

RAPPORT ANNUEL 2014



Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2014

Acronymes

CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEPD	Contrôleur européen de la protection des données
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne (cet acronyme est également utilisé pour la période précédant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en décembre 2009)
CouEDH	Cour européenne des droits de l'homme
EASO	Bureau européen d'appui en matière d'asile
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (Conseil de l'Europe)
UE	Union européenne
EU-MIDIS	Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination
Fonds ESI	Fonds structurels et d'investissement européens
FRA	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
Franet	Réseau d'experts en sciences sociales et légales (FRA)
INDH	Institution nationale des droits de l'homme
LGBT	Personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
TUE	Traité sur l'Union européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

La FRA met en évidence les différents titres de la Charte des droits fondamentaux de l'UE en utilisant le code couleur suivant :

	Dignité
	Libertés
	Égalité
	Solidarité
	Citoyenneté
	Justice

De nombreuses informations sur l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sont disponibles sur le site internet de la FRA : fra.europa.eu.

***Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.***

**Un numéro unique gratuit (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(* Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits
(sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Crédit photo : iStockphoto ; Commission européenne ; OSCE (Milan Obradovic)

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

FRA – Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienne – Autriche
Tél. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
E-mail: info@fra.europa.eu – fra.europa.eu

Luxembourg:Office des publications de l'Union européenne, 2015

ISBN 978-92-9239-871-2 (online version)
doi:10.2811/02534 (online version)

ISBN 978-92-9239-874-3 (print version)
doi:10.2811/228339 (print version)

© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2015
Toute reproduction partielle ou totale des informations est autorisée, à l'exception des utilisations commerciales et à condition de mentionner la source.

Printed in Italy

IMPRIMÉ SUR PAPIER RECYCLÉ SANS CHLORE (PCF)



Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2014

Avant-propos

L'année 2014 de l'Union européenne a été marquée par les élections du Parlement européen et par la nomination d'une nouvelle Commission européenne. À la fin de l'année, nous avons célébré le cinquième anniversaire du Traité de Lisbonne, ce qui signifie la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (UE) est en vigueur depuis cinq années. Le dernier chapitre de ce Rapport annuel de la FRA restructuré est donc dédié à la Charte des droits fondamentaux de l'UE et l'utilisation que les États membres en font.

Comme les années précédentes, le Rapport annuel commence par une section « Focus ». Cette année, elle se concentre sur les indicateurs relatifs aux droits fondamentaux, l'un des outils présenté dans le Focus du rapport 2013 pouvant être utilisé pour améliorer les engagements de l'UE et de ses États membres en faveur des droits fondamentaux. Cette section examine la manière dont un cadre d'indicateurs pourrait soutenir les acteurs concernés à élaborer et évaluer des politiques, consolidant ainsi une culture des droits fondamentaux en Europe et aidant à garantir le respect de ces droits.

Les autres chapitres traitent d'égalité et de non-discrimination, de racisme, de xénophobie et de l'intolérance y afférente, de l'intégration des Roms, de l'asile, des visas, des migrations, des frontières et de l'intégration. Ce rapport aborde également la société de l'information, la protection des données, les droits de l'enfant, l'accès à la justice ainsi que les droits des victimes de la criminalité.

Les lecteurs du présent Rapport annuel remarqueront plusieurs changements. Le rapport dans sa longueur et sa nouvelle structure répond aux attentes de nos parties prenantes, qui nous ont fait part ces dernières années de leurs précieux commentaires et de leur reconnaissance quant à notre rapport annuel. La sélection des chapitres et leur titre reflètent les domaines thématiques du cadre pluriannuel de la FRA, la liste des domaines prioritaires étant définie par le Conseil de l'Union européenne. Chaque chapitre se concentre sur trois problèmes clés liés au sujet dudit chapitre, comprend une chronologie des évolutions de l'année, recense les pratiques encourageantes et s'achève par des conclusions de la FRA fondées sur des éléments de preuve qui peuvent être mises en avant pour alimenter le débat politique sur un sujet donné.

Comme chaque année, nous souhaitons remercier le Conseil d'administration de la FRA d'avoir supervisé avec célérité et attention l'élaboration du Rapport annuel, de son ébauche jusqu'à sa publication, ainsi que le Comité scientifique de la FRA pour ses précieux conseils et son soutien expert, qui permettent de garantir l'exactitude de ce rapport sur le plan scientifique, de même que sa rigueur et son bien-fondé. Nous remercions tout particulièrement les agents de liaison nationaux pour leurs commentaires sur le projet, qui ont permis d'améliorer la véracité des renseignements concernant les États membres de l'UE. Nous souhaitons également exprimer notre reconnaissance envers différentes institutions et les différents mécanismes, tels que ceux mis en place par le Conseil de l'Europe, qui constituent des sources d'information importantes pour ce rapport.

Frauke Lisa Seidensticker
Présidente du Conseil d'administration

Constantinos Manolopoulos
Directeur a.i.

Le Rapport annuel de la FRA porte sur plusieurs titres de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, suivant ce code couleur :

ÉGALITÉ

- ▶ Égalité et non-discrimination
- ▶ Racisme, xénophobie et intolérance qui y est associée
- ▶ Intégration des Roms
- ▶ Droits de l'enfant

LIBERTÉS

- ▶ Asile, frontières, immigration et intégration
- ▶ Société de l'information, vie privée et protection des données à caractère personnel

JUSTICE

- ▶ Accès à la justice, notamment droits des victimes de la criminalité

Table des matières

AVANT-PROPOS	3
--------------------	---

INTRODUCTION	7
--------------------	---

FOCUS

INTÉGRATION DES DROITS FONDAMENTAUX : DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE	11
---	----

1 ÉGALITÉ ET NON-DISCRIMINATION	29
--	-----------

1.1. Lutter contre la discrimination nécessite une coopération étroite entre tous les acteurs concernés	29
---	----

1.2. Utiliser les investissements ciblés des fonds de l'UE pour promouvoir l'inclusion sociale	31
--	----

1.3. Tenir les promesses de la CRPD demeure un défi	35
---	----

Conclusions de la FRA	45
-----------------------------	----

Index des références aux États membres	46
--	----

Notes	47
-------------	----

2 RACISME, XÉNOPHOBIE ET INTOLÉRANCE QUI Y EST ASSOCIÉE	53
--	-----------

2.1. Acquis de l'UE dans la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination ethnique	53
--	----

2.2. Persistance du racisme, de la xénophobie et de la discrimination ethnique dans l'UE	54
--	----

2.3. Améliorer l'enregistrement et encourager le signalement des crimes de haine	61
--	----

Conclusions de la FRA	68
-----------------------------	----

Index des références aux États membres	70
--	----

Notes	71
-------------	----

3 INTÉGRATION DES ROMS	77
-------------------------------------	-----------

3.1. Progrès réalisés en matière d'intégration des Roms	77
---	----

3.2. « Mesurer, c'est savoir » : vers des indicateurs de l'intégration des Roms fondés sur les droits	81
---	----

Conclusions de la FRA	83
-----------------------------	----

Index des références aux États membres	85
--	----

Notes	86
-------------	----

4 ASILE, FRONTIÈRES, IMMIGRATION ET INTÉGRATION	93
--	-----------

4.1. L'urgence persiste aux frontières	93
--	----

4.2. Les droits fondamentaux jouent un rôle central dans les discussions sur une politique en matière de retour	97
---	----

4.3. De nouveaux fonds pour promouvoir l'application du droit de l'UE dans la pratique	100
--	-----

4.4. Aucun changement majeur concernant la migration légale	101
---	-----

4.5. Défis pour l'intégration des migrants et pour l'UE en tant que société inclusive	102
---	-----

4.6. Mesures des États membres de l'UE pour promouvoir des sociétés inclusives	104
--	-----

4.7. Transformer l'éducation, refléter la diversité dans la société	106
---	-----

4.8. Habilitier les migrants à participer	108
---	-----

Conclusions de la FRA	109
-----------------------------	-----

Index des références aux États membres	111
--	-----

Notes	112
-------------	-----

5 SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION, VIE PRIVÉE ET PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL	117
---	------------

5.1. La surveillance de masse continue de susciter un intérêt mondial	117
---	-----

5.2. Vers un meilleur régime de protection des données	124
--	-----

Conclusions de la FRA	130
-----------------------------	-----

Index des références aux États membres	131
--	-----

Notes	132
-------------	-----

6	DROITS DE L'ENFANT	139
6.1.	Enfants vivant dans la pauvreté en Europe	139
6.2.	Protection des enfants, y compris contre la violence	145
6.3.	Accès des enfants aux procédures judiciaires	148
	Conclusions de la FRA	151
	Index des références aux États membres	153
	Notes	154
7	ACCÈS À LA JUSTICE, NOTAMMENT DROITS DES VICTIMES DE LA CRIMINALITÉ	159
7.1.	Efforts destinés à renforcer la confiance mutuelle : l'État de droit et la justice	159
7.2.	Progrès de l'UE et des États membres sur la feuille de route relative aux droits procéduraux en cas de poursuites pénales	162
7.3.	Application des droits des victimes par les États membres	164
7.4.	Reconnaître et réagir face aux femmes victimes de violence : l'Europe fait un pas en avant	169
	Conclusions de la FRA	172
	Index des références aux États membres	173
	Notes	174
8	LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UE ET SON UTILISATION PAR LES ÉTATS MEMBRES	181
8.1.	Orientations fournies par la Cour de justice de l'Union européenne	181
8.2.	La Charte dans la législation et les politiques nationales	184
8.3.	La Charte devant les hautes juridictions nationales	190
	Conclusions de la FRA	196
	Index des références aux États membres	198
	Notes	199



Introduction

L'année 2014 de l'Union européenne a été marquée par les élections du Parlement européen et par la nomination d'une nouvelle Commission européenne. À la fin de l'année, le Traité de Lisbonne a célébré son cinquième anniversaire, ce qui signifie que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (UE) est également en vigueur depuis cinq ans. Le temps est donc venu d'effectuer un premier bilan de ses bénéfices et de ses lacunes. Cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la Commission européenne et la Cour de justice de l'Union européenne peuvent désormais exercer pleinement leurs pouvoirs dans des domaines tels que la coopération judiciaire en matière pénale, d'une extrême importance pour la protection des droits fondamentaux. À l'occasion du cinquième anniversaire du caractère juridiquement contraignant de la Charte, le dernier chapitre de ce Rapport annuel de la FRA restructuré est donc dédié à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'utilisation que les États membres en font.

Les autres chapitres traitent d'égalité et de non-discrimination, de racisme, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, de l'intégration des Roms, de l'asile, des visas, des migrations, des frontières et de l'intégration. Ce rapport aborde également la société de l'information, la protection des données à caractère personnel, les droits de l'enfant, l'accès à la justice, notamment les droits des victimes de la criminalité.

Comme les années précédentes, le Rapport annuel débute par une section « Focus ». Cette année, elle se concentre sur les indicateurs relatifs aux droits fondamentaux, l'un des outils présentés dans le Focus du rapport 2013 pouvant être utilisé pour améliorer les engagements de l'UE et de ses États membres en faveur des droits fondamentaux. Cette section examine la manière dont un cadre des indicateurs fondés sur les droits pourrait soutenir les acteurs concernés à élaborer et évaluer des politiques, consolidant ainsi une culture des droits fondamentaux en Europe et aidant à garantir le respect de ces droits. Les sections Focus des précédents Rapports annuels ont porté sur l'Union européenne en tant que communauté de valeurs en temps de crise et décrivaient le « paysage des droits fondamentaux », en traitant des divers instruments et normes en matière de droits fondamentaux existant aux niveaux national et européen, et à celui des Nations Unies.

Toutefois, 2014 n'était pas qu'une date anniversaire. Pendant l'année, un grand nombre de défis, mais aussi de nombreuses réussites, ont été observés dans de multiples domaines liés aux droits fondamentaux. Ceux qui s'inscrivent dans les domaines clés du cadre pluriannuel de la FRA sont traités dans le rapport. Cette introduction examine plus en détail

trois problématiques semblant présenter une importance stratégique particulière, à savoir les droits des victimes, la situation des migrants dans l'UE et les lacunes en ce qui concerne les droits de l'enfant.

Dans les nouvelles orientations stratégiques dans le domaine des libertés, de la sécurité et de la justice, les dirigeants de l'UE ont mis l'accent sur le besoin de consolider la confiance mutuelle et de renforcer la protection des victimes et les droits des personnes soupçonnées ou accusées d'avoir commis une infraction. Certains États membres de l'UE ont adopté de nouvelles lois ou réformé la législation et les politiques existantes dans ce domaine, tandis que les efforts se sont poursuivis aux niveaux international et de l'UE pour renforcer l'État de droit, l'indépendance judiciaire et l'efficacité des systèmes judiciaires – clés de voûte d'une démocratie forte et saine.

En vue de l'échéance de la transposition de la directive sur les droits des victimes (2012/29/UE) fixée au mois de novembre 2015, plusieurs États membres ont amélioré leur législation relative aux droits des victimes de la criminalité. Les recherches menées par la FRA sur les services de soutien aux victimes dans l'UE montrent toutefois qu'en dépit des progrès accomplis, nombre d'États membres devront prendre d'autres mesures législatives et politiques afin de garantir une protection adéquate. Ils devraient, par exemple, mettre en place des systèmes d'orientation efficaces facilitant l'accès des victimes aux services de soutien spécialisés. Ils devraient aussi former les agents de police et les professionnels de la justice à établir une relation de confiance avec les victimes et à les soutenir tout au long de la procédure pénale. Des données relatives à la manière dont les victimes de la criminalité ont pu faire valoir leurs droits, et dans quelle mesure, doivent aussi être collectées régulièrement et être utilisées efficacement afin d'alimenter les politiques pertinentes pour lutter contre la criminalité.

Les femmes victimes de violences constituent un exemple des victimes de criminalité mises en lumière par la FRA en 2014. Cet exemple est basé sur l'enquête la plus complète réalisée au niveau mondial sur les violences à l'égard des femmes, qui établit qu'une femme sur trois (33 %) dans l'UE a subi une forme ou une autre de violence physique et/ou sexuelle depuis l'âge de 15 ans. Sur l'ensemble des femmes qui ont, ou ont eu un(e) partenaire, 22 % ont subi des violences physiques et/ou sexuelles de la part cette personne, tandis que 33 % ont fait l'expérience de violences physiques ou sexuelles commises par des adultes pendant leur enfance. En outre, 20 % des jeunes femmes ont été victimes de cyber-harcèlement, une source de préoccupation croissante.

En dépit de ces chiffres préoccupants, les recherches de la FRA sur les violences fondées sur le genre à l'égard des femmes, ainsi que ses enquêtes sur les minorités ethniques et religieuses, et sur les personnes LGBT dans l'UE, apportent la preuve que le signalement des actes délictueux est faible, rendant encore plus pressant le besoin de fournir aux victimes un ensemble de services qui leur permettent de jouir de leurs droits. Accroître la confiance envers les autorités grâce à des systèmes de soutien aux victimes ciblés et pratiques est un élément crucial de toute stratégie visant à accroître les taux de signalement et à augmenter ainsi les chances de poursuivre les auteurs en justice.

Certaines personnes sont plus vulnérables et présentent plus de risques que d'autres d'être victimes de criminalité et de discriminations. Les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés sont souvent particulièrement désavantagés lorsqu'il s'agit d'accéder à la justice dans l'UE. Cela peut s'expliquer d'une part par une faiblesse de leurs connaissances de la langue du pays dans lequel ils vivent, et d'autre part par un possible manque d'information sur les services d'aide aux victimes disponibles et les procédures formelles à leur disposition. Par ailleurs, il est fréquent que les migrants en situation irrégulière refusent de signaler les crimes ou délits dont ils ont été victimes, de peur que leur contact avec les autorités n'entraîne leur expulsion.

La migration est devenue un sujet permanent à l'ordre du jour des responsables politiques nationaux et de l'UE. Le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés rapporte que le nombre de réfugiés, de demandeurs d'asile et de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays dans le monde entier a atteint son niveau le plus élevé depuis la Seconde Guerre mondiale. La situation en Méditerranée s'est aggravée, avec plus de 3 000 personnes décédées en mer en 2014 qui souhaitaient, en quête d'une vie en sécurité, rejoindre l'Europe. Le nombre de personnes sauvées ou appréhendées en mer a quadruplé en 2014 par rapport à l'année précédente, la majorité de ces personnes ayant fui la Syrie, déchirée par la guerre. Comme la FRA l'a déjà suggéré dans un FRA Focus publié début 2015, les États membres se doivent d'offrir davantage de voies d'entrer légalement dans l'UE aux personnes nécessitant une protection internationale. Cette proposition est en ligne avec les résultats de la discussion durant la première réunion du Forum européen sur la migration. Cela pourrait sauver de nombreuses vies, ce qui doit être au cœur de toute politique de l'Union européenne concernant les frontières.

Même si l'UE a établi des nouvelles garanties juridiques pour les opérations maritimes coordonnées par Frontex, une dégradation du respect du principe de non-refoulement a été observée à la frontière de certains États membres. Celui-ci dispose que personne ne

devrait être renvoyé dans un pays où sa vie et/ou sa liberté est en danger. Concernant les personnes déjà présentes sur le territoire de l'UE et dont les demandes de protection internationale ou de permis de séjour ont été rejetées, et qui font par conséquent l'objet d'une procédure de retour, la rétention reste trop souvent la solution par défaut, alors que le système de retour volontaire n'est pas suffisamment utilisé.

Les défis en matière de droits fondamentaux ne s'arrêtent toutefois pas à l'arrivée des migrants dans l'UE. L'Union et ses États membres, doivent de toute urgence élaborer une politique de migration complète et durable allant des contrôles aux frontières et de l'asile à l'intégration des personnes migrantes. La directive relative aux travailleurs saisonniers (2014/36/UE), adoptée en 2014, accroît la protection d'un groupe particulièrement vulnérable au risque d'exploitation. Le Fonds « Asile, migration et intégration » et le Fonds pour la sécurité intérieure ont par ailleurs été créés en 2014 pour un fonctionnement jusqu'en 2020. Ces deux nouveaux mécanismes de financement visent à aider les États membres à mettre en œuvre le droit de l'UE en matière d'immigration et d'asile, à assurer la solidarité des États membres concernant les questions de migration et à contribuer à la lutte contre la criminalité transnationale. Parallèlement, il est vital de développer un discours nouveau et positif pour contrer l'image négative attachée aux migrants et à l'immigration qui reste prédominante en Europe. Ce nouveau discours doit mettre l'accent sur les bénéfices de la migration pour le développement social et économique des pays d'accueil.

La participation égale à la société des migrants et de leurs descendants, ainsi que des autres personnes appartenant à des minorités, reste un défi majeur dans de nombreux pays de l'UE, pendant que la xénophobie et la violence raciste visant les migrants et les réfugiés persistent à travers l'Union. De nombreux États membres ont mis en place des politiques et des mesures pour combattre cela, mais il y a peu de preuves d'une surveillance effective de leur impact sur le terrain. De plus, les politiques d'intégration tendent à cibler le chômage et l'apprentissage de la langue, mais abordent rarement les problèmes plus larges d'inclusion sociale, de cohésion communautaire et de respect des droits de l'homme ou de participation politique. Ces questions doivent être traitées plus efficacement pour faire face aux défis du développement de stratégies d'intégration pour les migrants et leurs descendants, et pour lutter simultanément contre la xénophobie, l'intolérance, les préjugés et la discrimination.

Les enfants forment un autre groupe particulièrement exposé au risque d'exclusion sociale. Alors que le monde a célébré le 25^e anniversaire de l'adoption de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant en 2014, de nombreux enfants restent dans



une situation précaire. Les dernières données indiquent que 27,6 % des enfants en Europe sont exposés au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, ce qui équivaut à plus de 26 millions d'enfants. De nombreuses familles avec enfants rencontrent des difficultés pour payer leur loyer ou crédit immobilier leurs frais de chauffage, leurs fournitures scolaires et même leur nourriture. Pour endiguer la pauvreté des enfants, l'UE devrait envisager d'adopter un objectif spécifique relatif à la pauvreté des enfants lors de son bilan à mi-parcours de la stratégie Europe 2020. Le processus du Semestre européen pourrait aussi surveiller les progrès réalisés en direction de cet objectif, en recommandant des mesures fondées sur des éléments de preuve pour lutter contre la pauvreté des enfants.

Au cours de l'année, la protection juridique des enfants victimes de violences ou d'abus sexuels, ou des enfants sans protection parentale, a été améliorée de façon significative, et les politiques gouvernementales ont été optimisées. Ces mesures manquent néanmoins de ressources dans de nombreux États membres, ce qui rend leur mise en œuvre problématique. Pour cette raison, les enfants victimes de la criminalité sont plus susceptibles de se heurter à des/d'éprouver des difficultés pour accéder à la justice. Ainsi, bien que l'UE et ses États membres établissent aussi des garanties juridiques pour les enfants impliqués dans les procédures judiciaires, l'application de ces droits reste un défi dans les expériences quotidiennes des enfants devant les tribunaux.

Consciente de la gravité de ces défis, la FRA a entrepris un certain nombre de projets de recherche au sujet des droits de l'enfant, dont les conclusions sont destinées à être publiées en 2015. Bien qu'une justice adaptée aux enfants soit souvent un concept juridique reconnu, les éléments de preuve recueillis par la FRA en 2014 indiquent déjà que son application pâtit toujours de nombreuses lacunes.

Outre ces problématiques clés, le présent rapport traite de nombreux autres défis, y compris des questions relatives à l'égalité, à la non-discrimination et à la protection des données à caractère personnel. Il comprend par ailleurs deux sections rappelant que l'adoption de la directive de l'UE relative à l'égalité de

traitement et celle de son programme de réforme de la protection des données à caractère personnel sont toujours en attente.

La nouveauté de cette édition du Rapport annuel de la FRA réside dans sa structure et sa longueur. Alors que le rapport répertoriait les évolutions dans le domaine des droits fondamentaux, il est désormais plus succinct et restructuré. Chaque chapitre s'achève par des conclusions fondées sur des éléments de preuve qui peuvent être mises en avant pour alimenter le débat politique sur un sujet donné. La sélection des chapitres et leur titre reflètent encore les domaines thématiques du cadre pluriannuel de la FRA, la liste des domaines prioritaires étant définie par le Conseil de l'Union européenne. Contrairement aux années précédentes, toutefois, les problématiques abordées dans le Rapport annuel ont été choisies de manière sélective pour offrir une plus grande richesse d'analyse. Chaque chapitre se concentre sur trois problèmes clés liés au sujet dudit chapitre, comprend une chronologie des évolutions de l'année, recense les pratiques encourageantes et s'achève par des conclusions de la FRA. Le lecteur ne trouvera plus de chapitre distinct sur « les États membres de l'UE et leurs obligations internationales ». Cela ne signifie toutefois pas que la FRA s'est départie de sa conviction de longue date selon laquelle les droits fondamentaux et le droit de l'UE doivent être examinés dans le contexte international. Les faits marquants du Conseil de l'Europe et des Nations Unies continuent d'être couverts par la chronologie dans chaque chapitre. Les données pertinentes concernant les obligations internationales dans le domaine des droits de l'homme sont proposées en ligne sous un format régulièrement mis à jour à l'adresse suivante : <http://fra.europa.eu/fr/publications-and-resources/data-and-maps/obligations-int>. Autre nouveauté : le Rapport annuel est désormais imprimé sans références pour le rendre aussi court et accessible que possible. Une version entièrement annotée, offrant les références bibliographiques dans les notes de fin, est disponible en ligne.

La FRA vous souhaite une bonne lecture et attend avec impatience vos commentaires (annualreport@fra.europa.eu) concernant cette nouvelle mouture du Rapport annuel.

Intégration des droits fondamentaux : de la théorie à la pratique



Renforcer la connaissance fondée sur des éléments de preuve de l'Union européenne (UE) sur les droits fondamentaux aidera à identifier la manière dont ces droits sont respectés et promus, non seulement en théorie, mais également « sur le terrain ». Les droits fondamentaux occupent une place primordiale dans les valeurs fondatrices de l'UE. Il s'agit de normes minimales dont l'UE et ses États membres sont responsables, et qu'ils doivent respecter et promouvoir. Intégrer les droits fondamentaux pleinement dans toutes les politiques de l'UE contribuera à passer de la théorie à la pratique, particulièrement si cela est lié à des indicateurs. La FRA a déjà développé des cadres d'indicateurs fondés sur les droits dans ses domaines de compétence, tels que les droits de l'enfant, des Roms et des personnes handicapées. Ces cadres d'indicateurs permettent d'évaluer le statut et les résultats des efforts pour réaliser les objectifs et cycles politiques, tels que le Semestre européen. Autrement dit, les indicateurs peuvent être utilisés pour évaluer si des actions ou mesures spécifiques ont atteint leurs objectifs. Cela pourrait contribuer à une meilleure compréhension des moteurs et des obstacles à la mise en œuvre des politiques. Dans la perspective des droits fondamentaux, l'utilisation des indicateurs permettrait de mieux légiférer et de renforcer la responsabilité des décideurs ainsi que la transparence de leurs actions. Sur le long terme, un cadre des indicateurs pourrait aider à renforcer la légitimité démocratique et à ancrer une culture des droits fondamentaux dans tout ce que fait l'UE.

Les droits fondamentaux en première ligne

L'élection du Parlement européen et la nomination d'une nouvelle Commission européenne ont marqué l'année 2014 dans l'Union européenne (UE). En prêtant serment le 10 décembre 2014, le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a confirmé l'engagement de la Commission à veiller au respect et à l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans toutes les politiques de l'UE.

Ces mots forts reflètent l'engagement de l'UE à poursuivre ses efforts pour garantir les droits fondamentaux au moyen de mesures juridiques et politiques.

Les droits fondamentaux ont gagné en importance dans l'UE (pour plus de détails, voir l'encadré sur l'« Intégration des droits fondamentaux

dans l'UE », p. 12). L'article 3 du Traité sur l'Union européenne (TUE),¹ prenant le marché intérieur de l'UE comme point de départ, mentionne au paragraphe 1 que l'Union a pour but de promouvoir ses valeurs et au paragraphe 3 qu'elle « combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant ». Il s'agit d'une invitation à intégrer les droits fondamentaux dans toutes les politiques de l'UE.

« [C]'est un serment d'indépendance et de respect de notre Charte des droits fondamentaux. C'est un engagement politique fort de la part du collège tout entier à faire en sorte que la Charte soit respectée et appliquée dans toutes les politiques de l'UE dont la Commission est responsable. Ce n'est pas une simple formalité : nous ne sommes rien sans nos valeurs. »

Commission européenne (2014), « La Commission Juncker prête serment d'indépendance devant la Cour de justice de l'Union européenne », communiqué de presse, Luxembourg, 10 décembre 2014

Les institutions de l'UE sont tenues de respecter la Charte des droits fondamentaux de l'UE dans tous leurs domaines d'intervention. Les États membres sont également obligés de faire de même lorsqu'ils prennent des mesures, par exemple au moyen de la législation, de politiques ou de décisions basées sur

le droit de l'UE ou relevant de l'application du droit de l'UE.² La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), et notamment l'affaire *Åkerberg Fransson* (C-617/10), a souligné que cette obligation appelle une interprétation large.³

Intégrer les droits fondamentaux dans l'UE

Les droits fondamentaux occupent une place primordiale dans les valeurs fondatrices de l'Union européenne reprises à l'article 2 du TUE. Tout comme l'ensemble global des droits de l'homme internationaux, il s'agit de normes minimales que l'UE et ses États membres doivent respecter. Pour les États, « respecter, protéger et réaliser » les droits de l'homme et les droits fondamentaux, découlant de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne de 1993*, signifie s'abstenir de toute action qui pourrait porter atteinte à ces droits, garantir que les atteintes à ces droits soient évitées ou réparées, mais également y attirer l'attention et fournir des ressources.

Les droits de l'homme sont généralement soulignés dans les relations de l'UE avec des pays tiers, et notamment vis-à-vis des États candidats à l'adhésion à l'UE. On observe un engagement croissant à mettre les paroles en pratique et à accentuer les efforts visant à protéger et promouvoir de manière plus systématique et efficace les droits de l'homme – les droits fondamentaux – au sein même du système de l'UE. Des premiers arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans les années 60 au Traité de Lisbonne traduit en droit en 2009, en passant par le Traité d'Amsterdam de 1999 qui plaçait explicitement les droits de l'homme au centre des valeurs européennes, l'UE a constamment renforcé son engagement à protéger les droits fondamentaux au sein de son territoire.**

Avec le Traité de Lisbonne, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est devenue juridiquement contraignante, faisant partie du droit primaire au même niveau que les traités de l'UE. Elle est donc applicable aux institutions de l'UE ainsi qu'aux États membres lorsqu'ils agissent dans des domaines relevant du droit de l'UE. Il est important de noter que la Charte complète la Convention européenne des droits de l'homme en ce qu'elle ne comprend pas seulement des droits civils et politiques, mais également des droits économiques et sociaux, s'étendant ainsi à l'ensemble du spectre des droits et les plaçant sur le même pied d'égalité dans le système de l'UE. Le système du Conseil de l'Europe couvre les droits économiques et sociaux grâce à un instrument des droits de l'homme supplémentaire, la Charte sociale européenne (CSE).

Il est dès lors aujourd'hui possible de déclarer que les droits fondamentaux se trouvent au cœur des affaires de l'UE. Les institutions de l'UE s'engageant de plus en plus à promouvoir une culture des droits fondamentaux tant dans leurs actions internes qu'externes, la Charte des droits fondamentaux de l'UE devient un élément essentiel du centre normatif de toute action de l'UE. Elle est ainsi passée d'un statut « d'accessoire » des droits fondamentaux à un « ordre » des droits fondamentaux.***

Le premier Vice-président de la Commission chargé des droits fondamentaux, Frans Timmermans, a également relevé l'importance de l'intégration des droits fondamentaux, d'une « culture » qui devrait influencer l'UE et les actions nationales. Il a souligné, lors de sa prestation de serment, que l'intérêt européen consiste à :

*« améliorer l'existence des citoyens. C'est pourquoi nous nous concentrerons sur les grandes priorités que sont la croissance, l'emploi et l'investissement. En nous assurant que chacune de nos propositions est en adéquation avec la Charte, nous contribuerons à la progression de la véritable culture des droits fondamentaux qui s'est mise en place dans l'UE, dont le but n'est pas de se substituer aux systèmes nationaux de droits fondamentaux, mais de les compléter. »*****

* Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 1993 Vienna Declaration and Programme of Action, Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 25 juin 1993; voir également *Le droit international relatif aux droits de l'homme*.

** Voir, par exemple, FRA (2012), *Donner corps aux droits : le paysage des droits fondamentaux dans l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications, p. 11–12.

*** Toggenburg, G.N. (2015), « The EU Charter: Moving from a European fundamental rights ornament to a European fundamental rights order », dans : Palmisano, G. (éd.), *Making the Charter of Fundamental Rights a living instrument*, Leiden, Brill.

**** Commission européenne (2014), « La Commission Juncker prête serment d'indépendance devant la Cour de justice de l'Union européenne », communiqué de presse, Luxembourg, 10 décembre 2014.

Le Rapport annuel 2014 de la FRA se concentre sur la manière dont le respect et la promotion des droits fondamentaux de l'UE peuvent être renforcés par l'application de méthodologies solides permettant d'évaluer de manière précise et systématique les progrès réalisés sur les plans législatifs et politiques. La FRA a déjà rassemblé un ensemble considérable d'éléments de preuve sous la forme de données statistiques et d'informations qualitatives, ainsi que des cadres des indicateurs fondés sur les droits dans ses domaines de compétence. Ceux-ci sont utilisés de manière compartimentée, en fonction des questions spécifiques. Cette utilisation limite les possibilités d'intégration de questions importantes relatives aux droits fondamentaux. Des indicateurs pourraient être développés et appliqués de manière plus systématique pour soutenir l'élaboration de politiques fondées sur des éléments de preuve dans les cycles politiques clés de l'UE, tout en favorisant une « culture des droits fondamentaux » pour sensibiliser les « responsables » et les « titulaires des droits ». Une manière d'y parvenir consiste à utiliser des indicateurs fondés sur les droits de manière plus approfondie et systématique, qui reflètent la manière dont les décisions de politiques correspondent aux normes spécifiques en matière de droits fondamentaux et les respectent.

Cette brève introduction vise à souligner le fait que les droits fondamentaux sont au cœur de l'action de l'UE. La section suivante présente l'expérience de la FRA en matière d'élaboration et de test des indicateurs fondés sur les droits, en se concentrant sur deux exemples, à savoir les indicateurs qui portent sur les droits des personnes handicapées et les indicateurs relatifs à l'intégration des Roms. La troisième section traite de l'utilité d'un système d'indicateurs transparents pour évaluer et élaborer des politiques, et renforcer la transparence et la participation des citoyens.

Mesurer, c'est savoir : expérience en matière d'indicateurs des droits fondamentaux

Mesurer c'est savoir.⁴ Les considérants du règlement portant création de la FRA (Règlement (CE) n° 168/2007) indiquent que le plein respect des droits fondamentaux passe par une meilleure connaissance et une prise de conscience accrue des questions relatives aux droits fondamentaux. En effet, la FRA a été créée pour contribuer à la réalisation de cet objectif en fournissant et en communiquant des informations et données sur les questions relatives aux droits fondamentaux. La FRA s'est acquittée de ces tâches en collectant et en analysant des données statistiques comparables, en menant des études, en publiant des

rapports et des analyses, politiques ou liés à la politique, et en les communiquant à ses principales parties prenantes, aux institutions de l'UE et aux autorités des États membres. Elle répond ainsi aux besoins des institutions de l'UE et des États membres, tels qu'ils sont reflétés dans le cadre pluriannuel de la FRA, et aux demandes ad hoc.

En même temps, pour identifier, collecter et analyser les données pertinentes, il s'est avéré nécessaire d'élaborer des orientations sous la forme d'indicateurs qui reflètent le statut et les résultats des efforts pour mettre en place des objectifs stratégiques conformes aux normes en matière de droits fondamentaux. Par conséquent, en 2007, à la suite d'une demande de la Commission européenne, la FRA a commencé à élaborer un cadre des indicateurs afin de guider sa collecte et son analyse des données dans le domaine des droits de l'enfant. Ces efforts ont été suivis par d'autres visant à élaborer des cadres des indicateurs dans le domaine des droits des personnes handicapées et de l'intégration des Roms.

La nécessité d'indicateurs pour assurer le suivi de la mise en œuvre de tout processus est indéniable. Les organisations, qu'il s'agisse d'entreprises privées ou d'autorités publiques, orientent leurs décisions stratégiques sur la base de ce qu'on appelle couramment les indicateurs clés de performance. Ces indicateurs sont sélectionnés, parmi un large éventail d'indicateurs possibles, sur la base du but recherché. L'utilisation d'indicateurs bien choisis permet aux organisations de mieux mesurer leur performance et de se concentrer sur les améliorations en vue d'atteindre leurs objectifs stratégiques. Les entreprises peuvent examiner les ventes ou le chiffre d'affaires, mais également des détails beaucoup plus techniques portant par exemple sur les finances. Une quarantaine d'agences de l'UE en Europe, parmi lesquelles figure la FRA, se sont engagées à utiliser des indicateurs clés de performance pour guider leurs travaux.⁵

Les indicateurs guident les activités dans de nombreux autres contextes visant des objectifs différents. Au niveau mondial, il existe divers systèmes d'indicateurs liés, de manière générale, aux droits de l'homme. Certains sont axés sur des domaines spécifiques, comme l'environnement ou le développement durable, alors que d'autres créent des indices avec des indicateurs agrégés et des tableaux de classement de la performance des États sur toute une série de droits de l'homme. Parmi les séries d'indicateurs les plus importants figurent les Objectifs du millénaire pour le développement et leurs successeurs, les Objectifs de développement durable.⁶ L'Indice du développement humain des Nations Unies classe les pays par thème, comme l'espérance de vie ou la scolarité, en utilisant le revenu national brut (RNB) converti en termes de parité de pouvoir d'achat (PPA) afin d'éliminer les

écarts entre niveaux de prix nationaux.⁷ Les Nations Unies (ONU) disposent également d'un indice de richesse globale, qui donne une valeur monétaire aux thèmes tels que l'éducation et la santé. La Banque mondiale couvre une série de problématiques en utilisant des indicateurs tels que la gouvernance et la justice.⁸ Parmi d'importantes initiatives non gouvernementales figure le projet pour la justice dans le monde, qui compare l'État de droit entre les pays au niveau mondial.⁹ La Banque mondiale a également élaboré une étude se penchant spécifiquement et de manière approfondie sur l'utilisation d'indicateurs fondés sur les droits de l'homme dans le développement économique et social. Elle note que l'importance de ces indicateurs réside dans l'établissement d'un lien entre la discussion conceptuelle sur le respect des droits de l'homme et les pratiques de mise en œuvre et, de cette manière, dans la promotion de l'intégration des droits de l'homme.

« Pourquoi les indicateurs des droits de l'homme sont-ils importants ? Tout d'abord, ils établissent un lien entre la discussion conceptuelle sur le respect des droits de l'homme et les pratiques de mise en œuvre. Ils relient le niveau normatif de l'obligation légale internationale au niveau pratique des données empiriques. À un autre niveau, l'utilisation d'indicateurs des droits de l'homme dans les pratiques de développement implique une certaine forme d'intégration des droits de l'homme, ou des efforts visant à intégrer les droits de l'homme. »

Banque mondiale, McInerney-Lankford, S. et Sano, H.-O., (2010), Human rights indicators in development: An introduction, Washington DC, Banque mondiale, p. 14

Dans l'UE, certains États membres utilisent des indicateurs pour les aider à faire des choix politiques en matière de droits de l'homme. Au **Royaume-Uni**, par exemple, le cadre de mesure des droits de l'homme publié en 2011 par la Commission de l'égalité et des droits de l'homme constitue un « outil analytique ». Ce cadre apporte des éléments de preuve pour analyser et évaluer les droits de l'homme afin de répondre au besoin d'une base de données complète pour évaluer le respect de l'application de ces droits et du progrès réalisé dans ce domaine.¹⁰ Au **Portugal**, le Comité national des droits de l'homme s'est lancé dans un projet transversal visant à établir des listes d'indicateurs pour le droit à l'éducation et le droit à la liberté et à la sécurité de la personne, à évaluer l'application de ces droits au niveau national et à documenter des rapports adressés aux organes de contrôle de l'application des traités relatifs aux droits de l'homme.¹¹ En utilisant des systèmes fondés sur des indicateurs, l'Agence **suédoise** de participation examine les situations des personnes handicapées, et le Médiateur suédois, celles des enfants.¹² Le Conseil européen des relations internationales, un groupe de réflexion international, tient à jour un tableau de bord sur la politique étrangère européenne, montrant dans quels

domaines les États membres respectifs de l'UE, ainsi que les institutions de l'UE, prennent des initiatives sur les questions de politique étrangère, et ceux dans lesquels ils ont pris du retard.¹³

L'UE utilise également des indicateurs dans des domaines différents. Ceux-ci offrent des aperçus accessibles et précis, basés sur des données, comme par exemple le nombre de procédures d'infraction par État membre de l'UE. Parmi les exemples figure le tableau d'affichage du marché unique de l'UE.¹⁴ Dans ses politiques internationales de développement et de coopération, l'UE s'efforce d'appliquer des indicateurs afin de mesurer les résultats.¹⁵ Le tableau de bord du rapport sur le mécanisme d'alerte constitue un autre exemple. Il fournit des éléments de preuve pour l'examen annuel de la croissance de la Commission, qui informe les délibérations du Semestre européen en utilisant un certain nombre d'indicateurs économiques et sociaux, comme la proportion de personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale. En outre, le tableau de bord de la justice dans l'UE, faisant partie de l'examen annuel de la croissance, dispose d'indicateurs concernant les droits fondamentaux, tels que l'accès à la justice, mesurant l'efficacité et la qualité des systèmes de justice, et l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Les indicateurs fondés sur les droits liés à un cadre normatif, par exemple la Charte des droits fondamentaux de l'UE, peuvent mesurer plus que les résultats. Ils peuvent être utilisés pour évaluer des actions ou mesures spécifiques qui sont mises en place pour atteindre les objectifs. Cela pourrait contribuer à une meilleure compréhension des moteurs et obstacles à la mise en œuvre des politiques, y compris par la libération des fonds nationaux et de l'UE. Comme démontré ci-après, une telle entreprise, quoique nécessaire, est complexe. Cependant, l'établissement d'un cadre des indicateurs qui soit solide et fondé sur les droits a plusieurs effets positifs, notamment en termes de renforcement de la responsabilité et de la transparence des actions des décideurs. Ces éléments peuvent jouer un rôle très important dans le soutien de la légitimité démocratique.

Développer des indicateurs fondés sur les droits fondamentaux : les travaux de la FRA

« Les indicateurs droits de l'homme sont des outils utiles à la fois pour analyser la situation des droits de l'homme dans un État donné et pour diffuser les bonnes pratiques et les solutions institutionnelles susceptibles d'intéresser les collectivités locales et régionales au sein de l'État concerné et entre les États membres. »

Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Commission de suivi (2011), Développer des indicateurs pour la sensibilisation aux droits de l'homme aux niveaux local et régional, CG(21)10, 6 octobre 2011

La FRA « met au point, en coopération avec la Commission et les États membres, des méthodes et des normes visant à améliorer la comparabilité, l'objectivité et la fiabilité des données au niveau européen ».¹⁶ Les indicateurs représentent un outil qui fournit des conseils quant au type de données et aux méthodologies de collecte des données qui seraient politiquement pertinents. La FRA a commencé ses travaux sur les indicateurs relatifs aux droits de l'enfant à la suite d'une demande de la Commission européenne. Elle a publié un rapport en 2010, qui a été suivi en 2012 par une série d'indicateurs supplémentaires sur la justice familiale.¹⁷ Les travaux de la FRA dans ce domaine se sont poursuivis en réponse à des demandes de la Commission, ou en collaboration avec celle-ci. Les indicateurs en sont à diverses étapes de leur développement en ce qui concerne l'intégration des Roms¹⁸ et les droits des personnes handicapées,¹⁹ et les travaux sur les indicateurs relatifs à l'intégration des migrants ont débuté. Dans ses travaux, la FRA a identifié quatre enseignements tirés de l'élaboration des indicateurs.

Premièrement, les indicateurs doivent être convenus par un processus de délibérations impliquant les acteurs qui seront évalués par leur application. Il s'agit essentiellement des « responsables », à savoir les

institutions de l'UE et ses États membres, mais également d'autres parties prenantes représentant les « titulaires de droits », comme les partenaires sociaux et la société civile, afin de garantir un large consensus par des processus participatifs informés.

Deuxièmement, ils doivent être fondés sur des critères et principes méthodologiques rigoureux, comme ceux du sous-groupe « Indicateurs » du comité de la protection sociale.²⁰

Troisièmement, les indicateurs doivent avoir une interprétation normative claire. En ce qui concerne les droits fondamentaux, ils devraient renvoyer au droit de l'UE, y compris à la Charte des droits fondamentaux, ainsi qu'aux normes internationales acceptées par les États membres de l'UE et, dans le cas de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, par l'UE.

Quatrièmement, ils devraient être alimentés de manière rapide et efficace par des données pertinentes. Cela peut s'avérer une tâche complexe impliquant des éléments de preuve qualitatifs – comme par exemple l'analyse de la législation, de la jurisprudence, des stratégies ou plans d'action – et des données quantitatives,

Évaluer l'application des droits fondamentaux

Les données alimentant les indicateurs sociaux, par exemple ceux qui sont déjà utilisés dans le cadre du Semestre européen, peuvent fournir des informations utiles sur des aspects liés aux droits fondamentaux, comme l'égalité entre les hommes et les femmes et l'incidence de l'âge. Cependant, elles ne peuvent mesurer les différences des caractéristiques individuelles protégées contre le traitement inégal par le droit secondaire de l'UE, comme l'origine raciale ou ethnique, la religion ou convictions, le handicap ou l'orientation sexuelle, parce que ces données ne sont pas disponibles au niveau de l'UE. Ces données sont nécessaires pour évaluer l'application des droits fondamentaux, ainsi que le besoin de mesures de protection sociale ciblées pour renforcer l'inclusion sociale. La FRA a collecté ce type de données sur la situation socio-économique, les expériences de discrimination et la victimisation pénale de groupes de population spécifiques qui ne sont pas ciblés par le système statistique européen, comme les Roms et d'autres groupes religieux et/ou issus de l'immigration ou d'une minorité ethnique nationale, ainsi que les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres.

Dans le domaine de l'intégration des Roms, la FRA a collecté ces données ventilées par origine ethnique par l'intermédiaire de ses enquêtes. La FRA a communiqué les données à la Commission européenne afin qu'elle les utilise de manière générale dans son évaluation des stratégies nationales d'intégration des Roms, documentant ainsi les recommandations par pays lors du Semestre européen. Les agences de l'UE, comme la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound), le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) et l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), disposent également de données qui seraient pertinentes pour un ensemble plus vaste d'indicateurs sociaux portant sur les droits fondamentaux, comme proposé par le Parlement européen, tels que des indicateurs sur la qualité du travail, le niveau de pauvreté des enfants, l'accès aux soins de santé et les sans-abri. Une série de données, de connaissances et d'expertises pertinentes pour les questions des droits fondamentaux et de l'État de droit est également mise à disposition par diverses sources, comme les rapports des organes de contrôle du Conseil de l'Europe, les résultats des travaux de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), de la Commission de Venise, des entités des Nations Unies, comme le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (Unicef), et l'OCDE, de même que des données collectées par la société civile, par exemple par les membres de l'« alliance du semestre ».

comme des statistiques officielles ou des résultats de recherches universitaires scientifiquement validées.

La FRA a collaboré avec l'un des premiers acteurs faisant autorité lorsqu'il s'agit de travaux d'indicateurs dans ce domaine, le HCDC. Selon lui, un indicateur des droits de l'homme est une information spécifique faisant le point sur l'état ou la situation d'un objet, d'un événement, d'une activité ou d'un résultat.

« Un indicateur des droits de l'homme est une information spécifique faisant le point sur l'état ou la situation d'un objet, d'un événement, d'une activité ou d'un résultat susceptible d'être rattaché aux règles et normes en matière de droits de l'homme ; qui concerne et reflète les préoccupations et les principes relatifs aux droits de l'homme ; et qui peut être utilisée pour évaluer et surveiller la promotion et la mise en œuvre des droits de l'homme. »

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) (2012), Indicateurs des droits de l'homme : Guide pour mesurer et mettre en œuvre, p. 16

Afin d'obtenir un aperçu cohérent et complet de la mise en œuvre des droits fondamentaux en utilisant ces indicateurs, il est important de disposer d'un cadre dans lequel les placer. Le HCDH a élaboré un cadre pour l'évaluation du respect des droits de l'homme, comme outil permettant d'évaluer les résultats ainsi que les efforts déployés pour y parvenir.

Ce cadre, désormais appliqué aux travaux de la FRA, identifie trois catégories d'indicateurs, conçues pour saisir les engagements, les efforts et les résultats des responsables par rapport aux obligations en matière de droits fondamentaux.²¹ Ces trois catégories, ou niveaux, sont intitulées comme suit : indicateurs structurels, indicateurs de processus et indicateurs de résultat. Elles saisissent à leur tour le cadre juridique et politique ; la mise en œuvre des politiques et l'efficacité des mesures, les mécanismes de plainte et les systèmes de soutien ; et l'application des droits en pratique (figure 0.1).

Les indicateurs structurels et de processus sont utiles pour mesurer les efforts déployés afin d'obtenir des résultats, en particulier en ce qui concerne les droits sociaux et économiques, dont certains ne peuvent être réalisés que progressivement. Ces efforts comprennent des mesures spécifiques et des aides budgétaires pour les mettre en œuvre. L'évaluation des attributions de fonds nationaux et de l'UE pour l'inclusion et la protection sociales pourrait bénéficier de l'intégration de tels indicateurs, qui pourraient fournir des informations supplémentaires sur la mise en œuvre des conditions des règlements des fonds structurels et d'investissement européens sur l'égalité et la non-discrimination.

Figure 0.1 : Cadre des indicateurs : indicateurs structurels, indicateurs de processus, indicateurs de résultat

Indicateurs structurels	Cadre juridique, politique et institutionnel	Engagement	Engagement à l'égard de la législation internationale des droits de l'homme Législation en place Adoption de politiques, stratégies, plans d'action, lignes directrices Cadre institutionnel Existence de mécanismes de plainte et de soutien	Responsables
Indicateurs de processus	Mise en œuvre politique, efficacité des systèmes de plainte et de soutien	Effort	Allocations budgétaires Mise en œuvre des politiques, stratégies, plans d'action, lignes directrices Efficacité des mécanismes de plainte et de soutien	Responsables
Indicateurs de résultat	Situation sur le terrain – droits appliqués en pratique	Résultats	Connaissance réelle des droits Impact réel des politiques et autres mesures Occurrence réelle de violations Données comparatives	Titulaires de droits

Source : FRA 2015, sur la base du HCDH (2012), Indicateurs des droits de l'homme : Guide pour mesurer et mettre en œuvre, Genève, Nations Unies

Exemple d'indicateurs fondés sur le droit à l'intégration des Roms

Depuis 2011, et en réponse à la communication de la Commission sur un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms, chaque État membre a élaboré une stratégie nationale d'intégration des Roms ou intégré des ensembles de mesures politiques.²² La communication demandait également à la FRA de coopérer avec les États membres afin de les aider dans l'élaboration de méthodes de suivi pour mesurer les progrès réalisés dans l'UE. En réponse, la FRA a mis en place un groupe de travail sur les indicateurs de l'intégration des Roms en 2011, en étroite collaboration avec la Commission européenne (à savoir la direction générale de la justice et des consommateurs et la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion), impliquant également d'autres parties prenantes, comme Eurostat, Eurofound, la Banque mondiale, le PNUD, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Conseil de l'Europe, les subventions de l'EEE et de la Norvège et les fondations « Open Society ». Dix-sept États membres de l'UE font partie de ce groupe de travail, qui s'est réuni pour la première fois en 2012 et a organisé six réunions depuis.

Ce groupe de travail a progressivement élaboré un ensemble d'indicateurs communs essentiels sur l'intégration des Roms. En 2014, il a commencé à les alimenter avec des données pertinentes, ventilées par origine ethnique, dans la mesure du possible. En parallèle, les offices de statistique de quelques États membres se sont davantage impliqués, afin d'identifier des manières de générer ces données par l'utilisation d'identifiants ethniques ou par d'autres moyens. Les indicateurs sont basés sur le modèle de structure-processus-résultat, décrit précédemment, et montrent les progrès réalisés dans la poursuite des objectifs stratégiques existants exposés dans le cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms et la Recommandation du Conseil du 9 décembre 2013 relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres,²³ ainsi que des objectifs politiques plus larges, y compris ceux de la stratégie Europe 2020.²⁴ Les indicateurs couvrent les domaines politiques essentiels à l'intégration des Roms, à savoir l'éducation, la santé et le logement, ainsi que des questions telles que la non-discrimination et la connaissance des droits.

Les indicateurs structurels indiquent la mesure dans laquelle les engagements et objectifs politiques relatifs à l'intégration des Roms sont conformes aux normes pertinentes en matière de droits fondamentaux et contribuent à leur respect et leur application. À titre d'exemple, dans le domaine de l'éducation, la recommandation du Conseil relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms invite les États membres

à prendre des mesures efficaces pour veiller à ce que les enfants roms bénéficient d'un traitement équitable et d'un accès intégral à un enseignement général de qualité, et à ce que tous les élèves roms achèvent au moins l'enseignement obligatoire. Les indicateurs structurels abordent la question de savoir si des dispositions juridiques et politiques garantissant le droit à un enseignement de qualité pour les Roms sont ou non en place. Parmi les exemples figurent les stratégies nationales d'intégration des Roms et les politiques traditionnelles traitant de l'accès équitable à l'éducation pour les enfants roms en référence aux normes spécifiques des droits de l'homme sur le droit à l'éducation, comme la Charte des droits fondamentaux de l'UE, ainsi que d'autres instruments nationaux, de l'UE et internationaux, tels que la Charte sociale européenne. L'évaluation de la mesure dans laquelle les dispositions juridiques et politiques appliquent ces normes incomberait aux autorités compétentes, par exemple la Commission européenne, en tant que gardienne des traités.

Les indicateurs de processus informent les décideurs politiques des défis au niveau de la mise en œuvre, en montrant si la manière dont les stratégies et politiques sont mises en œuvre produit les résultats escomptés, et aide à identifier les éventuels déficits de mise en œuvre. Les indicateurs de processus sur l'intégration des Roms sont liés aux mesures proposées par la recommandation du Conseil, reflétées dans les objectifs décrits dans les stratégies nationales d'intégration des Roms. Dans la plupart des cas, plusieurs mesures sont nécessaires pour atteindre les objectifs. Le fait d'avoir en place les mesures requises par la recommandation est une condition préalable nécessaire, mais insuffisante, pour opérer un changement. Les mesures devraient être complétées par des ressources (contributions) qui seront ensuite absorbées et traduites en résultats immédiats (réalisations). Le cadre des indicateurs reflète également cet élément. Les résultats réels sur le terrain et l'application des droits sont ensuite saisis par l'intermédiaire des indicateurs de résultats. Dans l'exemple de l'éducation, les indicateurs de processus sont censés examiner les mesures spécifiques et les ressources pertinentes en place pour éliminer toute ségrégation scolaire, mettre un terme au placement d'élèves roms dans des écoles spéciales, réduire le taux d'abandon scolaire, renforcer l'accès à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants, et en améliorer la qualité, produire des méthodes inclusives d'enseignement et d'apprentissage, encourager une plus grande implication des parents ou élargir l'accès au rattrapage et à la formation des adultes. L'évaluation de la mesure dans laquelle ces mesures spécifiques contribuent à réaliser les objectifs stratégiques et à appliquer les normes en matière de droits fondamentaux incomberait de nouveau aux autorités compétentes, qui en l'occurrence peuvent inclure la FRA.

Enfin, les indicateurs de résultats indiquent le succès ou l'échec des efforts déployés. Ils saisissent les résultats concernant le statut de l'application réelle des droits fondamentaux, qui représente l'aboutissement de tout le processus, des engagements juridiques et stratégiques à l'exercice final d'un droit, en passant par les mesures d'aide requises. Ces résultats consolident l'impact général d'une série de processus au fil du temps et ne peuvent pas toujours conduire à un changement après une courte période. Dans l'exemple de l'éducation, les indicateurs de résultats pourraient inclure les taux d'inscription des enfants roms dans le système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants ; les taux d'inscription dans l'enseignement primaire, secondaire et/ou supérieur ; les taux de présence et d'abandon aux différents niveaux d'enseignement ; les taux d'obtention du diplôme aux différents niveaux de l'enseignement ; et les proportions d'enfants dans les écoles faisant l'objet de ségrégation. Des mesures spécifiques, telles que l'utilisation de bus pour réduire la ségrégation scolaire due à une ségrégation résidentielle, peuvent conduire rapidement à un changement. Toutefois, d'autres mesures ciblant la performance en matière d'éducation ou l'obtention d'un diplôme peuvent nécessiter un temps considérable avant de se refléter dans des changements significatifs consignés dans les statistiques. L'évaluation de la mesure dans laquelle ces résultats spécifiques sont satisfaisants et conformes aux normes des droits fondamentaux dépend de la manière dont ces objectifs politiques incluent, le cas échéant, des valeurs de référence spécifiques. Cette tâche incombe aux autorités compétentes, telles que la Commission européenne et les États membres.

Exemple d'indicateurs fondés sur les droits des personnes handicapées

Un autre domaine dans lequel la FRA développe des indicateurs fondés sur les droits au moyen du même cadre (indicateurs structurels–de processus– de résultat) concerne les droits des personnes handicapées. L'Union européenne a adhéré à la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRPD) en 2010. Dès lors, elle y est tenue dans les limites de ses compétences. Le droit de l'UE doit également être interprété en cohérence avec la CRPD.²⁵

La FRA a un rôle particulier à jouer dans le développement des indicateurs liés à la CRPD, car la promotion, la protection et le suivi de la mise en œuvre de la convention font partie du cadre de l'UE, qui a été établi conformément à l'article 33, paragraphe 2, de ladite convention (voir le [chapitre 1](#)). En vertu de la décision du Conseil portant création du cadre, la principale responsabilité de la FRA consiste à collecter et à analyser des données, et à développer des indicateurs et des valeurs de référence.²⁶ Les 26 articles spécifiques de la CRPD créent des opportunités d'indicateurs couvrant

de nombreux aspects de la vie. Les activités du cadre sont toutefois limitées aux domaines de compétence de l'UE, tels que la non-discrimination et l'emploi. Les droits couverts par ces indicateurs sont donc considérablement moins nombreux.

Dans cette optique, la FRA a développé des indicateurs sur le droit à la participation politique des personnes handicapées. Elle les a alimentés en données et informations, et les a publiés avant l'élection du Parlement européen en mai 2014.²⁷ Ces indicateurs sont principalement liés à l'article 29 de la CRPD sur la participation à la vie politique et à la vie publique, mais portent également sur des domaines de compétence de l'UE. En vertu du droit de l'UE, le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'UE aux élections européennes et municipales est fixé à l'article 20, paragraphe 2, point b, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), ainsi qu'aux articles 39 et 40 de la Charte.

En travaillant en étroite collaboration avec la Commission européenne et le réseau d'études européen d'experts dans le domaine du handicap (ANED) financé par la Commission, la FRA a identifié 29 indicateurs (structurels, de processus et de résultat) pour mesurer la manière dont le droit à la participation politique est respecté, promu et appliqué au sein de l'UE. Afin de garantir l'applicabilité et la facilité d'utilisation des indicateurs, la FRA a consulté à maintes reprises les représentants des États membres, ainsi que d'autres mécanismes de contrôle de l'article 33 et des organisations de la société civile, y compris les organisations des personnes handicapées. La responsabilité de la collecte des données est répartie entre la FRA et l'ANED, chacune employant son réseau de chercheurs nationaux.

Dans le large champ d'application de la participation politique, les indicateurs se concentrent sur quatre domaines clés qui reflètent différents aspects de l'article 29 de la CRPD :

- les cadres juridiques concernant le droit de vote et d'éligibilité ;
- l'accessibilité des élections et des processus de vote ;
- les possibilités de participation à la vie politique et à la vie publique ;
- la connaissance du droit à la participation politique des personnes handicapées.

Dans chaque domaine, des structures, des processus et des résultats pertinents ont été identifiés.²⁸ Par exemple, un indicateur structurel concernait le lien entre le fait d'être privé de sa capacité juridique et les limites imposées au droit de vote.²⁹ Les données



collectées par la FRA indiquent que les États membres sont répartis en trois catégories (tableau 0.1) : les États dans lesquels toutes les personnes handicapées, y compris les personnes présentant des handicaps intellectuels ou psychosociaux, ont le droit de vote (pleine participation) ; ceux dans lesquels le maintien

du droit de vote des personnes privées de capacité juridique est subordonné à une décision judiciaire ou médicale (participation limitée) ; et ceux dans lesquels toutes les personnes privées de leur capacité juridique sont automatiquement privées du droit de vote (exclusion).

Tableau 0.1 : Droit de vote des personnes privées de leur capacité juridique dans l'UE, par État membre

	Exclusion	Participation limitée	Pleine participation
AT			✓
BE	✓		
BG	✓		
CY	✓		
CZ		✓	
DE	✓		
DK	✓		
EE	✓	✓	
EL	✓		
ES		✓	✓
FI		✓	✓
FR		✓	✓
HR			✓
HU		✓	
IE	✓		✓
IT			✓
LT	✓		
LU	✓		
LV			✓
MT	✓	✓	
NL			✓
PL	✓		
PT	✓		
RO	✓		
SE			✓
SI		✓	
SK	✓		
UK			✓

Note : Un État membre de l'UE peut être représenté dans plus d'un groupe, étant donné que les personnes présentant des handicaps intellectuels et psychosociaux peuvent être traitées différemment en fonction de la législation nationale de l'État membre en question.

Source : FRA, 2014

En s'appuyant sur l'expertise acquise durant ce processus, la FRA étend ses travaux sur les indicateurs à un autre aspect de la CRPD lié à la compétence de l'UE : le droit à une vie autonome et à l'inclusion dans la société (article 19). En 2014, la FRA a élaboré des projets d'indicateurs de droits de l'homme sur l'article 29, qui seront en partie alimentés par des données collectées en 2015 et 2016.³⁰

Pour conclure, les indicateurs fondés sur les droits placés dans un cadre, tel que décrit et appliqué dans le cas des personnes handicapées et des Roms, ainsi que leurs droits donneraient aux efforts réalisés et aux efforts requis un cadre normatif spécifique découlant du droit de l'UE et du droit international de base. Ils permettraient de mesurer non seulement les résultats mais aussi l'engagement et les efforts consentis et, par conséquent, d'évaluer des mesures politiques sur la base d'éléments de preuve scientifiques. Ils renforceraient également l'interdépendance entre l'action de l'UE et ses valeurs, améliorant ainsi la situation sur le terrain. Tout ceci renforcerait la crédibilité des politiques de l'UE, au niveau de leur application, ainsi que la crédibilité de l'UE dans son ensemble. Plus concrètement, appliquer les indicateurs de cette façon permettrait d'établir une relation plus étroite entre les initiatives juridiques et politiques et les résultats, afin d'identifier les « obstacles » et « moteurs » respectifs. Plus important encore, cette approche sensibiliserait les « responsables » à tenir leurs obligations et les « titulaires de droits » à ce qu'ils peuvent attendre pour la réalisation de leurs droits. Enfin, cela stimulerait la transparence et la responsabilité, et garantirait l'intégration des droits fondamentaux dans l'action de l'UE, renforçant ainsi la crédibilité de l'Union européenne.

Rendre opérationnelle la culture des droits fondamentaux en fournissant une base élargie d'éléments de preuve dans les cycles politiques de l'UE

Le renforcement de la culture des droits fondamentaux concerne non seulement les institutions et les États membres de l'UE en tant que responsables, mais également les citoyens de l'UE en tant que titulaires de droits. Plus de la moitié des répondants à une enquête de l'UE a déclaré que leur voix « ne compte pas dans l'UE », ce qui représente une amélioration par rapport aux résultats précédents, mais cache de grandes différences entre pays.³¹

Les citoyens perçoivent de plus en plus l'UE comme la scène principale de prise de décision au sujet de

mesures qui affectent leur vie quotidienne. Ceci a été reflété dans les débats nationaux de 2014 et dans l'attention accordée par les médias aux discussions et décisions des différents processus et structures coordonnant la gouvernance économique de l'UE. Afin de favoriser l'appropriation et par conséquent la légitimité des processus pertinents, deux pistes complémentaires pourraient être envisagées. L'une consiste à améliorer la participation des citoyens aux élections parlementaires ; une autre consiste à soutenir leur participation dans des initiatives de la société civile.

Placer les droits fondamentaux au centre

Une série d'actions importantes visant à rendre opérationnels les droits fondamentaux s'est produite au niveau de l'UE. Parmi elles, on compte la création de la FRA (2007), la désignation de Commissaires chargés des droits fondamentaux à la Commission européenne (2009, 2014), la création de la « liste de contrôle des droits fondamentaux » destinée aux services de la Commission mais également aux autres institutions principales de l'UE (2010), la mise en place du « tableau de bord de la justice » (2013) et bien d'autres encore. Malgré ces actions, il serait utile d'envisager une approche plus globale en matière d'évaluation de la manière dont les droits fondamentaux sont respectés et appliqués dans l'UE lors des cycles politiques importants de l'Union. L'approche la plus complète consisterait à reproduire le cadre stratégique et le plan d'action de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie, adopté par le Conseil de l'Union européenne en 2012 pour les relations extérieures de l'UE, et à adapter ces instruments à la vie intérieure de l'UE. Il existe néanmoins d'autres pistes, plus sectorielles ou progressives.

Indépendamment des pistes spécifiques qui seront choisies à l'avenir, l'expérience de la FRA suggère qu'un cadre des indicateurs des droits fondamentaux de l'UE reflétant les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'UE serait utile afin de maintenir l'accent sur les droits fondamentaux de manière plus systématique. Ce type d'approche fondée sur des indicateurs apporterait une valeur ajoutée, car elle permettrait de guider les décisions revêtant une importance majeure dans la vie quotidienne des citoyens. Elle y parviendrait en renforçant la culture des droits fondamentaux et en améliorant la responsabilité, la transparence et la participation, et par conséquent la légitimité démocratique. Le Semestre européen constitue un exemple de cycle politique où ce type de décisions sont prises (voir l'encadré sur « Le Semestre européen : le cycle politique annuel de l'UE », p. 21).³² Le Parlement européen, dans sa Résolution du 22 octobre 2014 sur le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques : mise en œuvre des priorités pour 2014,³³ invite la FRA à analyser en profondeur



Le Semestre européen : le cycle politique annuel de l'UE

Le Semestre européen est un cycle politique annuel introduit en 2010 impliquant toutes les institutions de l'UE, qui jouent des rôles distincts dans les différentes procédures. Il fournit des orientations aux gouvernements nationaux sur la base de l'article 121 du TFUE. Le semestre exerce une influence majeure sur les décisions concernant les budgets nationaux et sur les droits fondamentaux garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'UE, par exemple les droits de l'enfant, des personnes âgées et handicapées, ou la non-discrimination et l'égalité entre les femmes et les hommes. Le semestre commence avec la publication de l'évaluation de la Commission de la situation macroéconomique et sociale nationale, l'examen annuel de la croissance. Pour l'évaluation, l'examen annuel de la croissance utilise un tableau de bord des indicateurs économiques et sociaux alimentés par des données provenant du relevé des résultats en matière d'emploi (*Employment Performance Monitor*, EPM),³⁴ le mécanisme de suivi des résultats dans le domaine de la protection sociale (SPPM),³⁵ le cadre d'évaluation conjointe et d'autres sources.

Dans le même temps, la Commission européenne publie le rapport sur le mécanisme d'alerte (RMA) qui identifie les États membres qui nécessiteraient un examen approfondi sur la base d'un tableau de bord d'indicateurs. Ce tableau de bord est composé de 11 indicateurs économiques et sociaux, comprenant les taux de chômage, et une série d'« indicateurs auxiliaires » touchant particulièrement aux droits fondamentaux ; ceux-ci comprennent le chômage à long terme et le chômage des jeunes, les taux d'emploi et d'activité, les taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, le taux de privation matérielle sévère, les taux de personnes ne suivant pas d'études ou de formation ou ne travaillant pas, et les taux des personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail. Sur la base de ces éléments de preuve, la Commission a la possibilité de fournir des conseils, sous la forme de recommandations spécifiques par pays, au Conseil de l'UE qui débat de l'examen annuel de la croissance et adopte des conclusions. Le Conseil européen fournit des orientations politiques supplémentaires. Le Parlement européen débat de l'examen annuel de la croissance, prend part au processus de « dialogue économique » et émet un avis sur les lignes directrices pour l'emploi. Il peut également publier un rapport de sa propre initiative.

les retombées du Semestre européen sur les droits fondamentaux et à formuler des recommandations en cas de violation de la Charte. La résolution appelle également à une évaluation améliorée de l'incidence sur les droits fondamentaux des réformes fiscales et structurelles et à l'inclusion dans le tableau de bord d'indicateurs supplémentaires, tels que la qualité de l'emploi, les taux de pauvreté infantile, l'accès aux soins de santé et le nombre de sans-abri.

Une importante dimension de l'évaluation des droits fondamentaux déjà présente dans l'examen annuel de la croissance 2015, comme lors des années précédentes, correspond au tableau de bord de la justice dans l'UE.³⁶ La deuxième édition a été publiée en 2014. Elle s'appuie toujours principalement sur des données du CEPEJ, l'organe d'experts du Conseil de l'Europe. Le tableau de bord est composé d'un certain nombre de tableaux comparatifs qui servent d'indicateurs mesurant l'efficacité et la qualité des systèmes de justice, et l'indépendance du pouvoir judiciaire. L'évaluation comparative prévoit l'identification de cas isolés qui peuvent ou non être expliqués par des facteurs contextuels. L'examen annuel de la croissance fait valoir qu'une « efficacité accrue et l'impartialité de systèmes judiciaires indépendants » constituent une condition préalable importante pour « un environnement plus favorable pour les entreprises et les citoyens, ce qui favorisera à son tour les

investissements ». À cet égard, il affirme qu'il est « de toute évidence nécessaire de s'attaquer à des aspects tels que la durée des procédures, le nombre d'affaires pendantes, l'utilisation insuffisante des technologies de l'information, la promotion des mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges et l'indépendance des systèmes judiciaires ».³⁷

Politiques de l'UE et droits économiques et sociaux

Comme indiqué précédemment, d'importantes politiques de l'UE traitent des droits civils et politiques, tels que le droit à un procès équitable et à une durée raisonnable de la procédure. Elles traitent également des droits économiques et sociaux, comme ceux illustrés dans le Semestre européen. L'intégration des droits fondamentaux dans l'UE exigerait de mettre l'accent sur tous les types de droits. Des indicateurs fondés sur les droits peuvent être particulièrement utiles dans le cas des droits sociaux et économiques, car ils peuvent mesurer les étapes vers l'application progressive des obligations découlant de ces droits et permettre un suivi des progrès réalisés dans les réformes structurelles. La nécessité de garantir le respect des droits fondamentaux par des réformes structurelles des systèmes de protection sociale a été indiquée dans l'examen annuel de la croissance 2015 de la Commission européenne du 28 novembre 2014.

Cet examen reconnaît que la « crise économique a entraîné la crise sociale en cours », et inclut la « modernisation des systèmes de protection sociale » parmi sept domaines de réforme proposés visant la création d'emploi durables et la croissance économique. L'examen annuel de la croissance fait remarquer qu'« [i]l convient de mettre en place des politiques sociales plus simples et mieux ciblées et de les compléter par des services de garde d'enfants et un enseignement de qualité et abordables, par la prévention du décrochage scolaire, par des aides à la formation et à l'emploi, par une aide au logement, ainsi que par des soins de santé accessibles ».³⁸ Les conclusions de l'examen annuel de la croissance soutiennent les conclusions des recherches de la FRA, indiquant que la situation économique affecte la manière dont sont appliqués les droits fondamentaux, tels que le droit à l'éducation, le droit de travailler, le droit à la non-discrimination, y compris l'égalité entre les hommes et les femmes, les droits de l'enfant, les droits des personnes âgées, les droits des personnes handicapées, le droit à la santé, ainsi que le droit à un recours effectif et à un procès équitable.

Le respect des droits économiques et sociaux peut également soulever la question des obligations des États membres de l'UE en vertu de la Charte sociale européenne. L'impact éventuel de l'action de l'UE sur les systèmes de protection sociale des États membres ne peut par exemple pas justifier le non-respect du traité du Conseil de l'Europe.³⁹ Le Comité européen des droits sociaux a fourni des conseils à cet égard en soulignant que toute mesure d'assainissement budgétaire nécessaire pour garantir la préservation et la durabilité des systèmes de sécurité sociale ne devrait pas porter atteinte au cadre principal de ces systèmes ou refuser aux personnes l'opportunité de bénéficier d'une protection contre tout risque économique et social grave.⁴⁰ La CSE n'a toutefois pas été concrètement intégrée dans l'ordre juridique de l'UE de la même manière que la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).⁴¹ Alors que la Cour européenne des droits de l'homme a accepté une certaine présomption de compatibilité du droit de l'UE avec la CEDH, le Comité européen des droits sociaux considère qu'il serait prématuré de supposer que les mesures adoptées en vertu du droit de l'UE sont conformes à la CSE : « Le Comité considère qu'il ne résulte ni de la place des droits sociaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne ni des procédures d'élaboration du droit dérivé à leur égard, qu'une présomption de même nature puisse être retenue, même de manière refragable, s'agissant de la conformité des textes juridiques de l'Union européenne à la Charte sociale européenne. »⁴²

La pertinence des droits sociaux a également été soulignée dans le cadre du « Processus de Turin » du Conseil de l'Europe pour la CSE, visant à renforcer

le système normatif de la Charte au sein du Conseil de l'Europe et dans sa relation avec le droit de l'UE. Les États membres qui n'avaient pas encore ratifié la CSE ont été invités à le faire et les autres ont été encouragés à autoriser des réclamations collectives et à harmoniser leurs engagements. Plus particulièrement, ils ont été invités à ratifier la charte révisée et à accepter toutes les dispositions qui sont directement liées en substance aux dispositions du droit de l'UE et aux compétences de l'UE (telles que l'égalité des rémunérations entre les hommes et les femmes et des heures de travail raisonnables). Une autre proposition de renforcement des synergies entre le Conseil de l'Europe et l'UE dans le contexte des droits économiques et sociaux vise à définir un « noyau communautaire » au sein de la CSE, à rédiger pour indiquer aux États membres de l'UE quelles parties de la Charte sont particulièrement pertinentes dans le contexte de l'UE. L'une des recommandations découlant de la conférence de Turin était d'« intégrer les droits sociaux dans les plans de relance économique, adapter les indicateurs d'impacts sociaux et les nouvelles valeurs de référence pour mesurer le bien-être social ».⁴³ Une conférence de suivi organisée par la Présidence belge du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en février 2015 a mené au « document de Bruxelles », visant à générer de nouveaux efforts pour renforcer les droits sociaux en Europe.⁴⁴

En conclusion : de la théorie à la pratique

L'an dernier, le Focus du Rapport annuel traitait d'un nouvel engagement envers les droits fondamentaux au moyen d'un cadre stratégique de l'UE et présentait divers outils pouvant caractériser un tel cadre. Cette année, le Focus est consacré à l'aspect pratique, en se concentrant sur l'un des outils présentés l'an dernier : les indicateurs fondés sur les droits fondamentaux. Cette section examine comment un cadre des indicateurs fondés sur les droits pourrait soutenir les acteurs pertinents pour l'évaluation et la conception des politiques, consolidant ainsi une culture des droits fondamentaux et contribuant à passer de la théorie à la pratique.

Renforcer la base d'éléments de preuve de l'UE en mettant clairement l'accent sur les droits fondamentaux aiderait à identifier la manière dont ces droits sont respectés et promus, pas seulement « en théorie », mais aussi « sur le terrain », au moyen de mesures et réformes concrètes. Par exemple, en ligne avec l'article 9 du TFUE, ils pourraient garantir que

« [d]ans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union [prenne] en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une



protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ».

La Charte des droits fondamentaux de l'UE, comme indiqué dans le Focus de l'an dernier, étoffe toutes les valeurs qui sont reprises à l'article 2 du TUE et partagées entre l'UE et ses États membres. Continuer

à rendre fonctionnel l'engagement à la Charte pourrait contribuer à résoudre le « dilemme de Copenhague » : combler le fossé entre l'engagement en matière de valeur de l'UE vis-à-vis des pays tiers et de l'élargissement d'une part, et ses États membres de l'autre. Les indicateurs sur les droits fondamentaux peuvent aider à ancrer une culture des droits fondamentaux dans toutes les actions de l'UE de manière à ce que l'Union européenne puisse servir d'exemple.⁴⁵

Notes

Tous les liens hypertexte ont été consultés le 30 avril 2015.

- 1 Tous les instruments juridiques et la jurisprudence de l'UE sont disponibles à l'adresse: <http://eur-lex.europa.eu>.
- 2 Voir, par exemple, le Focus dans FRA (2012), « Donner corps aux droits : le paysage des droits fondamentaux dans l'Union européenne » dans : *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2011. Rapport annuel 2011*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (Office des publications). Voir également le chapitre 10 sur « Les États membres de l'UE et leurs obligations internationales » dans FRA (2014), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2013. Rapport annuel 2013*, Luxembourg, Office des publications, ainsi que les figures et tableaux récapitulatifs en ligne sur les *obligations internationales*.
- 3 CJUE, C-617/10, Åkerberg Fransson, 26 février 2013.
- 4 Douglas Daft, Directeur général de Coca-Cola, comme indiqué dans : Programme des Nations Unies pour le développement, (2000), *Rapport sur le développement humain 2000 : droits de l'homme et développement humain*, Oxford et New York, Oxford University Press, p. 125.
- 5 Réseau des agences de l'UE (2014), *Performance indicators in EU agencies : Report from the Working Group on Performance Measurement of the Performance Development Network of the EU Agencies*, octobre 2014.
- 6 Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, *Sustainable development goals*.
- 7 Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Indice de développement humain (IDH)*.
- 8 Banque mondiale (2014), *Worldwide Governance Indicators*, Groupe de la Banque mondiale.
- 9 World Justice Project (2014), *WJP Rule of Law Index 2014*, Washington DC, World Justice Project.
- 10 Commission pour l'égalité et les droits de l'homme (2011), *The Human Rights Measurement Framework*.
- 11 Conseil économique et social des Nations Unies (2013), « Human rights indicators – a guide to measurement and implementation – launching of new publication and panel discussion », Déclaration de Virginia Bras Gomes, 10 mai 2013.
- 12 Suède, Myndigheten för delaktighet, *Nationella indikatorer för mänskliga rättigheter*, Johanneshov, Handisam, et Barnombudsmannen, *Statistik om barn och unga*.
- 13 European Council on Foreign Relations, ECFR (2015), *European Foreign Policy Scorecard*.
- 14 Commission européenne (2014), *Single Market Scoreboard*. Pour un aperçu des initiatives dans l'UE, voir Frame (2014), *Baseline study on human rights indicators in the context of the European Union : Work package n° 13 – Deliverable n° 1*, 24 décembre 2014.
- 15 Commission européenne (2015), *Building partnerships for change in developing countries* ; voir également Commission européenne (2013), *Paving the way for an EU Development and Cooperation Results Framework*, document de travail des services de la Commission, SWD(2013) 530 final, 10 décembre 2013.
- 16 Règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO 2007 L 53, 22 février 2007, art. 4, para. 1, point b.
- 17 FRA (2010), *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union*, Vienne, FRA.
- 18 FRA, *Multi-annual Roma programme*.
- 19 FRA (2014), *Indicators to assess the political participation of persons with disabilities in the EU*.
- 20 Sous-groupe « Indicateurs » du comité de la protection sociale, *Guiding principles for the selection of indicators and statistics*.
- 21 *Ibid.*, p. 33.
- 22 Commission européenne (2011), *Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020*, COM(2011) 173 final, Bruxelles, 5 avril 2011.
- 23 Conseil de l'Union européenne (2013), *Council Recommendation 378/1. 9 December 2013 on effective Roma integration measures in the Member States*, JO 2013 C 278.
- 24 Commission européenne (2010), *Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2010) 2020, Bruxelles, 3 mars 2010, p. 9.
- 25 Voir l'approche adoptée dans le contexte du rapport sur l'application des directives sur l'égalité : Commission européenne (2014), *Rapport commun sur l'application de la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (directive sur l'égalité entre les races) et de la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (directive sur l'égalité en matière d'emploi)*, COM (2014) 2 final, Bruxelles, 17 janvier 2014, p. 14.
- 26 Conseil de l'Union européenne (2012), « 3196^e session du Conseil de l'Union européenne, Transports, télécommunications et énergie », communiqué de presse, PRES/12/447, Luxembourg, 29 octobre.
- 27 FRA (2014), *The right to political participation of persons with disabilities: Human rights indicators*, Luxembourg, Office des publications.
- 28 Voir FRA, *Indicators on the right to political participation of people with disabilities*.
- 29 Cet indicateur fait suite aux précédentes recherches de la FRA publiées en 2010. Voir FRA (2010), *Le droit à la participation politique des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées mentales*, Luxembourg, Office des publications.
- 30 Pour un aperçu du projet, voir FRA, *Rights of persons with disabilities (the right to independent living)*.
- 31 Commission européenne (2014), *Eurobaromètre standard 82 : L'opinion publique dans l'Union européenne*.
- 32 Une dimension sociale plus forte pour l'UE et l'intégration d'indicateurs plus larges dans le Semestre européen ont été proposées, par exemple, par le groupe de réflexion Les amis de l'Europe (2014), *A European social union: 10 tough nuts to crack*, p. 90 ; voir également Les amis de l'Europe (2015), *Unequal Europe: Recommendations for a more caring EU*, p. 27. Une coalition d'organisations de la société civile a également demandé des changements dans cette direction, voir l'Alliance de l'UE pour un Semestre européen démocratique, social et durable (2014), *Let's make the European semester smart, sustainable and inclusive*, Alliance du semestre européen, p. 5.
- 33 Parlement européen (2014), *Résolution du 22 octobre 2014 sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques : mise en œuvre des priorités pour 2014, 2014/2059(INI)*.



- 34 Conseil de l'Union européenne (2014), *Semestre européen 2014 : contribution au Conseil européen (Bruxelles, les 26 et 27 juin 2014) e) Relevé des résultats en matière d'emploi et évaluation comparative (rapport établi par le Comité de l'emploi) - Approbation*, ST 10763/1/14 REV 1, Bruxelles, 16 juin 2014.
- 35 Les rapports sociaux nationaux sont disponibles en ligne, voir : Commission européenne, *Emploi, affaires sociales et inclusion*.
- 36 Commission européenne (2014), *Le tableau de bord 2014 de la justice dans l'Union européenne*, COM(2014) 155 final, 17 mars 2014.
- 37 Commission européenne (2014), *Examen annuel de la croissance 2015*, Bruxelles, COM(2014) 902 final, 28 novembre 2014, p. 14.
- 38 *Ibid.*, p. 3 et 12.
- 39 Sur l'impact de la crise financière, voir, par exemple, Parlement européen, Commission LIBE (2015), *The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU : Comparative analysis*.
- 40 Comité européen des droits sociaux, *GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce*, Réclamation n° 66/2011, para 47.
- 41 Le soutien à l'adhésion de l'UE à la Charte sociale européenne a été exprimé tant par le Parlement européen (2014), Résolution du 27 février 2014 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2013/2078(INI)), para. 8, que par le Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire (APCE) (2014), Résolution du 8 décembre 2014 sur la mise en œuvre du Mémoire d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, para 7.
- 42 Comité européen des droits sociaux, *Confédération générale du travail (CGT) c. France*, Réclamation n° 55/2009, décision, 23 juin 2010, paras 33 à 42.
- 43 Nicoletti, M. (2014), *Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne. Rapport général*, Conseil de l'Europe, Présidence italienne de l'UE et Ville de Turin, 17-18 octobre 2014.
- 44 Conseil de l'Europe, Présidence belge du Comité des Ministres (2015), « Document de Bruxelles sur l'avenir de la protection des droits sociaux en Europe », Conférence européenne sur « L'avenir de la protection des droits sociaux en Europe », 12-13 février 2015.
- 45 Pour un exemple récent de l'approche directe de l'UE dans le contexte de l'élargissement, voir Conseil de l'Union européenne (2014), *Conclusions of the Council of the European Union and the member states meeting within the Council on ensuring respect for the rule of law, General Affairs Council meeting*, Bruxelles, 16 décembre 2014.

1	Égalité et non-discrimination	29
1.1.	Lutter contre la discrimination nécessite une coopération étroite entre tous les acteurs concernés	29
1.2.	Utiliser les investissements ciblés des fonds de l'UE pour promouvoir l'inclusion sociale	31
1.3.	Tenir les promesses de la CRPD demeure un défi	35
1.3.1.	Faire prévaloir les principes de non- discrimination dans l'application de la CRPD ...	35
1.3.2.	Mettre en place les institutions nécessaires à l'application de la CRPD : travaux en cours	38
	Conclusions de la FRA	45

ONU et CdE

17 janvier – Le Comité des Ministres du CdE adopte une décision concernant l'examen de la mise en œuvre de sa recommandation sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre

Janvier

Février

Mars

Avril

19 mai – Le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies publie son observation générale n° 1 sur la reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité (article 12), établissant ainsi son interprétation de cette norme qui fait autorité

22 mai – Le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies publie son observation générale n° 2 sur l'accessibilité (article 9), établissant ainsi son interprétation de cette norme qui fait autorité

Mai

Juin

1 juillet – Dans l'affaire *S.A.S. c. France* (n° 43835/11), la CouEDH juge qu'une loi interdisant de dissimuler son visage dans l'espace public ne porte pas atteinte aux droits d'un ou d'une musulman(e) pratiquant(e), ne relevant aucune violation de l'interdiction de la discrimination (article 14) combinée au droit au respect de la vie privée et familiale (article 8) et au droit au respect de la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 9) de la CEDH

16 juillet – Dans l'affaire *Hämäläinen c. Finlande* (n° 37359/09), la CouEDH juge que la législation selon laquelle une personne transsexuelle passée du sexe masculin au sexe féminin ne pourrait obtenir la pleine reconnaissance officielle de son nouveau sexe qu'à la condition que son mariage devienne un partenariat civil ne constitue pas un acte discriminatoire fondé sur l'identité de genre, ni ne porte atteinte au droit de cette personne au respect de la vie privée et familiale (article 8) ou à son droit au mariage (article 12) de la CEDH

Juillet

Août

Septembre

Octobre

Novembre

Décembre

UE

16 janvier – Le Parlement européen adopte une résolution condamnant des mesures visant à criminaliser les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées (2014/2517(RSP))

17 janvier – La Commission européenne publie un rapport conjoint sur l'application de la directive sur l'égalité raciale (2000/43/CE) et de la directive sur l'égalité en matière d'emploi (2000/78/CE)

Janvier

4 février – Le Parlement européen invite la Commission européenne à adopter une feuille de route contre l'homophobie et les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre

13 février – Réunion du cadre de l'UE établi en vertu de l'article 33, paragraphe 2, de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRPD) visant à promouvoir, protéger et assurer le suivi de l'application de la convention

Février

Mars

Avril

19 mai – Le Médiateur européen lance une enquête de propre initiative concernant le respect des droits fondamentaux dans la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'UE

Mai

5 juin – La Commission européenne publie le rapport initial de l'UE sur la mise en œuvre de la CRPD, présentant les mesures prises pour appliquer la convention dans un délai de deux ans suivant l'adhésion de l'UE, conformément à l'article 35 de la convention

Juin

Juillet

Août

Septembre

29 octobre – La Commission européenne présente ses observations sur l'enquête de propre initiative du Médiateur européen concernant le respect des droits fondamentaux dans la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'UE

Octobre

11 novembre – Dans l'affaire *Dano c. Jobcenter Leipzig* (C-333/13), la CJUE juge qu'il n'y a pas discrimination fondée sur la nationalité quand les « ressortissants d'autres États membres sont exclus du bénéfice de certaines "prestations spéciales en espèces à caractère non contributif" [...] alors que ces prestations sont garanties aux ressortissants de l'État membre d'accueil qui se trouvent dans la même situation, dans la mesure où ces ressortissants d'autres États membres ne bénéficient pas d'un droit de séjour en vertu de la directive 2004/38/CE [directive sur la libre circulation] dans l'État membre d'accueil. »

Novembre

2 décembre – Dans l'affaire *A B et C c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (affaires jointes C-148/13 à C-150/13), la CJUE juge que certaines modalités d'appréciation de la crédibilité de l'orientation sexuelle de demandeurs d'asile ne sont pas conformes à la dignité humaine (article premier) et au respect de la vie privée et familiale (article 7) défendus par la Charte des droits fondamentaux de l'UE

Décembre

1

Égalité et non-discrimination



L'évolution de la question de l'égalité et de la non-discrimination en 2014 a été marquée par les efforts consentis par l'Union européenne (UE) pour devenir plus inclusive. S'employer activement à lutter contre la discrimination sous toutes ses formes et à promouvoir l'égalité de traitement nécessite des efforts soutenus de la part de toutes les parties intéressées. Les institutions de l'UE se sont donc étroitement associées aux États membres et à la FRA pour mieux faire connaître les questions de discrimination, y compris celles qui sont fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, ou pour encourager le recours à des mécanismes de réparation. Un nouveau règlement sur les fonds structurels et d'investissement est également entré en vigueur dans l'UE. S'il est intégralement appliqué, ce règlement pourra contribuer à une plus grande intégration sociale des personnes les plus vulnérables face à la discrimination et à l'inégalité de traitement. Cela comprend les personnes handicapées qui auraient le plus à gagner d'une mise en œuvre pleine et correcte de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRPD), la convention internationale principale relative aux droits de l'homme à laquelle l'UE elle-même a adhéré. Les données disponibles pour 2014 montrent que les principes transversaux d'égalité et de non-discrimination exposés aux articles 3 et 5 de la convention jouent, de plus en plus, un rôle moteur dans la mise en œuvre de la CRPD par l'Union et ses États membres.

1.1. Lutter contre la discrimination nécessite une coopération étroite entre tous les acteurs concernés

Une conscience limitée de leurs droits et la réticence des personnes à signaler les incidents dont elles sont victimes signifient que la discrimination demeure en grande partie ignorée dans les États membres de l'UE, comme le démontrent régulièrement les preuves recueillies par la FRA. Ce, bien que les directives relatives à l'égalité raciale et à l'égalité en matière d'emploi (2000/43/CE et 2000/78/CE) soient, en 2014, en vigueur depuis une décennie.¹ La FRA a souligné à maintes reprises la nécessité d'améliorer la confiance dans les autorités publiques et de se fier à la capacité de l'État à répondre de manière appropriée à la discrimination (pour plus

d'informations sur la discrimination ethnique, voir le ► chapitre 2 de ce Rapport annuel ; pour plus d'informations sur la violence à l'égard des femmes, voir ► le chapitre 7).

Beaucoup de ceux qui sont victimes de discrimination la considèrent comme normale et ne connaissent ni leurs droits ni où et comment demander réparation. Cela requiert une action urgente de l'ensemble des acteurs concernés. La FRA, les institutions de l'UE, les États membres et autres parties prenantes nationales, y compris les organismes nationaux de promotion de l'égalité, les institutions de défense des droits de l'homme et les organisations de la société civile, ont pris des mesures concrètes dans ce sens en 2014, travaillant souvent de concert, comme exposé ci-après. De tels efforts doivent se poursuivre dans la durée si l'UE prétend à remplir son devoir de devenir une société plus inclusive s'employant activement à lutter contre la discrimination et à promouvoir l'égalité de traitement.

« Le principal défi à relever aujourd'hui est de sensibiliser davantage le public aux mesures de protection existantes et de veiller à améliorer la mise en œuvre et l'application pratiques des directives [relatives à l'égalité]. La Commission s'efforcera, de concert avec les États membres et les organismes de promotion de l'égalité, d'exploiter pleinement le potentiel des directives en termes de protection du droit fondamental à l'égalité de traitement dans l'UE. »

Commission européenne (2014), Rapport commun sur l'application de la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (directive sur l'égalité raciale) et de la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (directive sur l'égalité en matière d'emploi), p. 16

L'engagement pris par la Commission européenne en novembre 2014 de créer, en 2015, un groupe de haut niveau sur la non-discrimination, la diversité et l'égalité montre comment la coopération dans ce domaine pourrait donner des résultats positifs. Elle serait assurée par ce groupe de haut niveau convenant

« d'objectifs communs entre les États membres et la Commission européenne dans le domaine des initiatives pour l'égalité, la diversité et la

non-discrimination [et travaillant de concert] pour les atteindre. [Cela] permettrait de promouvoir efficacement au niveau national des engagements communs pris à l'échelle européenne [et] d'établir des liens avec la Présidence et le Conseil de l'Union européenne, avec les partenaires sociaux, les organismes de promotion de l'égalité, la société civile, les partenaires internationaux et avec la Commission européenne. »²

Au même titre que l'implication de tous les acteurs pertinents, la lutte efficace contre la discrimination exige l'égalité de traitement « sans distinction de religion ou de conviction, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle », comme le suggère la proposition de directive sur l'égalité de traitement.³ Bien que les discussions concernant son adoption se soient poursuivies en 2014, la directive n'avait pas été adoptée à la fin de l'année, alors que les États membres ont confirmé par décision unanime qu'elle devrait l'être.⁴

La Présidence italienne du Conseil de l'Union européenne a néanmoins avancé 14 suggestions quant à la façon dont le Conseil de l'Union européenne,

Pratique encourageante

Contribuer à bâtir une société plus inclusive en sensibilisant à la question de la discrimination à l'école

En février 2014, la Commission irlandaise des droits de l'homme et de l'égalité (*Irish Human Rights and Equality Commission*) a lancé une campagne de prise de conscience, dans les écoles, des questions relatives à l'égalité, notamment l'égalité entre les hommes et les femmes, le handicap ou la diversité culturelle. L'outil principal est un manuel de formation conçu pour fournir aux enseignants des outils pédagogiques axés sur l'égalité devant servir pour l'ensemble des matières au programme. Cet outil est destiné à encourager les élèves à prendre des initiatives sur des questions relatives à l'égalité, aux droits de l'homme et à la justice sociale dans la classe, à l'école ou dans la communauté en général. Les élèves ont activement participé à l'élaboration du matériel pédagogique, à laquelle ont également contribué le programme Drapeau jaune du Mouvement des voyageurs irlandais (*Irish Traveller Movement's Yellow Flag*), le programme Jeunes innovateurs sociaux (*Young Social Innovators*) et le programme Exprimez-vous ! de la Commission irlandaise pour les droits de l'homme (*Irish Human Rights Commission's Express Yourself!*). Depuis octobre 2014, 78 enseignants de 72 écoles ont suivi le programme de formation.

Pour plus d'informations, voir www.ihrec.ie/download/pdf/equality_in_second_level_schools.pdf

Le gouvernement néerlandais cherche à encourager les écoles à améliorer la sécurité des élèves LGBT. Les données de la FRA montrent que 32 % des personnes LGBT aux Pays-Bas ont fait l'expérience de remarques et d'attitudes négatives à leur égard à l'école en raison de leur orientation sexuelle ou identité de genre, contre 38 % en moyenne dans l'UE. Au cours des années scolaires 2012-2013 et 2013-2014, le ministère de l'éducation, de la culture et des sciences a mis en place un projet pilote ciblant les élèves du dernier cycle de l'école primaire et du premier cycle de l'école secondaire. Il comprenait la tenue de séances d'information avec des experts externes ; l'organisation de leçons en interaction sociale pour les élèves ; l'offre de formation et de conseils aux enseignants ; et une sensibilisation croissante des élèves à la diversité sexuelle et de genre dans le cadre de leçons régulières. L'Institut néerlandais de recherche sociale a constaté que les écoles ont obtenu des résultats positifs en peu de temps, notamment en ce qui concerne les comportements des élèves. Par exemple, ces élèves avaient moins de difficulté avec les élèves LGBT après le projet pilote, et ces derniers, de ce fait, se sentaient eux-mêmes plus en sécurité à l'école.

Pour plus d'informations, voir Bucx, F. et Van der Sman, F. (2014), Anders in de klas: Evaluatie van de pilot Sociale veiligheid LHBT-jongeren op school, La Haye, Sociaal en Cultureel Planbureau

la Commission européenne et les États membres peuvent mieux coopérer les uns avec les autres dans ce domaine, tel que le stipule la déclaration de Rome sur la non-discrimination, la diversité et l'égalité. Elles incluent l'adoption de mesures qui seraient efficaces aux niveaux national et local ; la prise en compte spécifique de la situation des groupes défavorisés ; l'exploitation des travaux de la FRA et de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE) ; le renforcement de la coopération avec des instances nationales de protection des droits de l'homme ; une plus grande et meilleure participation des organisations de la société civile ; et l'utilisation efficace de fonds structurels (pour plus d'informations, voir la [section 1.2](#) au sujet de l'importance de ces fonds dans la lutte ► contre la discrimination, le [chapitre 3](#) consacré aux ► Roms, le [chapitre 6](#) sur les droits de l'enfant et le [Focus](#)).

Il est possible d'accroître la sensibilisation aux droits dans le domaine de la non-discrimination en invitant tous les acteurs concernés à échanger leurs pratiques sur ce qui se fait aux niveaux international, national et local pour lutter contre la discrimination. La conférence organisée en octobre par la Présidence italienne afin de trouver des solutions pour lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans l'UE est un exemple qui prouve que le regroupement des acteurs concernés peut contribuer à la lutte contre la discrimination.

La conférence s'est appuyée sur les preuves recueillies par la FRA⁵ et a réuni plus de 250 décideurs et praticiens des droits fondamentaux de toute l'UE. Elle a conclu que l'identité et l'expression de genre devraient être explicitement reconnues en tant que motifs de discrimination dans la législation de l'UE relative à la non-discrimination. Elle a également conclu que les États membres pourraient envisager d'étendre leur législation nationale de lutte contre la discrimination relative à l'orientation sexuelle et l'identité de genre à tous les domaines couverts par la directive relative à l'égalité raciale, comme le ferait la proposition de directive sur l'égalité de traitement. Enfin, la conférence a estimé que la législation dans ce domaine devrait être complétée par des cadres de politique globale et des campagnes de sensibilisation afin de combattre les préjugés et les pratiques sociales ancrés.⁶ La FRA est en train de collecter des preuves sur le rôle des autorités publiques dans la lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Elles constitueront une base de connaissances qui permettra de peaufiner davantage les stratégies de lutte contre la discrimination, contribuant ainsi à bâtir une société plus inclusive. Les résultats de cette étude seront disponibles d'ici la fin de 2015.

Toutefois, ne pas savoir à qui s'adresser pour obtenir réparation en cas de discrimination est souvent le premier obstacle à la capacité d'exercer pleinement le

droit fondamental à l'égalité de traitement. Il n'existe pas d'organisation ou d'organisme unique compétent permettant aux personnes de demander réparation. La FRA, en collaboration avec un groupe d'instances nationales des droits de l'homme, a donc continué de travailler, en 2014, sur un outil pilote en ligne appelé « Clarity », afin d'aider les victimes de discrimination et autres atteintes aux droits fondamentaux à bénéficier d'un meilleur accès à des recours non judiciaires.⁷ Les instances participantes représentaient l'**Autriche**, la **Bulgarie**, **Chypre**, l'**Espagne**, la **Finlande**, la **France**, la **Grèce**, la **Hongrie**, l'**Italie**, **Malte**, le **Portugal**, la **Roumanie**, le **Royaume-Uni** (Irlande du Nord) et la **Slovaquie**.

Clarity est conçu pour faciliter l'identification de l'organe non judiciaire le plus adéquat disposant d'attributions dans le domaine des droits de l'homme et compétent pour traiter une question particulière relevant des droits fondamentaux, y compris des cas de discrimination. Bien que cet outil vise surtout des intermédiaires, tels que les organisations de la société civile orientant les victimes de violations des droits fondamentaux vers un organe compétent, il peut également être utilisé par ceux ou celles qui ont vécu une expérience personnelle de discrimination. En novembre 2014, le groupe de travail sur le droit en ligne du Conseil de l'Union européenne a présenté et salué la version beta de l'outil Clarity. Son lancement est prévu pour le premier semestre de 2015.

1.2. Utiliser les investissements ciblés des fonds de l'UE pour promouvoir l'inclusion sociale

Une coopération plus étroite dans le domaine de la lutte contre la discrimination permet aux parties prenantes de mieux identifier les initiatives et de mettre en œuvre des politiques devant conduire à une plus grande inclusion sociale. Les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI)⁸ jouent ici un rôle important, étant donné qu'ils constituent « la principale source d'investissement à l'échelle de l'UE pour aider les États membres à rétablir et renforcer la croissance et assurer une reprise riche en emplois tout en garantissant le développement durable ».⁹ Sur les 11 objectifs thématiques couverts par les Fonds ESI, l'objectif thématique 9 (OT9) est le plus pertinent pour ce chapitre : promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination. Pour plus d'information sur le programme « Droits, ► égalité et citoyenneté », voir le [chapitre 2](#).

Comme le montrent la [figure 1.1](#) et la [figure 1.2](#), on constate de grandes différences dans le budget

alloué par État membre de l'UE au cours de la période de programmation 2014-2020 pour atteindre cet objectif. Cela est le reflet des divers besoins et priorités au niveau national. La plupart des États membres ont alloué un budget dans le cadre de trois instruments des Fonds ESI : le Fonds européen de développement régional (FEDER), qui « a pour vocation de renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres entre ses régions »,¹⁰ le Fonds social européen (FSE), qui est l'outil principal de création d'emplois de l'UE, et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). En moyenne, pour promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination, les États membres ont doté le FSE de la plus grande partie des ressources budgétaires (49 %), suivi du FEADER (29 %) puis du FEDER (22 %).

Ensemble, les États membres de l'UE ont alloué un budget de 43 705 044 741 EUR afin de promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination pour la période de programmation 2014-2020. Cela a représenté un peu moins de 10 % des Fonds structurels et d'investissement européens. Là encore, les écarts sont importants entre les dotations budgétaires des États membres, comme le montre la figure 1.2. Se détachent ici des dotations supérieures à la moyenne faites par la **Belgique** (16 %), l'**Allemagne** (19 %) et les **Pays-Bas** (25 %).

Le cycle des Fonds ESI impose aux États membres de l'UE de conclure des accords de partenariat avec la Commission européenne, qui évalue alors et donne son accord aux programmes opérationnels spécifiques proposés par les États membres.

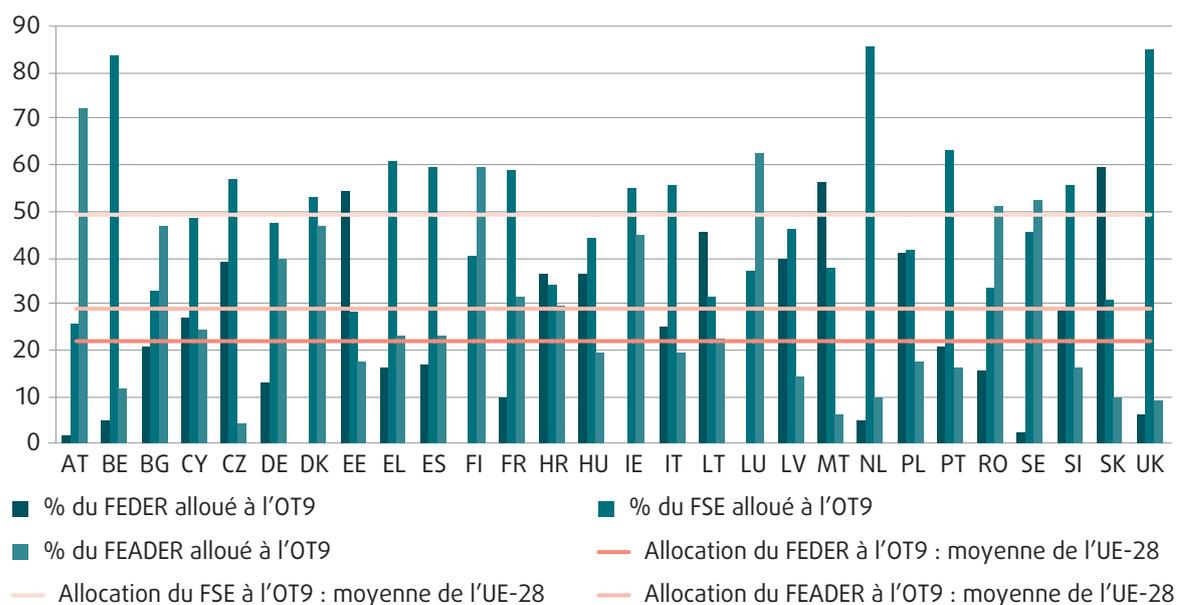
« Des accords de partenariat entre la Commission européenne et les différents États membres de l'UE définissent les plans des autorités nationales relatifs aux modalités d'utilisation des ressources financières des fonds structurels et d'investissement européens entre 2014 et 2020. Ils précisent les objectifs stratégiques et les priorités d'investissement de chaque pays, en les reliant aux objectifs généraux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive. »

Commission européenne (2014), Fonds structurels et d'investissement européens

Pour bénéficier des fonds structurels et d'investissement de la Commission européenne au cours de la période de programmation, les États membres doivent satisfaire à des conditions ex ante – c'est-à-dire répondre à un certain nombre de critères. En s'appuyant sur le rapport annuel de la FRA de l'année dernière, la présente section met l'accent sur les cinq conditions ex ante générales relatives à la lutte contre la discrimination et le handicap que le règlement des Fonds ESI comprend :¹¹

- lutte contre la discrimination : des modalités conformes au cadre institutionnel et juridique des

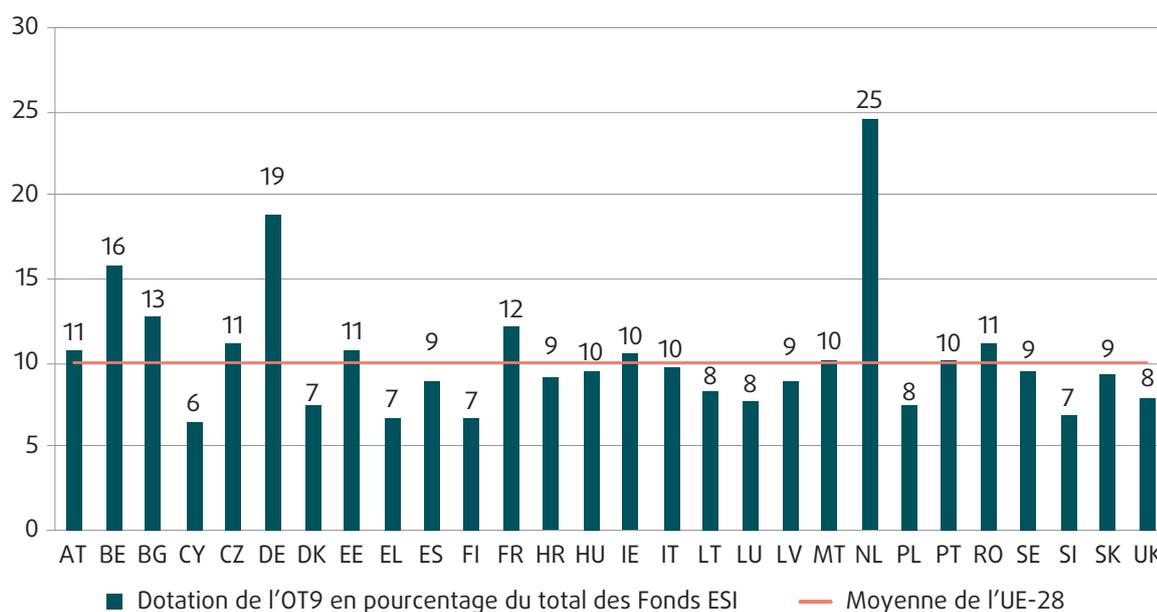
Figure 1.1 : Budget alloué par État membre de l'UE pour promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination (OT9) au titre des Fonds ESI, 2014-2020 (%)



Notes : FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural ; FEDER : Fonds européen de développement régional ; FSE : Fonds social européen ; OT9 : objectif thématique 9 (promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et la discrimination).

Source : Recherches documentaires de la FRA, 2014

Figure 1.2 : Budget total des Fonds ESI alloués à la promotion de l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté et la discrimination, par État membre de l'UE, 2014-2020 (%)



Note : OT9 : objectif thématique 9 (promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination).
Source : Recherches documentaires de la FRA

États membres, en vue d'associer les organes chargés de promouvoir l'égalité de traitement de toutes les personnes à l'ensemble de la préparation et de l'exécution des programmes ;

- lutte contre la discrimination : des modalités de formation du personnel des autorités participant à la gestion et au contrôle des Fonds ESI dans le domaine de la législation et de la politique de l'Union en matière de lutte contre la discrimination ;
- handicap : des modalités conformes au cadre institutionnel et juridique des États membres, en vue de consulter et d'associer les organes chargés de protéger les droits des personnes handicapées ou les organisations représentatives des personnes handicapées et les autres parties concernées à l'ensemble de la préparation et de l'exécution des programmes ;
- handicap : des modalités de formation du personnel des autorités participant à la gestion et au contrôle des Fonds ESI dans le domaine de la législation et de la politique de l'Union et des États membres relative aux personnes handicapées, y compris en matière d'accessibilité, et de l'application pratique de la CRPD, telle que mise en œuvre dans la législation de l'Union et des États membres le cas échéant ;
- handicap : des modalités destinées à assurer le suivi de la mise en œuvre de l'article 9 relatif à l'accessibilité

de la CRPD en relation avec les Fonds ESI dans l'ensemble de la préparation et de la mise en œuvre des programmes.

Étant donné que le nouveau règlement relatif aux Fonds ESI est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, il était prévisible que les États membres n'entreprendraient la mise en œuvre des mesures destinées à satisfaire à ces conditions qu'au cours de 2014 ; la date limite pour y répondre est fixée au 31 décembre 2016. En 2017, au plus tard, les États membres devront faire état à la Commission européenne des mesures qu'ils ont prises pour satisfaire à ces conditions ; cela pourra prendre la forme d'un rapport annuel sur la mise en œuvre ou d'un rapport de suivi présenté à la Commission. S'ils ne devaient pas satisfaire à ces conditions, les États membres pourraient se voir suspendre le versement de fonds aux programmes prioritaires visés.

Les éléments de preuve recueillis par la FRA indiquent que la plupart des États membres prévoient de consulter les instances chargées de la lutte contre la discrimination pour formuler des conseils sur les questions d'égalité en rapport à des activités financées par les Fonds ESI, notamment les organismes nationaux de promotion de l'égalité, les organisations de médiateurs et les services publics compétents, conformément à la première condition. Les mesures prises pour satisfaire à chaque condition consistent à répondre aux critères définis par la Commission européenne.¹² Dans le cadre de la première condition, ces critères sont les suivants : un organisme national de promotion de l'égalité a été

créé ; un plan a été conçu pour consulter et associer les entités chargées de la lutte contre la discrimination ; le plan indique des mesures prises pour faciliter la participation active de l'organisme national de promotion de l'égalité. Lorsque des organismes de ce type sont mentionnés dans des accords de partenariat et des programmes opérationnels, ils ont tendance à se voir attribuer une fonction consultative au sein de comités de suivi, comme à **Chypre**, au **Danemark**, en **Finlande**, en **Grèce**, à **Malte**, aux **Pays-Bas**, en **Pologne**, en **République tchèque**, en **Roumanie** ou en **Slovaquie**.

Nombre d'États membres ont également pris des mesures pour commencer à former le personnel participant à la gestion et au contrôle des Fonds ESI dans le domaine de la législation et de la politique de l'UE en matière de lutte contre la discrimination, conformément à la deuxième condition. Ce fut le cas en **Allemagne**, **Autriche**, **Belgique**, **Bulgarie**, à **Chypre**, en **Croatie**, au **Danemark**, en **Espagne**, **Estonie**, **Finlande**, **France**, **Hongrie**, **Italie**, **Lettonie**, **Lituanie**, au **Luxembourg**, à **Malte**, aux **Pays-Bas**, en **Pologne**, **République tchèque**, **Roumanie**, **Slovaquie**, **Slovénie** et en **Suède**. Les critères à satisfaire dans le cadre de cette condition consistent à mettre un plan en place, et que ce plan couvre tous les acteurs pertinents.

En ce qui concerne la troisième condition, certains États membres ont consulté ou prévoient de consulter les organismes chargés de la protection des droits des personnes handicapées ou des organisations de personnes handicapées. Ce fut le cas en **Autriche**, **Belgique**, **Bulgarie**, à **Chypre**, au **Danemark**, en **Espagne**, **Estonie**, **France**, **Grèce**, **Hongrie**, **Irlande**, **Italie**, **Lettonie**, **Lituanie**, au **Luxembourg**, à **Malte**, aux **Pays-Bas**, en **Pologne**, au **Portugal**, en **Roumanie**, **Slovaquie** et **Suède**. Les critères à remplir dans le cadre de cette condition nécessitent de mettre un plan en place pour impliquer de telles organisations, d'identifier les acteurs pertinents et leurs rôles et de faciliter leur participation active au processus.

Pour ce qui est de la quatrième condition, des États membres ont pris des mesures garantissant que le personnel concerné sera formé à la législation et la politique de l'Union et des États membres relative au handicap, y compris l'accessibilité et l'application de la CRPD. Ce fut le cas en **Allemagne**, **Autriche**, **Belgique**, **Bulgarie**, au **Danemark**, en **Espagne**, **Estonie**, **Finlande**, **France**, **Grèce**, **Hongrie**, **Italie**, **Lettonie**, au **Luxembourg**, à **Malte**, aux **Pays-Bas**, au **Portugal**, en **République tchèque**, **Roumanie**, **Slovénie**, et **Slovaquie**. Les critères à satisfaire dans le cadre de cette condition consistent à mettre en œuvre un plan, et à faire en sorte que celui-ci couvre tous les acteurs pertinents.

Dans le contexte du déblocage de fonds structurels et d'investissement, l'autre condition que les

États membres doivent respecter concerne les modalités de suivi de la mise en œuvre de l'article 9 de la CRPD relatif à l'accessibilité. Le suivi, ici, consiste à veiller au caractère adéquat de l'environnement bâti, des transports, des technologies de l'information et de la communication ou des services publics. Il concerne également la mise à disposition de mécanismes de recours pour résoudre des situations où des fonds structurels seraient utilisés d'une manière préjudiciable à l'accessibilité. **L'Autriche**, la **Belgique**, la **Bulgarie**, le **Danemark**, la **France**, la **Hongrie**, **l'Italie**, la **Lettonie**, la **Lituanie**, le **Luxembourg**, **Malte**, la **Pologne**, le **Royaume-Uni**, la **Roumanie**, la **Slovaquie** et la **Suède** ont pris des mesures en vue de satisfaire à cette condition. Les critères à remplir dans le cadre de cette condition sont de disposer de directives techniques claires et de mécanismes de suivi, de recours et d'application concernant l'accessibilité sous toutes ses formes.

Tout bien considéré, il est possible que les Fonds ESI fassent date en termes de protection et de réalisation des droits fondamentaux dans l'UE. Cela est particulièrement vrai pour les questions d'égalité, comme l'ont montré les budgets substantiels alloués par les États membres pour répondre à l'objectif de promotion de l'inclusion sociale, de lutte contre la pauvreté et toute forme de discrimination.

L'enquête du Médiateur européen concernant la question des droits fondamentaux dans la politique de cohésion de l'UE devient pertinente ici. La politique de cohésion est l'instrument de l'UE pour développer les États membres et les régions ; elle « vise à renforcer la cohésion économique et sociale en réduisant l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions ». ¹³ Il est demandé dans l'enquête : « De quels moyens dispose la Commission [européenne] pour garantir que les droits fondamentaux inscrits dans la Charte soient respectés à tous les stades de la mise en œuvre de la politique de cohésion dans les États membres ? » ¹⁴

En réponse à l'enquête, la Commission fait observer « que le respect de la Charte ne peut être une condition préalable à l'approbation d'un accord de partenariat avec un État membre, et qu'une référence à la Charte n'est pas nécessaire ». Mais il importe, conformément au règlement, que les « États membres définissent les actions spécifiques pour promouvoir l'égalité des chances et prévenir toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou la conviction, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ». ¹⁵

À cet égard, la mise en œuvre des Fonds ESI au cours de la période de programmation 2014-2020 pourrait être un agent de changement, menant à une meilleure inclusion sociale. Le Parlement européen a noté et



souligné cette possibilité, et établi un lien direct entre les Fonds ESI et le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques. Considérant le Semestre européen comme un outil de coordination des politiques économiques et budgétaires dans les États membres, le Parlement a invité « la Commission à relier plus étroitement le semestre européen aux objectifs sociaux d'Europe 2020 » (pour plus d'informations sur le semestre européen, voir le [Focus](#) du présent Rapport annuel). Le Parlement européen a également exhorté les « États membres à mettre en œuvre des mesures spécifiques d'intégration sociale et de lutte contre les discriminations en vue de réduire la pauvreté, en ciblant les groupes les plus exposés au risque d'exclusion sociale. »¹⁶

Les recommandations par pays adressées par la Commission européenne aux États membres quant à la manière de stimuler la croissance et la création d'emplois pourraient, là où elles seraient suivies, jouer ici un rôle important. Douze États membres ont reçu des recommandations relatives à la pauvreté et à l'inclusion sociale pour 2014-2015 : **Bulgarie, Croatie, Espagne, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie et Royaume-Uni.**¹⁷ Pour plus d'informations concernant les recommandations par pays, voir le [chapitre 6](#) sur les droits de l'enfant.

1.3. Tenir les promesses de la CRPD demeure un défi

La CRPD occupe une position singulière dans l'architecture des droits fondamentaux de l'UE en tant que seule convention internationale relative aux droits de l'homme confirmée par l'Union. Après la ratification de la CRPD par l'UE en 2010, la responsabilité de la mise en œuvre de la convention est partagée entre l'UE et les États membres, selon leurs compétences respectives. La plupart des domaines et questions politiques relevant principalement de la compétence des États membres, c'est à l'échelle nationale que les processus d'alignement des normes et des pratiques sur les exigences de la convention ont été les plus actifs en 2014. Ces réformes se poursuivent à vive allure, à mesure que le Comité CRPD examine davantage d'États membres et fixe des recommandations pour les étapes de mise en œuvre de la convention.¹⁸

L'UE a pris des mesures significatives concernant la mise en œuvre de la CRPD. En juin, la Commission européenne a, comme il convient, fait état des initiatives que l'UE a prises pour mettre en œuvre la CRPD au cours des deux années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la convention dans l'Union.¹⁹ Parallèlement,

les membres du cadre de suivi de l'UE instauré au titre de l'article 33, paragraphe 2, de la CRPD ont poursuivi leur travail de promotion, protection et suivi de la convention.²⁰ Le débat de l'UE avec le Comité CRPD sur son rapport initial est prévu pour août 2015.²¹ Les recommandations du comité devraient façonner les futures actions de la Commission européenne en tant que point de convergence et du cadre de suivi de l'UE.

1.3.1. Faire prévaloir les principes de non-discrimination dans l'application de la CRPD

L'adoption de la CRPD a permis de codifier le passage, dans le droit international, à une approche du handicap axée sur les droits de l'homme. Une indication de cette évolution est que même si les réformes nationales introduites en 2014 ont ciblé divers domaines d'action, beaucoup ont en commun d'être axées sur les principes d'égalité et de non-discrimination fondée sur le handicap énoncés dans la convention et constamment mis en lumière par la jurisprudence du Comité CRPD.²² Légiférer du point de vue des droits de l'homme requiert un changement dans les approches traditionnelles de nombreuses lois concernant les personnes handicapées, pour veiller à ce qu'elles soient traitées sur un pied d'égalité avec les autres personnes.²³

La formulation des normes de la CRPD comme enracinées dans le principe de la non-discrimination, défini aux articles 3 et 5 de la convention, signifie également qu'une autre mesure de l'UE dans le domaine de l'égalité peut jouer un rôle dans l'harmonisation de la législation nationale avec la CRPD. Le droit dérivé de l'UE, notamment la proposition de directive sur l'égalité de traitement, pourrait jouer un rôle particulier dans ce processus en étendant la protection contre la discrimination fondée sur le handicap à tous les domaines de la vie couverts par la protection en vigueur contre la discrimination raciale ou ethnique.²⁴

Les trois domaines dans lesquels le principe de non-discrimination a eu un impact particulier sur les mesures visant à mettre la législation nationale en conformité avec la CRPD en 2014 concernent :

- la capacité juridique (article 12) ;
- le placement et le traitement involontaires, liés aux droits à la liberté et à la sûreté de la personne (article 14), l'interdiction de la torture ou des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 15), la protection de l'intégrité de la personne (article 17) et la santé (article 25) ;
- l'accessibilité (article 9).

« Il n'est pas surprenant que l'article 12 [sur la reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité] de la Convention [...] ait été l'un des thèmes conflictuels majeurs lors des négociations du traité. Et il est probable que sa mise en œuvre dans tous les États parties demeure le plus grand défi. [...] Au cours de nos cinq premières années d'existence en tant qu'organe conventionnel, nous n'avons pas trouvé un seul pays qui ait rempli ses obligations en vertu de l'article 12. »

Theresia Degener, membre du Comité CRPD (2014), « The normative requirements of Article 12 of the CRPD », Discours prononcé lors du Forum de travail 2014 sur la mise en œuvre dans l'UE de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées

L'article 12 de la CRPD relatif à la reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité a confirmé de manière cohérente une priorité des réformes juridiques dans les États membres de l'UE, témoignant de son statut en tant que l'un des articles les plus ambitieux pour les États parties à la convention.²⁵ En avril 2014, le Comité CRPD a présenté sa première orientation autorisée, ou observation générale, sur la portée et le sens de l'article 12.²⁶ Le comité a réitéré les obligations imposées aux États parties qui étaient apparues de précédentes observations finales,²⁷ à savoir la nécessité d'abroger les refus de capacité juridique qui imposent une discrimination fondée sur le handicap, et de remplacer les régimes où un tuteur prend des décisions au nom d'une personne par des systèmes qui respectent l'« autonomie, la volonté et les préférences » de la personne.²⁸ L'observation générale a également précisé certains éléments essentiels des mécanismes qui devraient remplacer les régimes de tutelle antérieurs. Pour être conformes à la convention, ces systèmes doivent, par exemple, être accessibles à tous, quels que soient les besoins en matière d'accompagnement et le mode de communication, et la personne d'accompagnement devrait être juridiquement reconnue.²⁹

L'article 12 reste toutefois un sujet de désaccord. Certains États membres de l'UE ont contesté l'interprétation de l'article 12 formulée par le comité dans l'observation générale, selon laquelle les États parties « ne doivent pas priver les personnes handicapées de leur capacité juridique ».³⁰ Dans leurs commentaires sur le projet d'observation générale, l'Allemagne, le Danemark et la France, par exemple, ont réaffirmé leur point de vue selon lequel la convention prévoit des restrictions de la capacité juridique dans certaines circonstances.³¹ Cela donne à penser que la « divergence » entre l'interprétation que le comité fait de l'article 12 et celle des États parties qui mettent en lumière les observations de l'Allemagne est susceptible de persister.³²

La tension entre ces deux points de vue se reflète dans certaines réformes de la législation nationale relative à la capacité juridique engagées en 2014, qui continuent à autoriser une restriction de la capacité si des critères spécifiques sont remplis. Par exemple, la loi sur

la famille adoptée par le parlement croate en juin 2014 abroge la tutelle à part entière ou plénière, mais maintient la possibilité pour les tribunaux de placer des personnes handicapées sous tutelle partielle.³³ Elle établit également un délai de cinq ans, à compter du 1^{er} janvier 2015, pour des révisions de toutes les décisions précédentes relatives à la privation de la capacité juridique, dans le but de restaurer une capacité juridique partielle ou totale.³⁴ Des mesures visant à remplacer la privation complète de la capacité juridique par des restrictions partielles et à introduire des exigences de réexamen périodique de la décision d'incapacité sont également au cœur de propositions faites en Pologne pour réformer la législation dans ce domaine.³⁵

Il existe des tensions similaires quant à la mise en œuvre des éléments de non-discrimination figurant dans les dispositions de la CRPD concernant le placement involontaire des personnes souffrant de handicaps psychosociaux, en particulier l'article 14 relatif au droit à la liberté et sécurité de la personne.³⁶ Dans ses observations finales de 2014 sur la Belgique, le Danemark et la Suède, le Comité CRPD a réitéré sa position selon laquelle la privation de liberté fondée sur un handicap réel ou présumé est contraire à l'article 14.³⁷ Cela reflète l'opinion exprimée par le président du comité spécial chargé de rédiger la CRPD, selon laquelle cet article est « essentiellement une disposition relative à la non-discrimination ».³⁸

Toutefois, les États membres du Conseil de l'Europe ont antérieurement interprété la CRPD comme autorisant le placement non volontaire lorsqu'un « trouble mental grave » est associé à d'autres critères, en particulier si l'absence d'un tel placement devait entraîner un préjudice grave pour l'individu concerné ou un tiers.³⁹ Cette position figure à nouveau dans le projet de protocole additionnel à la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine (convention d'Oviedo)⁴⁰ relatif à la protection des droits de l'homme et de la dignité des personnes souffrant de troubles mentaux, en ce qui concerne le placement involontaire et le traitement involontaire, rédigé en 2014.

Les discussions qui ont eu lieu lors du processus de rédaction indiquent que le protocole additionnel établira des critères concernant le placement involontaire, y compris l'existence d'un « trouble mental ».⁴¹ Vu l'interprétation par le Comité CRPD de l'article 14 de la CRPD comme prohibant le placement involontaire fondé sur le handicap, la FRA a souligné dans ses observations au Comité directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe que l'adoption du protocole additionnel sous sa forme actuelle pourrait soulever des questions pour les États membres de l'UE ayant ratifié la CRPD.



« L'obligation des États parties d'assurer l'accès des personnes handicapées au milieu physique, aux transports, à l'information et à la communication ainsi qu'aux services ouverts au public devrait être envisagée sous l'angle de l'égalité et de la non-discrimination. »

« Le déni d'accès devrait être clairement défini comme un acte de discrimination illégal. »

Comité des droits des personnes handicapées (2014), Observation générale n° 2 sur l'article 9 : Accessibilité, CRPD/C/GC/2, paras. 34 et 29

Les mesures législatives qui mettent en œuvre les dispositions de la CRPD liées à l'accessibilité intègrent également de plus en plus une approche fondée sur la non-discrimination. L'observation générale du Comité CRPD en avril 2014 sur l'accessibilité a renforcé cette approche, en soulignant que le fait de ne pas assurer l'accès de personnes handicapées au milieu physique, à l'information et aux services ouverts au public « constitue un acte de discrimination fondée sur le handicap ».42

La **Suède** a donné l'exemple le plus explicite de telles réformes, en modifiant la législation43 afin de classer l'inaccessibilité pour les personnes handicapées comme une nouvelle forme de discrimination couverte par la loi en vigueur relative à la discrimination.44 Le projet de loi, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015, couvre plusieurs domaines de la vie, y compris l'emploi, les biens et services, la santé et les services sociaux. Toutefois, l'interdiction relative à l'inaccessibilité ne s'applique pas aux personnes demandeuses d'emploi ou à l'offre de logement. De plus, en ce qui concerne la prestation de biens et services, d'autres exemptions s'appliquent aux particuliers et aux entreprises employant moins de 10 personnes.45

D'autres réformes ont mis l'accent sur certaines questions d'accessibilité, telles que l'accessibilité du processus électoral. La FRA et le Réseau d'études européen d'experts dans le domaine du handicap (ANED), soutenues par la Commission européenne, ont publié des résultats de recherche en 2014 qui montrent que, parmi les États membres qui disposaient de données, la moitié seulement de ceux-ci avaient des normes juridiques exigeant que tous les bureaux de vote soient accessibles (voir le [tableau 1.1](#)). Cela réduit l'aptitude des personnes handicapées à exercer leurs droits politiques sur un pied d'égalité avec les autres.46 La FRA a invité les États membres à élaborer des normes et lignes directrices minimales pour l'accessibilité des installations ouvertes au public, comprenant les besoins d'accessibilité de toutes les personnes handicapées, non pas seulement celles ayant un handicap physique. Les réformes proposées au code électoral **néerlandais** ont néanmoins une portée limitée : ils modifient l'exigence visant à garantir qu'« au moins 25 % » des bureaux de vote soient accessibles aux personnes ayant un handicap physique pour une disposition selon laquelle « autant de bureaux de vote que possible, mais au moins 25 % » devraient être accessibles à ces personnes.47

Un autre moteur des réformes concerne les affaires relatives à l'accessibilité du processus électoral portées devant des tribunaux nationaux ([tableau 1.2](#)).48 En **Slovénie**, trois personnes handicapées ont contesté la constitutionnalité d'une disposition juridique concernant des bureaux de vote accessibles, au motif que la demande faite à chaque commission électorale de circonscription de ne rendre accessible aux personnes handicapées qu'un seul bureau de vote allait à l'encontre de

Tableau 1.1 : Existe-t-il des normes juridiques d'accessibilité concernant les bureaux de vote ?

Normes juridiques d'accessibilité pour tous les bureaux de vote	Normes juridiques d'accessibilité pour certains bureaux de vote	Aucune norme juridique identifiée
DE, EE, ES, FR, HR, IE, LT, LU, MT, PT, SE, UK	AT, BE, HU, IT, NL, PL, SI	CY, CZ, DK, LV, SK

Note : Le Réseau d'études européen d'experts dans le domaine du handicap (ANED) n'a fourni aucune donnée pour BG, EL, FI et RO.

Source : FRA, 2014

Tableau 1.2 : Des juridictions nationales ont-elles examiné des affaires liées au droit des personnes handicapées à participer à la vie politique ?

Examen d'affaires liées au droit des personnes handicapées à participer à la vie politique	Aucune affaire liée au droit des personnes handicapées à participer à la vie politique
CZ, DE, ES, IT, MT, NL, PL, SI	AT, BE, BG, CY, DK, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, PT, RO, SE, SK, UK

Source : FRA, 2014

l'article 9 de la CRPD et de l'interdiction constitutionnelle de discrimination.⁴⁹ La Cour constitutionnelle a retenu la plainte et invité l'Assemblée nationale à remédier à cette situation dans un délai de deux ans à compter de la publication de la décision de la cour.

« Les personnes handicapées devraient pouvoir participer pleinement à la société. La création d'emplois et l'accessibilité figurent au premier rang des priorités de la Commission européenne et je m'engage personnellement à prendre des mesures dans ces domaines. »

Marianne Thyssen, Commissaire chargée de l'emploi, des affaires sociales, des compétences et de la mobilité des travailleurs (2014), « Journée européenne des personnes handicapées : la ville de Borås, en Suède, remporte l'Access City Award 2015, prix européen des villes attentives aux besoins des personnes handicapées », communiqué de presse, Bruxelles, 3 décembre 2014

Pour ce qui est de l'avenir, l'accessibilité est un domaine où le droit dérivé de l'UE pourrait fixer des normes minimales pour les États membres. Le projet d'acte législatif sur l'accessibilité dans l'Union européenne (*European Accessibility Act*), qui figurait dans les programmes de travail annuel 2012 et 2014 de la Commission européenne, a bénéficié d'une nouvelle impulsion de la nouvelle Commission. Bien qu'il ne figure pas expressément dans le programme de travail de 2015, la Commission souligne que son engagement en faveur de l'égalité des chances pour les personnes handicapées, en conformité avec la CRPD, implique de « permettre à ces dernières d'avoir accès à l'environnement physique, aux transports, aux systèmes

et technologies de l'information et de la communication et à d'autres équipements et services. »⁵⁰ De plus, le projet de directive sur l'égalité de traitement comprend une approche de l'accessibilité fondée sur la non-discrimination.

1.3.2. Mettre en place les institutions nécessaires à l'application de la CRPD : travaux en cours

Bien que la plupart des États membres de l'UE aient ratifié la CRPD avant ou pendant 2010, beaucoup sont encore en train d'instituer ou de reconfigurer les organes chargés de diriger et de contrôler l'application de la convention, comme le prescrit l'article 33 de la CRPD (voir le [tableau 1.3](#) qui met en évidence les organismes institués ou désignés en 2014). Le Comité CRPD a exprimé sa frustration à l'égard des retards intervenus dans la mise en place de ces organismes, notant sa préoccupation que la **Suède**, qui a ratifié la convention en 2008, n'ait toujours pas introduit, au titre de l'article 33, paragraphe 2, un mécanisme de promotion, de protection et de suivi de l'application de la convention.⁵¹

Bien que le **Portugal** ait ratifié la CRPD en 2009, un cadre national pour s'acquitter de ses obligations en vertu de l'article 33, paragraphe 2, de la convention n'a pas été instauré avant novembre 2014.⁵² En plus de faire des recommandations à des autorités publiques

Pratiques encourageantes

Améliorer l'accessibilité pour les personnes handicapées

Les États membres ont pris des mesures pour accroître l'accessibilité des zones et installations touristiques. Par exemple, un programme **portugais** assure que les plages sont conformes à la législation sur l'accessibilité. Le programme « Plage accessible – plage pour tous ! » (*Praia acessível – Praia para Todos!*) permet aux plages remplissant certaines conditions de hisser un drapeau qui signale leur accessibilité. Ces conditions couvrent des sentiers, des installations sanitaires et de premiers soins, ainsi que des places de stationnement accessibles. Ce plan est en vigueur depuis 2004, et le nombre de plages participant à ce programme est passé de 50 en 2005 à 194 en 2014.

Ce programme réunit l'Institut national pour la réhabilitation (*Instituto Nacional para a Reabilitação*, INR), l'Institut de l'eau (*Instituto da Água*), l'Agence portugaise de l'environnement (*Agência Portuguesa do Ambiente*) et le Tourisme du Portugal (*Turismo de Portugal*).

Pour plus d'informations, voir www.inr.pt/content/1/17/prai-a-accessivel-prai-a-para-todos

Une initiative de la Banque nationale **polonaise** (*Narodowy Bank Polski*, NBP) vise à améliorer l'accès des personnes handicapées aux services financiers. Dans le cadre de cette campagne, la NBP a élaboré un répertoire des termes économiques traduit dans la langue des signes, ainsi que des lignes directrices pour les établissements financiers concernant les besoins des personnes handicapées dans le cadre de leurs contacts avec les banques.

Dans son initiative, la NBP collabore avec la Fondation Vis Maior (*Fundacja Vis Maior*) et l'Association polonaise des Sourds (*Polski Związek Głuchych*). Conjointement avec l'ONG Merci à vous d'exister (*Dobrze, że jesteś*), la NBP a également préparé à l'attention des personnes handicapées intellectuelles un manuel d'initiation à l'argent et à la façon de s'en servir.

Pour plus d'informations, voir <http://nbpnieuwklucz.pl/sluch>

compétentes en vue de promouvoir une meilleure application de la CRPD, le mécanisme national renforcera la prise de conscience et diffusera des informations sur les droits énoncés dans le cadre de la convention. L'instauration d'un nouvel organe répond à une tendance qui a vu environ un quart des États membres de l'UE créer de nouvelles entités pour assurer cette fonction : un autre tiers des États membres a désigné des instances nationales des droits de l'homme comme organes visés à l'article 33, paragraphe 2.⁵³

Une autre source de discussion concerne le manque de participation de la société civile, en particulier des organisations représentatives des personnes handicapées, aux organes visés à l'article 33, comme requis par l'article 33, paragraphe 3, de la CRPD. Cela reflète une préoccupation plus générale à l'égard de la participation des personnes handicapées à des décisions qui les concernent, un principe transversal de la CRPD. Les éléments de preuve de la FRA publiés en 2014 montrent que quatre États membres de l'UE, la **Grèce**, la **Lituanie**, les **Pays-Bas** et la **Roumanie**, n'ont ni législaté instaurant des mécanismes de consultation des organisations représentant les personnes handicapées, ni pratiques systématiques pour garantir leur participation à l'élaboration des lois et des politiques.⁵⁴

Dans ses observations finales sur le **Danemark**, le Comité CRPD a critiqué le comité interministériel, qui agit en tant que mécanisme de coordination pour l'application de la convention au titre de l'article 33, paragraphe 1, de ne solliciter « qu'occasionnellement » la contribution des organisations qui représentent les personnes handicapées au Danemark.⁵⁵ En revanche, et c'est plus encourageant, sur les six nouveaux

membres désignés à la commission gouvernementale **croate** pour les personnes handicapées, l'organe visé à l'article 33, paragraphe 2, trois sont des représentants d'organisations de la société civile.⁵⁶

Un autre domaine de préoccupation récurrente est lié aux ressources parfois insuffisantes mises à disposition des cadres de suivi pour remplir leurs fonctions.⁵⁷ Des propositions visant à désigner le défenseur public des droits **tchèque**, le Médiateur, comme l'organisme national de promotion, de protection et de suivi de l'application de la convention au titre de l'article 33, paragraphe 2,⁵⁸ ont été abandonnées en décembre 2014 après des préoccupations exprimées concernant les ressources financières supplémentaires que le Médiateur exigerait pour s'acquitter de cette tâche.⁵⁹ Cela étant, aucune institution n'a encore été désignée.

En plus de limiter la portée de leurs activités éventuelles, une dépendance à l'égard de décisions de subventions annuelles publiques peut confirmer l'impression que les organismes de contrôle manquent de l'indépendance nécessaire à l'égard de leur gouvernement. Le Comité CRPD, qui a relevé cette question dans ses observations finales sur l'**Autriche**, a recommandé au gouvernement « de doter le Comité de surveillance indépendant d'un budget transparent et de lui conférer le pouvoir d'administrer ce budget en toute autonomie ». ⁶⁰ L'Institut **roumain** pour les droits de l'homme (*Institutul Român pentru Drepturile Omului*), l'organe visé à l'article 33, paragraphe 2, a vu son budget réduit de plus d'un tiers en 2014, passant de 1,6 million de lei roumains (RON) (environ 360 000 EUR) en 2013 à 1 million RON (environ 230 000 EUR) en 2014.⁶¹

Tableau 1.3 : Structures mises en place pour la mise en œuvre de la CRPD, par État membre de l'UE

État membre de l'UE	Année d'adhésion	A adhéré au protocole facultatif	Points de contact au sein du gouvernement pour les questions relatives à l'application de la CRPD – article 33, paragraphe 1	Dispositif de coordination – article 33, paragraphe 1	Cadre destiné à promouvoir, à protéger et à suivre l'application de la CRPD – article 33, paragraphe 2
AT	2008	Oui	Ministère fédéral du travail, des affaires sociales et de la protection des consommateurs (<i>Sozialministerium</i>) et points de contact régionaux désignés par les neuf autorités régionales (<i>Länder</i>) axés sur leurs compétences	Ministère fédéral du travail, des affaires sociales et de la protection des consommateurs (<i>Sozialministerium</i>) avec la participation du Comité consultatif fédéral des personnes handicapées (<i>Bundesbehindertenbeirat</i>)	Comité de suivi de la CRPD (<i>Monitoringausschuss</i>)

BE	2009	Oui	Service public fédéral Sécurité sociale. Points de contact régionaux désignés par les sept entités indépendantes		Centre interfédéral pour l'égalité des chances/ <i>Interfederaal Gelijkekansencentrum</i>
BG	2012	Non	Ministère du travail et de la politique sociale, politique en faveur des personnes handicapées, Direction de l'égalité des chances et des avantages sociaux, Département de l'intégration des personnes handicapées (<i>Министерство на труда и социалната политика, дирекция "Политика за хората с увреждания, равни възможности и социални помощи", отдел "Интеграция на хората с увреждания"</i>)	Non établi/désigné	Non établi/désigné
CY	2011	Oui	Département pour l'inclusion sociale des personnes handicapées, ministère du travail, du bien-être et de l'assurance sociale	Conseil panchypriote pour les personnes handicapées	Bureau du commissaire à l'administration (Médiateur) ; Commissaire à la protection des droits de l'homme
CZ	2009	Non	Ministère du travail et des affaires sociales (<i>Ministerstvo práce a sociálních věcí</i>)	Ministère du travail et des affaires sociales en coopération avec le ministère des affaires étrangères, le Conseil du gouvernement pour les personnes handicapées et le Conseil national tchèque du handicap	Non établi/désigné
DE	2009	Oui	Ministère fédéral du travail et des affaires sociales (<i>Bundesministerium für Arbeit und Soziales</i>) (16 États fédéraux (<i>Länder</i>) ont désigné leurs propres sous-points de contact)	Commissaire du gouvernement fédéral pour les questions relatives aux personnes handicapées	Institut allemand pour les droits de l'homme (<i>Deutsches Institut für Menschenrechte</i>)
DK*	2009	Oui	Ministère de l'enfance, de l'égalité des genres, de l'intégration et des affaires sociales (<i>Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold</i>)	Comité interministériel de fonctionnaires sur les questions de handicap	Institut pour les droits de l'homme (<i>Institut for Menneskerettigheder</i>) ; Conseil du handicap (<i>Det Centrale Handicapråd</i>) ; Médiateur parlementaire (<i>Folketingets Ombudsmand</i>)



EE	2012	Oui	Ministère des affaires sociales (<i>Sotsiaalministeerium</i>)	Assemblée de coopération entre les ministères (<i>Puuetega inimeste koostöökogu</i>), Chambre estonienne des personnes handicapées et quatre organisations de personnes handicapées	Commissaire à l'égalité entre hommes et femmes et à l'égalité de traitement (<i>Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik</i>)
EL	2012	Oui	Direction des relations internationales, ministère du travail, de la sécurité sociale et du bien-être (<i>Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλειας και Πρόνοιας</i>)	Non établi/désigné	Non établi/désigné
ES	2007	Oui	Ministère de la santé, des services sociaux et de l'égalité (<i>Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad</i>) ; Ministère des affaires étrangères et de la coopération (<i>Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación</i>)	Conseil national du handicap (<i>Consejo Nacional de la Discapacidad</i>)	Comité espagnol de représentants des personnes handicapées (<i>Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad</i>)
FI**			Ministère des affaires étrangères (<i>Ulkoasiainministeriö</i>) ; Ministère des affaires sociales et de la santé (<i>Sosiaali- ja Terveysministeriö</i>)	Ministère des affaires sociales et de la santé (<i>Sosiaali- ja Terveysministeriö</i>)	Centre des droits de l'homme (<i>Ihmisoikeuskeskus</i>) ; Délégation des droits de l'homme (<i>Ihmisoikeusvaltuuskunta</i>) ; Médiateur parlementaire (<i>Eduskunnan oikeusasiamies</i>)
FR	2010	Oui	Ministère des affaires sociales et de la santé ; Comité interministériel du handicap	Comité interministériel du handicap, composé de représentants de tous les ministères concernés	Le Défenseur des Droits ; Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme ; Conseil national consultatif des personnes handicapées
HR	2007	Oui	Ministère de la politique sociale et de la jeunesse (<i>Ministarstvo socijalne politike i mladih</i>)		Médiateur pour les personnes handicapées (<i>Pravobranitelj za osobe s invaliditetom</i>) ; Commission du gouvernement de la République de Croatie pour les personnes handicapées (<i>Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske za osobe s invaliditetom</i>)
HU	2007	Oui	Département des affaires relatives au handicap (<i>Fogyatékoságügyi Főosztály</i>) au sein du ministère des ressources humaines (<i>Emberi Erőforrások Minisztériuma</i>)	Conseil national du handicap (<i>Országos Fogyatékoságügyi Tanács</i>)	

IT	2009	Oui	Ministère du travail et de la politique sociale (<i>Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali</i>)		Observatoire national sur la situation des personnes handicapées (<i>Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità</i>)
LT	2010	Oui	Ministère de la sécurité sociale et du travail (<i>Socialinės apsaugos ir darbo ministerija</i>)		Conseil des affaires liées au handicap (<i>Neįgalųjų reikalų taryba</i>) du ministère de la sécurité sociale et du travail (<i>Socialinės apsaugos ir darbo ministerija</i>) ; Bureau du Médiateur pour l'égalité des chances (<i>Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba</i>)
LU	2011	Oui	Ministère de la famille, de l'intégration et à la Grande Région		Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg ; Centre pour l'égalité de traitement ; Médiateur au service de citoyens
LV	2010	Oui	Ministère de la protection sociale (<i>Labklājības ministrija</i>) ; Conseil national chargé des questions de handicap (<i>Invalīdu lietu nacionālā padome</i>)		Médiateur de la République de Lettonie (<i>Latvijas Republikas Tiesībsargs</i>)
MT	2012	Oui	Bureau national de coordination au sein du ministère de la famille et de la solidarité sociale (<i>Ministeru għall-Familja u -Solidarjeta` Soċjali</i>) ; Secrétariat parlementaire pour les droits des personnes handicapées et le vieillissement actif (<i>Segretarju parlamentari għad-drittijiet ta' persuni b'diżabilita' u anzjanita' attiva</i>)	Conseil pour une société juste (<i>Kunsill Azzjoni lejn Soċjeta' Ġusta</i>)	Commission nationale pour les personnes handicapées (<i>Kummissjoni Nazzjonali Persuni b'Diżabilità</i>)
NL**			Ministère de la santé, du bien-être et des sports (<i>Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport</i>)		Institut néerlandais pour les droits de l'homme (<i>College voor de Rechten van de Mens</i>)
PL	2012	Non	Ministère du travail et de la politique sociale (<i>Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej</i>)	Ministère du travail et de la politique sociale (<i>Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej</i>) et l'Équipe chargée de l'application des dispositions de la CRPD (dirigée par le plénipotentiaire gouvernemental pour les personnes handicapées (<i>Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych</i>))	Défenseur des droits de l'homme (<i>Rzecznik Praw Obywatelskich</i>)



PT	2009	Oui	Direction générale de la politique extérieure, ministère des affaires étrangères (<i>Ministério dos Negócios Estrangeiros</i>) ; Bureau de la stratégie et de la planification, ministère de la solidarité, de l'emploi et de la sécurité sociale (<i>Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social</i>)	Conseil national pour la réadaptation du ministère de la solidarité, de l'emploi et de la sécurité sociale (<i>Conselho Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência</i>)	Mécanisme national de suivi et d'application de la CRPD (<i>Mecanismo nacional de monitorização da implementação da Convenção</i>)
RO	2011	Non	Département pour la protection des personnes handicapées (<i>Direcția Protecția Persoanelor cu Dizabilități</i>) au sein du ministère du travail, de la famille et de la protection sociale (<i>Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale</i>)		Institut roumain pour les droits de l'homme (<i>Institutul Român pentru Drepturile Omului</i>)
SE	2008	Oui	Ministère de la santé et des affaires sociales (<i>Socialdepartementet</i>)	Groupe de travail interministériel de haut niveau dirigé par la Division pour la famille et les services sociaux du ministère de la santé et des affaires sociales (<i>Socialdepartementet</i>)	Non établi/désigné
SI	2008	Oui	Ministère du travail, de la famille, des affaires sociales et de l'égalité des chances, Direction des personnes handicapées, des anciens combattants et des victimes de la violence de la guerre (<i>Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Direktorat za invalide, vojne veteran in žrtve vojnega nasilja</i>)		Conseil pour les personnes handicapées de la République de Slovénie (<i>Svet za invalide Republike Slovenije</i>)
SK	2010	Oui	Département de l'intégration des personnes handicapées auprès du ministère du travail, des affaires sociales et de la famille (<i>Odbor integrácie osôb so zdravotným postihnutím, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny</i>). Points de contact secondaires d'autres ministères		Non établi/désigné
UK	2009	Oui	Bureau des personnes handicapées au sein du ministère du travail et des retraites (<i>Office for Disability Issues, Department of Work and Pensions</i>)		Commission pour l'égalité et les droits de l'homme (<i>Equality and Human Rights Commission</i> , Angleterre et Pays de Galles) ; Commission écossaise des droits de l'homme (<i>Scottish Human Rights Commission</i>) ; Commission d'Irlande du Nord pour les droits de l'homme (<i>Northern Ireland Human Rights Commission</i>) et Commission d'Irlande du Nord pour l'égalité (<i>Equality Commission for Northern Ireland</i>)

UE	2010	Non	Commission européenne	Pour les questions de coordination entre le Conseil, les États membres et la Commission européenne, voir les dispositions du code de conduite entre le Conseil, les États membres et la Commission énonçant les modalités internes relatives à l'application par l'UE de la CRPD, ainsi qu'à la représentation de l'UE concernant cette convention (2010/C 340/08)	Parlement européen ; Médiateur européen ; Commission européenne ; FRA ; Forum européen des personnes handicapées
----	------	-----	-----------------------	--	--

Notes : Les organismes établis ou désignés en 2014 sont mis en évidence.

* Le Conseil danois et le Médiateur parlementaire danois n'ont pas été désignés, mais le texte explicatif joint à la décision parlementaire B15 du 17 décembre 2010 dispose qu'ils doivent faire partie du cadre.

** La Finlande et les Pays-Bas n'ont pas encore ratifié la CRPD ; cependant, les organes visés à l'article 33 ayant été mentionnés dans le projet de législation pour la ratification, ils sont inclus dans le présent tableau. L'Irlande n'ayant pas mentionné d'organes visés à l'article 33 à la fin de l'année, elle ne figure pas dans le tableau.

Source : FRA, 2015

Cette année a également vu des modifications dans la composition du cadre de suivi de l'UE qui permet de contrôler l'application de la CRPD dans les domaines de compétence de l'UE. Sur proposition de la Conférence des présidents de décembre 2013, le Parlement européen était représenté à la réunion du cadre de février 2014 par sa Commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL), qui doit travailler en coopération étroite avec la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE).⁶² Les élections au Parlement européen de mai 2014 ayant retardé la fourniture de plus amples éclaircissements sur la représentation formelle du parlement dans le cadre de l'UE, cette disposition n'avait pas été confirmée à la fin de 2014.

Hormis la réunion officielle de février 2014, les travaux du dispositif ont été réalisés grâce aux différentes activités de ses membres, conformément au mandat limité énoncé dans la décision du Conseil de 2012

établissant le dispositif.⁶³ Reflétant son rôle, la FRA, en étroite coopération avec la Commission européenne, a élaboré des indicateurs en matière de droits de l'homme concernant l'article 29 de la CRPD relatif au droit de participer à la vie politique et à la vie publique. Publiés à la veille des élections du Parlement européen de mai 2014, ces indicateurs montrent que les personnes handicapées continuent d'être confrontées à d'importants obstacles juridiques, administratifs et liés à l'accessibilité qui sapent leur capacité à participer aux élections sur un pied d'égalité avec les autres.⁶⁴

« L'un des droits fondamentaux que consacre la CRPD est le droit des personnes handicapées à l'autonomie et à l'inclusion dans la société : ce point apparaît désormais comme une question relevant des droits de l'homme inscrite dans le droit international, non comme une question relevant de la politique de réinsertion ou de bien-être social. Il ne fait aucun doute que la violation la plus évidente et directe de ce droit est la ségrégation dont sont victimes les personnes handicapées au sein des grandes institutions ; toutefois, aujourd'hui en Europe, nous sommes encore malheureusement loin d'avoir éradiqué pareilles institutions. »

Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2014), « One of us? The right of persons with disabilities to live in the community », Discours prononcé lors de l'audition conjointe de la commission sur l'égalité et la non-discrimination de l'APCE et du Comité des droits des personnes handicapées, CommDH/Speech(2014)9, 2 octobre 2014

Figure 1.3 : Les infographies de la FRA contribuent à mieux faire connaître les droits électoraux des personnes handicapées



Source : FRA 2014

Le passage d'une prise en charge institutionnelle à un soutien de proximité joue un rôle de plus en plus important dans l'élaboration des politiques au sein de l'UE et de ses États membres, en particulier à la lumière des conditions ex ante générales mentionnées précédemment dans le présent chapitre. La FRA a commencé à mettre en œuvre un projet pluriannuel axé sur le passage de la prise en charge

institutionnelle à l'assistance et au soutien de proximité pour les personnes handicapées.⁶⁵

Un élément fondamental de ce travail consiste à s'appuyer sur les expériences antérieures pour élaborer, par une coopération étroite avec les parties prenantes et les organisations représentatives de personnes handicapées, des indicateurs de droits de l'homme fondés sur l'article 19 de la CRPD relatif au droit à l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société. En regroupant ces indicateurs, la FRA sera en mesure d'élaborer des avis fondés sur des éléments de preuve pour aider l'UE et ses États membres à mettre en œuvre les observations finales du Comité CRPD. Ces preuves contribueront également à l'examen de la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées, qui devrait se dérouler en 2016.

Conclusions de la FRA

■ Les éléments de preuve réunis par la FRA démontrent que le niveau de la discrimination reste élevé, y compris dans des domaines autres que l'emploi. Cependant, en 2014, six ans après avoir été proposée pour la première fois, la directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle n'a pas encore été adoptée.

Pour que l'UE puisse satisfaire à son obligation de devenir une société véritablement inclusive, ses institutions et États membres devraient faire appel à tous les moyens dont ils disposent pour garantir l'adoption de la proposition de directive sur l'égalité de traitement.

■ Les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) sont un instrument clé dans les efforts de l'UE pour garantir l'inclusion de celles et ceux qui sont les plus exposés à la discrimination et l'inégalité de traitement, et atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020. Les États membres ont alloué environ 10 % du budget général disponible au titre des Fonds ESI en vue de promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination au cours de la période de programmation 2014-2020.

Les États membres devraient veiller à ce que les Fonds ESI soient investis en conformité avec les droits fondamentaux, dans la perspective de résultats concrets et durables relatifs à l'inclusion sociale. Il faudra un renforcement de la coopération et de la coordination des activités entre la Commission européenne, les organes et les États membres de l'UE

pour aider ces derniers à atteindre leurs objectifs dans ce domaine.

■ Les preuves montrent que les États membres de l'UE ont pris des mesures concrètes pour s'acquitter de leur obligation consistant à faire en sorte que les programmes opérationnels financés au titre des Fonds ESI respectent le principe de non-discrimination et les droits des personnes handicapées. Cela transparaît dans les actions entreprises par les États membres pour satisfaire aux cinq conditions ex ante générales concernant la lutte contre la discrimination et le handicap avant la date limite du 31 décembre 2016.

Les États membres sont encouragés à poursuivre leurs efforts pour pleinement remplir ces conditions, tout en associant les organismes publics et organisations de la société civile au sein de commissions instituées pour assurer le suivi des ressources affectées au titre des Fonds ESI, augmentant ainsi la transparence et la responsabilité.

■ Les réformes visant à garantir que la législation nationale réponde aux exigences de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRPD) tiennent de plus en plus compte des dispositions transversales de la convention relatives à l'égalité et la non-discrimination. Celles-ci sont énoncées à l'article 3 de la CRPD relatif aux principes généraux et à l'article 5 relatif à l'égalité et non-discrimination.

Les États membres devraient veiller à intégrer les principes d'égalité et de non-discrimination lorsqu'ils adaptent leurs cadres juridiques en conformité avec l'approche du handicap axée sur les droits de l'homme qui sous-tend la convention. Toutes les réformes devraient prendre en considération les besoins des personnes présentant divers types de handicaps.

■ La composition et le rôle des organismes chargés d'appliquer et d'assurer le suivi de la CRPD, comme le prévoit l'article 33 de la convention, n'ont pas été finalisés au sein des cinq États membres à la fin de 2014, alors que le dernier de ces États membres avait ratifié la convention en 2012.

Les États membres qui n'ont pas encore désigné ces organismes devraient prendre des mesures pour les établir le plus rapidement possible. Tous les États membres devraient s'assurer que les organes visés à l'article 33 de la CRPD disposent de ressources financières et humaines suffisantes pour s'acquitter de leurs fonctions, et que les organisations de personnes handicapées participent pleinement au processus de suivi.

Index des références aux États membres

État membre de l'UE	Page
AT	31, 34, 39
BE	32, 34, 36
BG	31, 34, 35
CY	31, 34
CZ	34, 39
DE	32, 34, 36
DK	34, 36, 39
EE	34
EL	31, 34, 39
ES	31, 34, 35
FI	28, 31, 34
FR	28, 31, 34, 36
HR	34, 35, 36, 39
HU	31, 34, 35
IE	30, 34, 35
IT	30, 31, 34, 35
LT	34, 35, 39
LU	34
LV	34, 35
MT	31, 34
NL	30, 32, 34, 37, 39
PL	34, 35, 36, 38
PT	31, 34, 35, 38
RO	31, 34, 35, 39
SE	34, 36, 37, 38
SI	34, 37
SK	31, 34
UK	31, 34, 35



Notes

Tous les liens hypertexte ont été consultés le 30 avril 2015.

- 1 Pour de plus amples informations sur la mise en œuvre des directives sur l'égalité, voir Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2013), *Avis de la FRA sur la situation de l'égalité dans l'Union européenne 10 ans après la mise en œuvre initiale des directives sur l'égalité*, Avis de la FRA 1/2013, Vienne, FRA ; Commission européenne (2014), *Rapport commun sur l'application de la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (directive sur l'égalité entre les races) et de la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (directive sur l'égalité en matière d'emploi)*.
- 2 Commission européenne, Présidence italienne du Conseil de l'Union européenne (2014), *Shaping the future of equality policies in the EU: Joint high level event on non-discrimination and equality*, Rome, 6-7 novembre 2014, Synthèse et conclusions principales.
- 3 Commission européenne (2008), Proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de conviction, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle.
- 4 Conseil de l'Union européenne (2014), *Outcome of the Council meeting, 3357th Council meeting, Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs*, p. 10.
- 5 En particulier FRA (2014), *EU LGBT survey* (outil de recherche de données en ligne).
- 6 FRA (2014), *Tackling sexual orientation and gender identity discrimination: Conference conclusions*.
- 7 FRA (2014), *CLARITY: Complaints, legal assistance and rights information tool for you*.
- 8 Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.
- 9 Commission européenne (2014), *Le FSE en 2014-2020*.
- 10 Commission européenne (2014), *Fonds européen de développement régional*.
- 11 Commission européenne (2013), *Guidance on ex ante conditionalities: Part II*.
- 12 Commission européenne (2013), *Guidance on ex ante conditionalities: Part II*, p. 338-344 concernant la non-discrimination et p. 350-357 concernant le handicap.
- 13 Commission européenne (2015), *Glossaire : Politique de cohésion*.
- 14 Médiateur européen (2014), *Letter to the European Commission opening own-initiative inquiry OI/8/2014/AN concerning the respect for fundamental rights in the implementation of the EU cohesion policy*.
- 15 Commission européenne (2014), *Comments of the Commission on the European Ombudsman's own-initiative inquiry*.
- 16 Résolution du Parlement européen du 22 octobre 2014 sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques : mise en œuvre des priorités pour 2014 (2014/2059(INI)).
- 17 Commission européenne (2014), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Semestre européen 2014 : recommandations par pays : Bâtir la croissance*, COM(2014) 400 final, Bruxelles.
- 18 Pour plus d'informations concernant la présentation des rapports des États membres de l'UE au Comité CRPD, voir FRA (2014) *The right to political participation of persons with disabilities: Human rights indicators*, Luxembourg, Office des publications, annexe 4 ; et http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?TreatyID=4&DocTypeID=5.
- 19 Commission européenne (2014), *Commission staff working document report on the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) by the European Union*, SWD(2014) 182 final, Bruxelles, 5 juin 2014.
- 20 Les ordres du jour et procès-verbaux des réunions européennes sur le cadre de suivi de la CRPD sont disponibles à : www.edf-feph.org/Page_Generale.asp?DocID=22112&thebloc=33400.
- 21 Voir le calendrier des sessions du Comité CRPD : http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?Treaty=CRPD.
- 22 Toutes les observations finales du Comité CRPD sont disponibles à : http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?TreatyID=4&DocTypeID=5. Voir également : Comité des droits des personnes handicapées (Comité CRPD) (2014), *Observation générale n° 1 sur l'article 12 : Reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité*, CRPD/C/GC/1, 19 mai 2014; Comité CRPD (2014), *Observation générale n° 2 sur l'article 9 : Accessibilité*, CRPD/C/GC/2, 22 mai 2014.
- 23 Voir : FRA (2013), *La capacité juridique des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées intellectuelles*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2012), *Placement involontaire et traitement involontaire de personnes souffrant de troubles mentaux*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2012), *Choix et contrôle : le droit à une vie autonome*, Luxembourg, Office des publications.
- 24 FRA (2013), *La capacité juridique des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées intellectuelles*, Luxembourg, Office des publications, p. 13.
- 25 Comité CRPD (2014), *Observation générale n° 1 sur l'article 12 : Reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité*, CRPD/C/GC/1, 19 mai 2014. Voir également FRA (2013), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2012 – Rapport annuel 2012*, Luxembourg, Office des publications; FRA (2014), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2013 – Rapport annuel 2013*, Luxembourg, Office des publications ; et le document à paraître « CRPD-influenced legal changes at the national level ».
- 26 Comité CRPD (2014), *Observation générale n° 1 sur l'article 12 : Reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité*, CRPD/C/GC/1, 19 mai 2014.
- 27 Voir, par exemple, Comité CRPD (2014), *Observations finales concernant le rapport initial de la Suède*, CRPD/C/SWE/CO/1, 12 mai 2014 ; Comité CRPD (2013), *Observations finales sur le rapport initial de l'Autriche*, CRPD/C/AUT/CO/1, 30 septembre 2013.
- 28 Comité CRPD (2014), *Observation générale n° 1 sur l'article 12 : Reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité*, CRPD/C/GC/1, 19 mai 2014, paras. 21-22.

- 29 *Ibid.*, para. 25. Voir également Degener, T. (2014), *The normative requirements of Article 12 CRPD*, Discours prononcé à l'occasion du Forum de travail 2014 sur la mise en œuvre dans l'UE de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.
- 30 Comité CRPD (2014), *Observation générale n° 1 sur l'article 12 : Reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité*, CRPD/C/GC/1, 19 mai 2014, para. 14.
- 31 Tous les commentaires sur le projet d'observation générale sont disponibles à : www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/DGCArticles12And9.aspx.
- 32 République fédérale d'Allemagne (2014), *German statement on the Draft General Comment on Article 12 CRPD*, 20 février 2014.
- 33 Croatie, Loi sur la famille (*Obiteljski zakon*) (2014), Journal officiel (*Narodne novine*), n° 75/14, art. 234, para. 2 et art. 219.
- 34 *Ibid.*, art. 557.
- 35 Pologne, Bulletin d'information publique du Conseil des ministres (*Biuletyn Informacji Publicznej Rady Ministrów*), *Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów*.
- 36 See FRA (2012), *Placement involontaire et traitement involontaire de personnes souffrant de troubles mentaux*, Luxembourg, Office des publications.
- 37 Comité CRPD (2014), *Observations finales concernant le rapport initial de la Belgique*, CRPD/C/BEL/CO/1, 28 octobre 2014, para. 26 ; Comité CRPD (2014), *Observations finales concernant le rapport initial de la Suède*, CRPD/C/SWE/CO/1, 12 mai 2014, para. 36 ; Comité CRPD (2014), *Observations finales concernant le rapport initial du Danemark*, CRPD/C/DNK/CO/1, 30 octobre 2014, para. 36.
- 38 Nations Unies, Convention relative aux droits des personnes handicapées, Comité spécial (2006), *Récapitulatif quotidien des débats de la septième session*, 19 janvier 2006, vol. 8, n° 4.
- 39 Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2012), 1131^e réunion, 18 janvier 2012 – 10.8 Comité directeur pour la bioéthique (CDBI), Rapport abrégé de la 41^e réunion plénière, CM(2011)172, 9 décembre 2011.
- 40 Conseil de l'Europe (1997), Convention pour la protection des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine : *Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine*, CETS n° 164 (convention d'Oviedo).
- 41 Conseil de l'Europe, Comité de bioéthique (DH-BIO) (2014), Rapport de la 6^e réunion (Strasbourg, 12–14 novembre 2014), DH-BIO/RAP 6, Strasbourg, 24 novembre 2014.
- 42 Comité CRPD (2014), *Observation générale n° 2 sur l'article 9 : Accessibilité*, CRPD/C/GC/2, 22 mai 2014, para. 34.
- 43 Suède, Loi modifiant la loi sur la discrimination (*Lag om ändring i diskrimineringslagen*), SFS 2014:958.
- 44 Suède, Loi sur la discrimination (*Diskrimineringslagen*), SFS 2008:567.
- 45 Suède, *Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering*, Prop. 2013/14:198.
- 46 FRA (2014), *The right to political participation of persons with disabilities: Human rights indicators*, Luxembourg, Office des publications ; voir aussi FRA (2014), *Le droit à la participation politique des personnes handicapées – Résumé*, Luxembourg, Office des publications.
- 47 Pays-Bas, Secrétaire d'État à la santé, au bien-être et aux sports (*Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*) (2013), *Ambtelijk concept: Rijkswet van... tot uitvoering van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap* (Trb. 2007, 169).
- 48 Pour plus de renseignements concernant des affaires antérieures relatives au droit des personnes handicapées à participer à la vie politique considéré par des mécanismes de traitement des plaintes judiciaires et non judiciaires, voir FRA (2014), *The right to political participation of persons with disabilities: Human rights indicators*, Luxembourg, Office des publications.
- 49 Cour constitutionnelle de la République de Slovénie (2014) (*Ustavno sodišče Republike Slovenije*, US RS), *Decision No. U-I-156/11, Up-861/11*, 13 mai 2014.
- 50 Commission européenne (2014), *Programme de travail de la Commission pour l'année 2015 : Un nouvel élan*, COM(2014) 910 final, Strasbourg, 16 décembre 2014, p. 9.
- 51 Comité CRPD (2014), *Observations finales concernant le rapport initial de la Suède*, CRPD/C/SWE/CO/1, 12 mai 2014, para. 61.
- 52 Portugal, Conseil des ministres, Résolution 68/2014 du 21 novembre 2014 (*Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2014*).
- 53 FRA (2014), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2013 – Rapport annuel 2013*, Luxembourg, Office des publications.
- 54 FRA (2014), *The right to political participation of persons with disabilities: Human rights indicators*, Luxembourg, Office des publications.
- 55 Comité CRPD (2014), *Observations finales concernant le rapport initial du Danemark*, CRPD/C/DNK/CO/1, 30 octobre 2014, para. 66.
- 56 Croatie, Décision sur les amendements à la décision portant création de la commission du gouvernement de la République de Croatie pour les personnes handicapées (*Odluka o izmjeni i dopuni odluke o osnivanju povjerenstva Vlade epublike Hrvatske za osobe s invaliditetom*) (2014), Journal officiel (*Narodne Novine*), n° 40/2014, 2014, section I.
- 57 Voir FRA (2014), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2013 – Rapport annuel 2013*, Luxembourg, Office des publications.
- 58 République tchèque, Bureau du Gouvernement de la République tchèque (*Úřad vlády České republiky*), Amendement à la loi sur le Défenseur public des droits (*Novela zákona o veřejném ochránci práv*), Catalogue de la législation gouvernementale, 12 septembre 2014.
- 59 République tchèque, Chambre des députés (*Poslanecká sněmovna*), Publication de la Chambre (*sněmovní tisk*) n° 379.
- 60 Comité CRPD (2013), *Observations finales sur le rapport initial de l'Autriche*, CRPD/C/AUT/CO/1, 30 septembre 2013, para. 54.
- 61 Roumanie, Chambre des députés, Décision n° 3/2013 relative au budget de la Chambre des députés en 2013 (*Hotărârea nr. 1/2013 privind bugetul Camerei Deputaților pe anul 2013*), 22 janvier 2013 ; Roumanie, Chambre des députés, Décision n° 32/2013 relative au budget de la Chambre des députés en 2014 (*Hotărârea nr. 32/2013 privind bugetul Camerei Deputaților pe anul 2014*), 19 novembre 2013.
- 62 Voir documents relatifs à la réunion européenne du 13 février 2014 sur le cadre de suivi de la CRPD, www.edf-feph.org/Page_Generale.aspx?DocID=22112&thebloc=33400.
- 63 Conseil de l'Union européenne (2012), 3196^e session du Conseil, « Transport, télécommunications et énergie », communiqué de presse, PRES/12/447, Luxembourg, 29 octobre. Voir également Conseil de l'Union européenne

(2010), *Code de conduite entre le Conseil, les États membres et la Commission énonçant les modalités internes relatives à l'application par l'Union européenne de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, ainsi qu'à la représentation de l'Union européenne concernant cette convention*, JO 2010 C 340/08, 15 décembre 2010.

- 64 FRA (2014), *The right to political participation of persons with disabilities: Human rights indicators*, Luxembourg, Office des publications ; voir aussi FRA (2014), *Le droit à la participation politique des personnes handicapées – Résumé*, Luxembourg, Office des publications.
- 65 Pour un aperçu du projet, voir : <http://fra.europa.eu/en/project/2014/rights-persons-disabilities-right-independent-living>.

2	Racisme, xénophobie et intolérance qui y est associée	53
2.1.	Acquis de l'UE dans la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination ethnique	53
2.2.	Persistance du racisme, de la xénophobie et de la discrimination ethnique dans l'UE	54
2.2.1.	Expériences de racisme et de discrimination ethnique dans la vie sociale	54
2.2.2.	Violence raciste, criminalité et crainte	55
2.2.3.	Antisémitisme et islamophobie affichés	56
2.2.4.	Discours de haine en politique	57
2.2.5.	Discours de haine en ligne	59
2.2.6.	Persistance du traitement discriminatoire de la part de la police et du profilage ethnique	59
2.3.	Améliorer l'enregistrement et encourager le signalement des crimes de haine	61
2.3.1.	Groupe de travail sur le crime de haine	61
2.3.2.	Absence de progrès dans l'amélioration des systèmes de collecte des données	62
2.3.3.	Nécessité d'un signalement et d'un enregistrement accrus des crimes de haine ...	63
2.3.4.	Évaluation de l'efficacité des systèmes de collecte de données	64
	Conclusions de la FRA	68

ONU et CdE

28 janvier – L'Assemblée parlementaire du CdE (APCE) adopte la Résolution 1967 (2014) et la Recommandation 2032 (2014) concernant une stratégie pour la prévention du racisme et de l'intolérance en Europe, ainsi que la Résolution 1968 (2014) concernant la lutte contre le racisme dans la police

Janvier

25 février – La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe publie les cinquièmes rapports sur la Belgique et l'Allemagne

Février

11 mars – Dans l'affaire *Abdu c. Bulgarie* (n° 26827/08), la CouEDH statue sur le manquement des autorités à prendre des mesures raisonnables pour enquêter sur une agression violente avec un motif raciste sur deux hommes soudanais, constituant une violation des dispositions sur l'interdiction de la torture (article 3) conjointement avec les dispositions sur l'interdiction de la de la discrimination raciale (article 14) de la CEDH

13-19 mars – Le CERD publie ses observations finales sur la Belgique, le Luxembourg et la Pologne

Mars

Avril

Mai

3 juin – L'ECRI publie ses conclusions sur la mise en œuvre d'un certain nombre de recommandations prioritaires émises dans ses rapports nationaux sur Chypre et la Lituanie, publiés en 2011

3 juin – L'ECRI publie son quatrième rapport sur la Roumanie

Juin

10 juillet – L'ECRI publie son Rapport annuel 2013

Juillet

Août

5 septembre – L'APCE adopte la Résolution 2011 (2014) et la Recommandation 2052 (2014) pour faire barrage aux manifestations de néonazisme et d'extrémisme de droite

16 septembre – L'ECRI publie ses cinquièmes rapports sur la Bulgarie et la Slovaquie, et son quatrième rapport sur la Slovénie

22 septembre – Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies (CERD) publie ses observations finales sur l'Estonie

Septembre

Octobre

18 novembre – L'Assemblée générale des Nations Unies adopte la Résolution 69/16 sur le programme d'activités pour la mise en place de la décennie internationale pour les personnes d'ascendance africaine, à observer de 2015 à 2024

Novembre

Décembre

UE

17 janvier – La Commission européenne publie un rapport sur l'application de la directive sur l'égalité raciale (2000/43/CE) et la directive sur l'égalité en matière d'emploi (2000/78/CE)

17 janvier – La Commission européenne publie une communication appelant à la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent

27 janvier – La Commission européenne publie un rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie (2008/913/JAI)

Janvier

Février

Mars

Avril

Mai

Juin

Juillet

Août

Septembre

27-28 octobre – Le 8^e séminaire Commission européenne-Israël sur la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme a lieu à Jérusalem

Octobre

4 novembre – La FRA et la Présidence italienne du Conseil de l'UE accueillent la réunion inaugurale du groupe de travail sur le crime de haine à Rome

Novembre

Décembre

2

Racisme, xénophobie et intolérance qui y est associée



Les obstacles persistent dans la mise en œuvre efficace de la législation de l'Union européenne (UE) qui interdit et pénalise les manifestations de racisme, xénophobie et discrimination ethnique. La sixième année de crise économique et les développements turbulents au Moyen-Orient et en Afrique du Nord constituent des sujets d'inquiétude et de préoccupation croissantes pour les politiques de migration et d'intégration dans l'UE. Entre-temps, les Européens sont de plus en plus réceptifs aux partis et mouvements présentant des agendas xénophobes, anti-immigrés et antimusulmans. Les migrants, les réfugiés, les demandeurs d'asile et les membres de minorités ethniques et religieuses souffrent des manifestations de haine violente et de discrimination continue dans de nombreux domaines de la vie sociale. En outre, l'utilisation croissante de l'internet et des médias sociaux permet à une certaine rhétorique politique et aux discours de haine racistes de proliférer.

2.1. Acquis de l'UE dans la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination ethnique

Plus de 10 ans après que les États membres de l'UE ont été tenus de transposer la directive sur l'égalité raciale (2000/43/CE) dans la législation nationale, et quatre ans après l'obligation de mettre en œuvre la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie (2008/913/JAI), les obstacles à la mise en œuvre efficace de ces instruments juridiques persistent.¹

Dans son rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie, la Commission européenne s'attaque au discours de haine et au crime de haine au moyen du droit pénal. Elle a estimé que, bien que la plupart des États membres pénalisent l'incitation à la violence et à la haine racistes et xénophobes, leurs dispositions légales ne semblent pas toujours transposer complètement les délits couverts par la décision-cadre. En outre, le rapport distingue « certaines lacunes [...] en ce qui concerne la motivation raciste et xénophobe des crimes, la responsabilité des personnes morales et la compétence ».²

La Commission a entamé des entretiens bilatéraux avec les États membres en 2014 afin de garantir une transposition complète et correcte de la décision-cadre. Un certain nombre d'États membres, dont la **Grèce**, la **Lettonie** et l'**Allemagne**,³ ont adopté de nouvelles lois et entrepris d'apporter des modifications au code pénal.

Le parlement **grec** a modifié la précédente loi de lutte contre le racisme⁴ afin de sanctionner l'incitation publique, la provocation ou l'encouragement à la haine ou à la violence, que ce soit verbalement ou par la presse, l'internet ou tout autre moyen. Cette modification condamne également les actes de violence ou de haine, s'ils sont commis à l'égard d'une personne, d'un groupe de personnes ou d'un membre de ce groupe sur le fondement de critères spécifiques. Ces critères incluent : la « race », la couleur, la religion, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle, l'identité de genre et le handicap. La nouvelle loi renforce les peines minimales pour les crimes et délits fondés sur la haine ou les préjugés, pour lesquels la sentence ne peut être suspendue.

La **Lettonie** a modifié son droit pénal⁵ en élargissant la liste des circonstances aggravantes pour une infraction aux motivations nationales, ethniques ou religieuses,

qui viennent s'ajouter à la motivation « raciste ». En vertu des nouvelles dispositions, la pénalisation de l'incitation à la haine ne dépend plus du fait que l'infraction soit intentionnelle ou non.⁶

En ce qui concerne la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie, la fin de la période de transition fixée dans le Traité de Lisbonne signifie que depuis le 1^{er} décembre 2014, la Commission européenne est habilitée à lancer une procédure d'infraction contre les États membres concernant cette législation. Depuis la fin de 2014, elle a envoyé un certain nombre de lettres administratives aux États membres à propos des lacunes dans la transposition et la mise en œuvre de la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie dans ► la législation nationale (voir également le [chapitre 7](#)).

Nonobstant les mesures entreprises par les États membres, la Commission européenne souligne dans son rapport sur l'application des directives sur l'égalité que « la législation à elle seule ne peut suffire à assurer la pleine égalité; elle doit aller de pair avec des interventions adaptées »⁷ en sensibilisant à la protection déjà existante et en assurant une meilleure mise en œuvre pratique et application des directives. La Commission a mis en exergue le faible taux de signalement des cas de discrimination que subissent les personnes issues de la migration ou de minorités ethniques, sur la base des éléments de preuve apportés par l'enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS) de la FRA.⁸ Les résultats de l'enquête menée à l'échelle de l'UE indiquent que les organismes chargés de l'égalité de traitement, ainsi que d'autres organisations auprès desquelles des plaintes pour discrimination peuvent être déposées, doivent informer les groupes minoritaires vulnérables de la façon de déposer une plainte et doivent rendre le processus plus pratique et accessible et moins long.⁹ En conséquence, la Commission souligne que « renforcer le rôle de surveillance des organismes nationaux de promotion de l'égalité peut contribuer de manière essentielle à rendre plus efficaces la mise en œuvre et l'application des directives ».¹⁰

Les autorités **chypriotes** ont pris des mesures renforçant le mandat de leur organisme national de promotion de l'égalité. La nouvelle loi habilite le Médiateur à consulter les autorités compétentes sur la mise en œuvre de ses recommandations. Si les autorités ne répondent pas, ou n'adoptent pas les recommandations du Médiateur en temps opportun, les résultats de la consultation peuvent être soumis au Conseil des ministres et au Parlement.¹¹ En décembre 2014, le gouvernement **tchèque** a également adopté un projet de loi visant à étendre les pouvoirs de l'organisme national de promotion de l'égalité. En vertu de la proposition, le Médiateur aura le droit de soumettre l'abolition d'une loi à la Cour constitutionnelle et de déposer des plaintes relatives à la discrimination.¹²

En 2014, la Commission européenne a souligné l'importance qu'elle accorde à la mise en œuvre efficace de la directive sur l'égalité raciale. Elle a renvoyé la **Finlande** devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) au motif que l'organisme finlandais chargé de la promotion de l'égalité ne s'était pas encore vu confier de tâches en matière d'égalité raciale dans le domaine de l'emploi (affaire C-538/14).¹³ De même, en septembre 2014, elle a engagé une procédure contre la **République tchèque** pour violation de la directive sur l'égalité raciale pour avoir placé un nombre disproportionné d'enfants roms dans des écoles spéciales pour enfants ayant des difficultés d'apprentissage.¹⁴

Outre la législation, le financement national et de l'UE pour la sensibilisation est vital afin d'obtenir des améliorations tangibles de la prise de conscience des droits dans l'ensemble de l'UE.¹⁵ Dès lors, le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont adopté, en décembre 2013, le programme « Droits, égalité et citoyenneté 2014-2020 » afin de promouvoir la mise en œuvre effective du principe de non-discrimination fondée sur différents motifs, dont l'origine ethnique, et pour lutter contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée.¹⁶ En 2014, la Commission européenne a souligné que l'une des priorités du programme « Droits, égalité et citoyenneté » est la mise en œuvre, l'application et le suivi efficaces, complets et cohérents de la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie et de la directive sur l'égalité raciale.¹⁷

2.2. Persistance du racisme, de la xénophobie et de la discrimination ethnique dans l'UE

2.2.1. Expériences de racisme et de discrimination ethnique dans la vie sociale

En dépit des garanties juridiques mises en place par la directive sur l'égalité raciale, les membres des minorités ethniques, les migrants et les réfugiés restent confrontés à la discrimination dans l'éducation, l'emploi et l'accès aux services, y compris le logement et les soins de santé dans l'UE, comme le montrent les preuves émanant des organismes nationaux de promotion de l'égalité et les recherches.

Des plaintes déposées auprès des organismes nationaux de promotion de l'égalité dans un certain nombre d'États membres, dont l'**Autriche**, la **Belgique**, la **Croatie**, l'**Espagne**, la **Grèce**, l'**Italie**, le **Luxembourg**, la **République tchèque** et la **Suède**, montrent que la « race », l'origine ethnique et la couleur de peau



demeurent parmi les motifs les plus communs des faits de discrimination signalés. Toutefois, les données relatives aux plaintes ne constituent que la pointe de l'iceberg.

Plusieurs méthodes de recherche, y compris les enquêtes auprès des victimes¹⁸ et le test de discrimination, contribuent à combler les lacunes dans les connaissances et à broser un tableau plus complet et fiable de la discrimination ethnique.

Il existe, à travers l'UE, une absence de données comparables et ventilées sur les manifestations de discrimination ethnique, de racisme et d'intolérance qui y est associée, ainsi que la FRA l'a souligné à maintes reprises. En réaction, la FRA a lancé en 2014 la seconde édition de l'enquête EU-MIDIS, visant à évaluer le changement depuis la première enquête en 2008. Cette seconde enquête collectera des données comparables, en interrogeant quelque 25 000 personnes issues de l'immigration ou d'une minorité ethnique dans les 28 États membres de l'UE.¹⁹

Au **Danemark**, les conclusions de l'enquête baromètre sur la migration de Copenhague montrent que près d'un répondant sur quatre issus d'une minorité ethnique a été victime de discrimination.²⁰ De même, aux **Pays-Bas**, des enquêtes menées par les municipalités d'Amsterdam, de Rotterdam²¹ et de La Haye²² révèlent que les personnes d'origine immigrée subissent davantage de discrimination que les personnes d'origine néerlandaise. Toujours aux **Pays-Bas**, les conclusions d'une enquête représentative sur les perceptions de la discrimination fondée sur différents motifs montrent qu'entre un tiers et la moitié des personnes d'origine immigrée ont eu le sentiment d'être victimes de discrimination dans les espaces publics et dans la recherche d'un emploi ou sur le lieu de travail.²³ Après la publication par le Conseil social et économique des Pays-Bas d'un rapport consultatif sur la façon de lutter contre la discrimination sur le marché du travail néerlandais,²⁴ le gouvernement néerlandais a intégré plusieurs de ses recommandations dans un plan d'action complet visant à lutter contre la discrimination ethnique au travail.²⁵

Une enquête **lettonne** a établi que 59 % de tous les étudiants étrangers et 45 % de tous les étudiants d'origine locale ont connu des taux élevés de discrimination ethnique durant leurs études.²⁶ De même, un rapport de la Déléguée du gouvernement fédéral allemand à la migration, aux réfugiés et à l'intégration sur la situation des étrangers en **Allemagne** présente des preuves de discrimination ethnique dans divers domaines de la vie sociale, dont la formation professionnelle et l'emploi.²⁷

En **République tchèque**, les résultats d'une enquête, publiés en 2014, révèlent que les étrangers dont

l'origine ethnique et raciale diffère de la majorité de la population, tels que les Vietnamiens et les Africains, font état d'expériences de discrimination plus négatives que les étrangers dont l'origine ethnique et raciale ne diffère pas de la majorité de la population.²⁸

Une enquête du Médiateur **finlandais** pour les minorités a montré que deux répondants roms sur trois ont été victimes de discrimination dans certains domaines de la vie sociale (voir le **chapitre 3** sur les Roms).²⁹

Comme souligné dans de précédents rapports annuels de la FRA, le test de discrimination constitue un moyen utile de lutte contre la discrimination ethnique dans le domaine de l'emploi et du logement. L'**Allemagne**,³⁰ la **Belgique**,³¹ l'**Espagne**,³² les **Pays-Bas**,³³ la **République tchèque**³⁴ et la **Slovaquie**³⁵ ont procédé à des tests de situation qui ont mis en évidence des faits de discrimination à l'encontre des groupes minoritaires ethniques dans l'accès à l'emploi et aux services, dont le logement.

2.2.2. Violence raciste, criminalité et crainte

La décision-cadre sur le racisme et la xénophobie sanctionne deux types de racisme et de xénophobie particulièrement graves : le discours et le crime de haine raciste et xénophobe.³⁶ Or, des crimes racistes se sont produits régulièrement dans l'UE en 2014. Les immigrés et les membres de minorités ethniques et religieuses, notamment les Juifs, les musulmans et les personnes d'ascendance africaine, ont été victimes de crimes motivés par le racisme et l'extrémisme, tout en offrant une cible commode à blâmer pour les problèmes de la société. Ces crimes et autres manifestations d'intolérance, telles que les manifestations contre les Roms ou les manifestations de masse contre l'immigration, répandent la crainte et l'insécurité.

Les demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrants demeurent un bouc émissaire de choix pour les maux de la société. À cet égard, le Médiateur **bulgare** souligne dans son rapport que les accès de haine et de violence contre les étrangers et les réfugiés demeurent un grave problème en Bulgarie, avançant que les réponses de l'État sont inadéquates et que les institutions responsables ne sont pas préparées à répondre aux besoins des réfugiés et des demandeurs d'asile arrivant sur le territoire.³⁷

En **Grèce**, le Réseau d'observation de la violence raciste, développé par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et d'autres organisations de la société civile, a documenté 166 crimes racistes en 2013, dont 143 ont été commis contre des migrants ou des réfugiés. Dans la majorité de ces crimes, la victime a subi de graves blessures corporelles causées par diverses armes.³⁸ Le gouvernement

allemand a signalé que le nombre d'attaques contre les abris pour demandeurs d'asile et réfugiés a augmenté, passant de 24 en 2012 à 58 en 2013. Au 18 novembre 2014, 95 attaques contre les abris pour réfugiés avaient été enregistrées au cours de cette même année.³⁹ Les organisations de soutien aux réfugiés énumèrent 113 incidents ou manifestations racistes contre les abris pour réfugiés en 2013.⁴⁰

Le Comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies a exprimé ses préoccupations quant aux rapports de violence raciale et de discrimination raciale contre les migrants à **Malte** et a recommandé aux autorités d'enquêter, de poursuivre et de sanctionner systématiquement la violence raciale.⁴¹

Pratique encourageante

Aider les écoles à lutter contre les intimidations racistes

À la suite d'un certain nombre de cas d'intimidations racistes dans les écoles à **Chypre**, le ministère de l'éducation et de la culture a lancé un code de conduite contre le racisme et un guide pour la gestion et le signalement des incidents racistes. Le code fixe des principes de base du respect. Il explique diverses formes d'intolérance raciste et autres et définit des notions telles que l'identité, le racisme et l'intimidation et les menaces. Le guide vise à élaborer un mécanisme pour enregistrer et signaler les incidents racistes tout en attribuant une responsabilité spécifique aux diverses parties prenantes. Il propose également une orientation étape par étape pour traiter les incidents racistes et un système de sanctions en neuf étapes.

Pour plus d'informations, voir www.moec.gov.cy/agogi_ygeias/pdf/odigoi_ekpaideftikou/kodikas_symperiforas_ratsismou.pdf

Les personnes d'ascendance africaine restent confrontées au racisme et à la violence raciste dans plusieurs États membres. Le groupe de travail d'experts de l'ONU sur les personnes d'ascendance africaine a exprimé ses préoccupations quant au fait qu'en **Suède**, « les Afro-Suédois sont les plus exposés aux crimes de haine, et les signalements de crime de haine afrophobes ont augmenté de 24 % depuis 2008 ». ⁴² En **Irlande**, 78 des 217 incidents racistes enregistrés par le Conseil des immigrants d'Irlande en 2014 ont été signalés par des personnes d'ascendance africaine.⁴³ Une enquête, en **Autriche**, sur les conditions de vie de 717 personnes noires montre qu'une personne sur cinq parmi celles interrogées a été victime d'attaques racistes sur le lieu de travail et qu'environ une sur sept a subi des agressions physiques dans un lieu public.⁴⁴ Les recherches menées par l'Institut de recherche national **finlandais** de la politique juridique ont établi

que les personnes nées dans les pays d'Afrique ou du Moyen-Orient sont victimes des taux les plus élevés de crimes racistes.⁴⁵

La décision-cadre sur le racisme et la xénophobie oblige les États membres à considérer la motivation raciste comme circonstance aggravante, ou, à titre subsidiaire, à s'assurer que cette motivation peut être prise en compte dans la détermination des sanctions. Dans l'affaire *Abdu c. Bulgarie*, la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) a statué que la Bulgarie avait manqué à son obligation d'enquêter efficacement sur le caractère raciste d'une agression dans laquelle deux ressortissants bulgares ont physiquement agressé et menacé deux hommes soudanais alors qu'ils quittaient un centre commercial.⁴⁶ Pour la CouEDH, ce manquement représentait une violation de l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants (article 3) de la Convention européenne des droits de l'homme, pris isolément et en combinaison avec l'interdiction de la discrimination (article 14).

Selon le Rapport annuel 2014 d'Europol, des manifestations menaçantes et violentes ont eu lieu dans des zones où vivent des Roms en **République tchèque** et en **Slovaquie** en 2013.⁴⁷ Des activistes d'extrême droite organisent ces manifestations publiques, mais le grand public les soutient souvent, renforçant leur message d'intimidation. (Pour plus d'informations sur ► les Roms, voir le chapitre 3.)

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné que la situation en **Hongrie** s'est détériorée, l'antitsiganisme constituant la forme la « plus répandue et flagrante d'intolérance en Hongrie aujourd'hui ». ⁴⁸ Outre les Roms, les Juifs et d'autres groupes vulnérables tels que les demandeurs d'asile et les réfugiés figurent parmi les autres cibles. Le Commissaire a également noté que les autorités « ont souvent été critiquées pour ne pas avoir identifié les crimes de haine et ne pas y avoir réagi efficacement ». ⁴⁹

2.2.3. Antisémitisme et islamophobie affichés

La sécurité des membres de la communauté juive est devenue une préoccupation importante après le meurtre de quatre personnes par un homme qui aurait été formé en Syrie, le 24 mai 2014, au Musée juif de Bruxelles. Les décideurs de l'UE ont débattu de la question des « combattants étrangers », à la lumière de la grave incidence des événements survenant au-delà des frontières de l'UE sur la sécurité des communautés juives et musulmanes dans l'UE. Les États membres ont signalé des incidents de violence et de haine à l'encontre des Juifs et des musulmans en 2014, bien que ces incidents aient également suscité des réactions contraires : des manifestations de solidarité et pacifiques, un dialogue interreligieux et

une condamnation par un certain nombre de responsables politiques de haut niveau.

La vue d'ensemble annuelle de la FRA des données disponibles sur les incidents antisémites dans les États membres de l'UE montre, malgré les lacunes dans la collecte des données et les niveaux faibles de signalement, que les incidents antisémites persistent.⁵⁰ Le rapport suggère que les événements au Moyen-Orient, alimentant les opinions anti-israéliennes, suscitent des manifestations antisémites visant les personnes juives. Les conclusions de l'enquête de la FRA sur les personnes juives, en 2013, a révélé que deux répondants sur trois ont déclaré que le conflit israélo-arabe ébranlait leur sentiment de sécurité.⁵¹

Une collecte de données non officielle montre que le nombre d'incidents antisémites physiques, verbaux et par internet enregistrés a augmenté dans 10 États membres de l'UE après le lancement par Israël d'une opération militaire à Gaza, au cours de l'été 2014.⁵² Les statistiques du Bureau du Maire de Londres pour la police et le crime (Mopac) au **Royaume-Uni** montrent qu'« un nombre record de délits avec un motif anti-convictions [*faith hate offences*] a été enregistré en juillet 2014, dont 95 % étaient des incidents antisémites faisant suite à l'invasion de Gaza par Israël ».⁵³ Selon le gouvernement **suédois**, « le conflit à Gaza met en avant des opinions antisémites et les ravive. »⁵⁴

Les sentiments antisémites, souvent déchaînés durant les protestations anti-Israël, ont créé une atmosphère de défiance entre les communautés juives et musulmanes. En réponse, les organisations musulmanes et juives d'**Allemagne**, de **Belgique** et du **Royaume-Uni** ont publié des déclarations communes et organisé des campagnes appelant à la tolérance et à la paix ainsi qu'à une action contre l'antisémitisme et l'islamophobie.⁵⁵ Une déclaration de ce genre formulée par le Conseil musulman de Grande-Bretagne et le Conseil des Représentants des Juifs Britanniques a avancé que : « Malgré la situation au Moyen-Orient, nous devons continuer à travailler dur pour entretenir de bonnes relations communautaires au Royaume-Uni. Nous ne devons pas importer le conflit. Nous devons plutôt exporter la paix. »⁵⁶ Les conclusions de recherches en **France** montrent, cependant, que la population majoritaire, et les musulmans en particulier, conservent un portrait stéréotypé et négatif des Juifs.⁵⁷

Dans le même temps, les recherches indiquent une tendance dans les sentiments antimusulmans : selon les résultats de l'enquête du Centre de recherche Pew (*Pew Research Centre*), une moyenne de 46 % (allant de 26 % à 63 %) des répondants en **Allemagne**, en **Espagne**, en **France**, en **Grèce**, en **Italie**, en **Pologne** et au **Royaume-Uni** a des positions islamophobes. Les recherches ont également établi que la majorité de la

population perçoit les Juifs de façon plus positive que les musulmans.⁵⁸ En **France**, la Commission nationale consultative des droits de l'homme a noté une augmentation de 15 % des actes islamophobes en 2013 par rapport à 2012,⁵⁹ tandis que le Collectif contre l'islamophobie en France a signalé une augmentation de 53 % des crimes islamophobes en 2013 par rapport à 2012, visant principalement des femmes.⁶⁰ L'organisation **britannique** Tell MAMA avance que les évolutions liées à l'État Islamique en Irak et au Levant (EIL) ont significativement augmenté le nombre des crimes de haine contre les musulmans.⁶¹

« Je dis à tous ceux qui vont à ces manifestations [organisées par les Patriotes européens contre l'islamisation de l'Occident] : ne suivez pas ceux qui appellent à y participer ! Car trop souvent, leurs cœurs sont remplis de préjugés, de froideur, voire de haine. »

Angela Merkel, Chancelière allemande, 31 décembre 2014

La Chancelière **allemande**, Angela Merkel, a condamné la vague d'intolérance suscitée par le mouvement Patriotes européens contre l'islamisation de l'Occident (Pegida), hostile envers les immigrés et les musulmans. Le mouvement Pegida a été fondé à Dresde, en tant que groupe Facebook fermé contre les « guerres de rue sectaires » (des heurts entre sympathisants des Kurdes et de l'État islamique dans certaines villes allemandes) en octobre 2014. En peu de temps, les rassemblements hebdomadaires du mouvement ont attiré des milliers de partisans et alimenté un débat public houleux sur l'identité nationale, l'immigration et l'intégration. (Voir également le chapitre 4 sur l'asile, les frontières, les visas, l'immigration et l'intégration.)

En **Allemagne**, un nombre croissant d'attaques contre les mosquées a été enregistré depuis 2011. Alors qu'entre 2001 et 2011, 22 attaques en moyenne étaient commises chaque année, ce nombre est passé à 35 en 2012 et à 36 en 2013.⁶² Aux **Pays-Bas**, une recherche menée par l'Université d'Amsterdam concernant 70 mosquées sur 475 a établi que 47 de ces 70 mosquées ont été la cible de 93 actes violents, dont des tentatives d'incendie volontaire, au cours de la période 2009 à 2013.⁶³ En **Suède**, une série d'incendies criminels dirigés contre des mosquées à la fin de 2014 est considérée par la police comme une tentative d'incendie volontaire, de vandalisme et d'incitation à la haine.⁶⁴

2.2.4. Discours de haine en politique

L'article 1, paragraphe 1, de la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie sanctionne l'incitation publique intentionnelle à la violence ou à la haine raciste.⁶⁵ La stigmatisation et l'intimidation courantes des migrants, des réfugiés et des membres des minorités ethniques se sont néanmoins poursuivies dans l'UE en 2014. Des responsables politiques ont été

reconnus coupables d'incitation à la haine, mais ils ont eux-mêmes été les cibles de violences verbales racistes, y compris de menaces de mort.

« Les attitudes racistes et xénophobes exprimées par des leaders d'opinion peuvent favoriser un climat social faisant l'apologie du racisme et de la xénophobie et, partant, la propagation de comportements plus graves, tels que la violence raciste. »

Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil relatif à la mise en œuvre de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, 27 janvier 2014, p. 9

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a mis en garde contre la montée du discours raciste dans l'ensemble du spectre politique européen et contre le fait que la rhétorique xénophobe des responsables politiques de l'UE pourrait saper la lutte contre la discrimination. De violentes attaques fondées sur la religion et l'origine ethnique, telles que celle qui a eu lieu au Musée juif de Bruxelles, « ne sont pas sans lien avec ce climat d'extrémisme ». ⁶⁶

Un rapport du Réseau européen contre le racisme (ENAR), destiné à surveiller les occurrences de discours de haine au cours de la campagne pour les élections au Parlement européen, a dénombré 42 cas de discours de haine contre les minorités. ⁶⁷

Au nombre des exemples de responsables politiques encourageant la haine figure celui d'un politicien **britannique** qui a déclaré en plaisantant que les gens du voyage qui refusent d'être expulsés devraient être « exécutés » ; il a ensuite présenté des excuses et a démissionné. ⁶⁸ Un député **tchèque** a décrit le camp de concentration pour Roms de Lety comme un « camp de travail pour les personnes qui évitaient d'avoir un véritable travail », et n'a subi aucune conséquence suite à cette remarque. ⁶⁹ Un membre **polonais** du Parlement européen a déclaré que les jeunes chômeurs européens étaient les « nègres de l'Europe », et a été condamné à une amende après une intervention du président du Parlement. ⁷⁰ Aux **Pays-Bas**, plus de 6 400 personnes ont déposé plainte concernant des remarques présumées racistes contre les Marocains par le leader d'un parti politique. ⁷¹

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a appelé les autorités **lettonnes** à lutter contre les discours racistes en politique et dans les médias. ⁷² La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) recommande à la **Roumanie** de modifier son Code pénal afin que les insultes publiques et la diffamation contre une personne ou un groupe de personnes, pour des motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la citoyenneté ou l'origine nationale/ethnique, soient interdites. ⁶⁹ L'ECRI recommande également à la **Slovénie** d'adopter un code de

conduite pour les membres du parlement, qui inclut des dispositions interdisant expressément l'utilisation d'un discours raciste et xénophobe, et de faire appliquer rigoureusement ces dispositions. ⁷³

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe relève le grand nombre de cas, au **Danemark**, de discours racistes contre les musulmans ainsi que les demandeurs d'asile et les migrants dans la vie politique et les médias. ⁷⁴ De même, le commissaire a exprimé ses préoccupations quant à la rhétorique utilisée par des leaders politiques **hongrois**, y compris par des partis traditionnels, pour stigmatiser les Roms, les Juifs et les migrants. ⁷⁵

Dans un certain nombre d'États membres, des responsables politiques et des journalistes ont été reconnus coupables d'utiliser un discours de haine. Le Conseil national pour la lutte contre la discrimination a réexaminé une affaire impliquant le Président **roumain**, qui a déclaré que la population rom était difficile à « intégrer dans la société » parce qu'elle serait peu disposée à travailler et vivrait du vol. Après un réexamen, le Conseil a considéré qu'il s'agit d'une discrimination directe fondée sur l'origine ethnique en violation du droit à la dignité de la personne. Il a condamné le Président à une amende de 140 EUR. ⁷⁶ Dans une affaire similaire, le Conseil a condamné un célèbre journaliste roumain à une amende de 465 EUR pour avoir publié un éditorial qui désignait les Roms comme étant des « voleurs », des « mendiants », des « criminels », qui « n'ont rien à faire avec les Roumains ». ⁷⁷

En **France**, une candidate du Front National a été reconnue coupable d'un délit intentionnel à caractère raciste visant à inciter à la haine ou à la discrimination contre toute personne noire. La candidate a commis le délit raciste sur sa page Facebook, en visant la ministre de la justice française, Christiane Taubira. Fait sans précédent, le tribunal a estimé que le Front National devait être considéré comme coauteur de l'infraction puisque son « élément moral est constitué d'une volonté exprimée du parti de s'en prendre aux étrangers et, plus généralement aux hommes de race ou d'origines différentes ». ⁷⁸ En septembre, un membre du Front National a affiché une photo insultante de M^{me} Taubira sur son compte Twitter et a été condamné à une amende de 3 000 EUR. Dans une autre affaire, un tribunal correctionnel de Paris a condamné le directeur d'un magazine français à une amende de 10 000 EUR pour avoir fait des déclarations racistes insultantes en public, après que sa publication a comparé M^{me} Taubira à un singe. ⁷⁹ Toujours en **France**, après l'intervention du ministre de l'intérieur, le Conseil d'État a annulé le spectacle d'humoriste *Le Mur* de Dieudonné M'Bala M'Bala, celui-ci contenant des propos à caractère antisémite. Dieudonné M'Bala M'Bala a été poursuivi plus de 35 fois pour négation de l'Holocauste, diffamation publique, discours de haine et discrimination raciale.

2.2.5. Discours de haine en ligne

Europol relève que l'internet demeure un outil essentiel pour la diffusion de la propagande raciste et haineuse.⁸⁰ En **Pologne**, selon un sondage d'opinion national, près de deux tiers des jeunes Polonais sont tombés sur un discours antisémite en ligne et plus d'un sur deux ont lu des déclarations racistes concernant les musulmans et les personnes noires sur l'internet.⁸¹ Ces conclusions sont conformes aux données de l'enquête de la FRA sur la discrimination et les crimes de haine contre les Juifs de 2013, dans laquelle 10 % des répondants avaient fait l'objet de commentaires antisémites insultants ou menaçants sur l'internet au cours des 12 mois précédant l'enquête, et 73 % estimaient que l'antisémitisme en ligne s'était accru au cours des cinq années précédant l'enquête.⁸²

La Commission européenne a appelé les États membres à intervenir dans les affaires de discours de haine afin de satisfaire à l'article 9 de la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie : « Lors de l'établissement de leur compétence sur les agissements commis sur leur territoire, les États membres doivent veiller à ce que cette compétence s'étende aux cas dans lesquels l'acte est commis au moyen d'un système d'information et où son auteur ou le matériel hébergé sur un système d'information sont situés sur son territoire. »⁸³ Afin de renforcer l'efficacité de l'enquête transfrontalière et des poursuites contre le crime de haine en ligne, plusieurs États membres ont pris des mesures pour la ratification du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques. L'**Espagne**, le **Luxembourg** et la **République tchèque** ont ratifié ce protocole en 2014.⁸⁴ En outre, 21 États membres ont, à ce jour, adhéré à la campagne « Mouvement contre le discours de haine » du Conseil de l'Europe.⁸⁵

En **Pologne**, le procureur général a publié des lignes directrices en vertu desquelles les procureurs devraient s'efforcer d'établir si un auteur a eu l'intention d'insulter la victime aux motifs de son affiliation à un groupe national, ethnique, racial, religieux ou non religieux.⁸⁶ En **Espagne**, le ministère de l'intérieur a présenté le Protocole d'action pour les forces de sécurité contre les crimes de haine. Le protocole donne pour instruction aux fonctionnaires de police d'enquêter sur, et de lutter contre le crime de haine sur l'internet et réglemente leur action à cet effet.⁸⁷

Selon Europol, « certaines des entreprises de médias sociaux les plus populaires, dont Facebook et Twitter, ont pris des mesures contre un usage abusif, ce qui a entraîné le retrait du profil de nombreux extrémistes de droite après avoir publié un contenu insultant ».⁸⁸

► (Voir le chapitre 5 sur la société de l'information et la protection des données.) Dans le cas de la femme

politique britannique Luciana Berger, qui a fait l'objet d'insultes antisémites sur Twitter, des leaders britanniques ont appelé les entreprises de médias sociaux à adopter une attitude plus proactive. L'auteur a été reconnu coupable de crime de haine avec circonstances aggravantes par des motivations religieuses. À la suite du procès, cependant, les messages antisémites menaçants ont continué.⁸⁹

Pratique encourageante

Habiliter les enfants et les jeunes à lutter contre le racisme et d'autres formes d'intolérance

En **Slovaquie**, l'association citoyenne eSlovensko a lancé le site web www.nehejtuj.sk afin de sensibiliser les jeunes au racisme et à l'intolérance. Elle offre également une assistance aux enfants et aux jeunes qui ont été victimes ou témoins de racisme et d'intolérance sur l'internet. La section « Aide » du site web est reliée à l'Unicef, qui exploite une ligne d'urgence spéciale pour les enfants. Les enfants et les jeunes sont encouragés à signaler des contenus ou activités illégaux sur l'internet dans la section « Rapport » du site web. Cette section est reliée à un mécanisme national en ligne pour le signalement des contenus ou activités illégaux sur l'internet.

La Commission européenne a cofinancé l'initiative.

2.2.6. Persistance du traitement discriminatoire de la part de la police et du profilage ethnique

Ainsi qu'il ressort du Rapport annuel 2013 de la FRA, le profilage ethnique discriminatoire se poursuit dans certains États membres. Cette pratique peut saper la confiance que les personnes issues de minorités ethniques ont dans les forces de l'ordre, puisqu'elles peuvent être fréquemment arrêtées et fouillées, sans autre motif que leur apparence.

Au cours de la mise en œuvre de *Mos Maiorum*, une opération de police conjointe à l'échelle de l'Europe visant à affaiblir la capacité des groupes de criminalité organisée qui facilitent l'immigration irrégulière vers l'UE, le Parlement européen⁹⁰ et les organisations de la société civile ont exprimé leur préoccupation quant au fait que cette opération pourrait entraîner un profilage ethnique discriminatoire. Ils s'inquiétaient que la police puisse utiliser des caractéristiques raciales et ethniques pour distinguer les personnes à des fins de vérifications d'identité ou de sécurité.⁹¹ La FRA a souligné que les droits fondamentaux devaient être pris en considération en cas d'arrestation de migrants en situation irrégulière lors de la mise en œuvre de l'opération,

conformément à ses orientations pratiques, élaborées conjointement avec les États membres de l'UE.⁹² (Voir également le chapitre 4 sur l'asile, les frontières, les visas, l'immigration et l'intégration.)

Des recherches en **Autriche** ont révélé que 57 % des 717 personnes noires interrogées ont été arrêtées par la police au moins une fois au cours des 12 mois précédant l'enquête.⁹³ De même, des recherches dans le comté de Northamptonshire au **Royaume-Uni** montrent que les personnes issues d'une ethnie noire et minoritaire étaient nettement plus susceptibles que la majorité de la population d'être arrêtées et fouillées.⁹⁴

En **Allemagne**, le tribunal administratif de Coblenche a rendu un arrêt en faveur de deux plaignants qui avaient déposé plainte au sujet d'un contrôle d'identité dans un train régional, avançant qu'ils avaient été uniquement choisis en raison de la couleur noire de leur peau. Le tribunal a considéré qu'il n'y avait pas de base légale pour le contrôle de police, en partie au motif qu'il n'y avait pas de soupçon légitime que les requérants soient de manière illégale sur le territoire allemand.⁹⁵

Des organes internationaux compétents en matière de surveillance ont souligné, en 2014, l'importance de la lutte contre le profilage ethnique discriminatoire et la conduite discriminatoire des agents des forces de l'ordre.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a appelé ses États membres à « définir clairement le profilage racial, à veiller à ce qu'il soit interdit et à dispenser une formation spécifique à tous les policiers sur la manière de mener des contrôles d'identité ».⁹⁶ Dans son rapport sur le **Danemark**, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a formulé ses préoccupations concernant les pratiques de profilage ethnique et l'absence de garanties juridiques contre les pratiques de profilage ethnique par la police.⁹⁷ De même, en **Suède**, des experts des Nations Unies ont été informés de plaintes concernant le profilage racial à l'égard de personnes d'ascendance africaine dans les pratiques d'arrestation et de fouille.⁹⁸ L'ECRI a recommandé aux autorités en **Allemagne**⁹⁹ et en **Slovénie**¹⁰⁰ de prendre des mesures pour empêcher le profilage ethnique par l'adoption d'une législation le définissant et l'interdisant, et exigeant que les policiers soient formés à la norme du soupçon raisonnable.

L'ECRI a également appelé les autorités **slovaques**¹⁰¹ et **slovènes**¹⁰² à créer des organes, indépendants de la police, auxquels serait confiée l'enquête sur les cas allégués de discrimination raciale et d'abus policiers. De même, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies (CERD) a recommandé

à la **Pologne**¹⁰³ de créer un organe indépendant pour recevoir les plaintes de violence ou d'abus policiers et a appelé les autorités **belges**¹⁰⁴ à renforcer l'indépendance et l'efficacité du mécanisme de dépôt de plaintes contre les policiers.

En **Espagne**, le gouvernement a adopté une proposition de loi au Congrès sur la sécurité des citoyens, interdisant le profilage ethnique par la police lorsqu'il s'agit de l'identification de suspects. Toutefois, certains aspects du projet de loi sont restés controversés durant les débats du Congrès le 11 décembre 2014.¹⁰⁵

Au **Royaume-Uni**, les 43 forces de police d'Angleterre et du Pays de Galles ont signé, en août 2014, un accord volontaire pour réformer l'exercice par la police de pouvoirs d'arrestation et de fouille.¹⁰⁶ Les principaux objectifs de ce nouvel accord consistent à soutenir une approche davantage axée sur le renseignement, donnant de meilleurs résultats, et à obtenir une plus grande transparence, par la publication de registres d'arrestation et de fouille, afin que les communautés puissent obliger les forces de l'ordre à rendre des comptes.

En septembre, la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme au **Royaume-Uni** a annoncé qu'elle enquêterait sur la discrimination, le harcèlement et la victimisation illégale des employés du Service métropolitain de police (*Metropolitan Police Service, Met*)¹⁰⁷ après qu'un arrêt de justice a établi que le Met avait victimisé un employé pour des motifs sexuels et raciaux, en contravention avec la loi sur l'égalité de 2010 (*Equality Act 2010*).¹⁰⁸ La police au Royaume-Uni a également lancé un nouveau code d'éthique.¹⁰⁹ Le code contient neuf principes de police et 10 normes de comportement professionnel, notamment en matière d'égalité et de diversité, que chaque policier peut intégrer dans ses propres valeurs. De même, le *Manuel de formation policière aux droits fondamentaux* de la FRA se concentre sur la diversité et la non-discrimination. Le manuel accorde une attention particulière au « profilage ethnique discriminatoire », étant donné son caractère sensible.¹¹⁰

Un rapport des autorités **allemandes** analyse les manquements qui se sont produits dans le contexte de meurtres perpétrés par des membres du groupe extrémiste de droite Clandestinité national-socialiste (NSU). Il vise à améliorer davantage la prévention des crimes à motivation raciste ou xénophobe.¹¹¹ Les prochaines mesures incluent une réforme de la loi sur l'Office fédéral pour la protection de la constitution, la promotion des compétences interculturelles parmi les agents chargés de l'application de la loi et des cours de formation sur l'extrémisme de droite et le racisme pour les policiers et les juristes.¹¹²



Pratique encourageante

Dispenser aux policiers une formation pilote contre le racisme

En septembre 2014, le Centre irlandais de soutien aux immigrés (Nasc) a dispensé un cours de formation pilote contre le racisme à 20 policiers (*Gardaí*) à Cork, en Irlande, en coopération avec la police communautaire de Cork et le Bureau des relations interculturelles et raciales de la Garda (*Garda Racial, Intercultural and Diversity Office*). La formation s'est concentrée sur la sensibilisation et la promotion de la discussion quant à l'impact du racisme sur les communautés migrantes et issues de minorités ethniques et sur la façon de prévenir le profilage ethnique discriminatoire. Des orateurs migrants issus des communautés roms, musulmanes et africaines ont partagé leurs expériences et ont pris part à la discussion. Les enseignements tirés de la session pilote seront utilisés pour élaborer une boîte à outils didactique qui sera déployée au niveau national.

Pour plus d'informations, voir www.nascireland.org/latest-news/nasc-deliver-anti-racism-training-to-gardai/

2.3. Améliorer l'enregistrement et encourager le signalement des crimes de haine

2.3.1. Groupe de travail sur le crime de haine

S'appuyant sur la conférence 2013 sur le crime de haine de la FRA, le Conseil de l'UE a appelé la FRA « à coopérer avec les États membres pour faciliter l'échange de bonnes pratiques et à assister les États membres, sur demande, dans la mise au point de méthodes efficaces permettant d'encourager à dénoncer les crimes de haine et d'assurer leur enregistrement effectif ».¹¹³

En réponse, 27 États membres, la Commission européenne, le Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (BIDDH), l'ECRI et la FRA ont créé un groupe de travail sur la lutte contre les crimes de haine dans l'UE. Ses domaines de travail thématiques initiaux ont été décidés en accord avec les États membres, la Commission européenne et le BIDDH à l'occasion d'un séminaire sur la lutte contre les crimes de haine organisé par la FRA en avril 2014, sous l'égide de la Présidence grecque et avec le soutien de *EEA Grants & Norway Grants*.¹¹⁴ Le soutien constant et l'engagement des États membres à lutter contre le crime de haine est illustré par le fait que la

réunion inaugurale du groupe de travail a eu lieu en novembre 2014, sous les auspices de la Présidence italienne, et la suivante a eu lieu en mars 2015, en coopération avec la Présidence lettone de l'UE.

Le groupe de travail examinera les pratiques et méthodes officielles d'enregistrement, y compris l'utilisation des définitions permettant le suivi des délits, précisant les types de délits et les motifs discriminatoires qui sont officiellement enregistrés. Il facilitera également l'échange de pratiques permettant de suivre les crimes de haine aussi bien au niveau des procédures des services répressifs qu'à celles de la justice pénale, renforçant ainsi la coopération entre les agences, les organes et les organisations pertinentes. Enfin, il identifiera les besoins de formation du personnel des services répressifs et du système de justice pénale afin de lui permettre de reconnaître les incidents de crime de haine. L'objectif général consiste à améliorer l'enregistrement et à encourager le signalement des crimes de haine, afin de permettre aux victimes de crimes de haine d'exiger ► réparation (voir le chapitre 7 sur la directive victimes).

Pratique encourageante

Lutte contre les crimes de haine

L'Observatoire italien pour la sécurité contre les actes discriminatoires (*Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori, OSCAD*), créé en septembre 2010, aide les victimes de crimes fondés sur la discrimination à faire valoir leur droit à l'égalité devant la loi, et leur accorde une protection contre la discrimination. Organe interinstitutions composé par la police nationale et les *carabinieri*, qui se situe dans le département de la sécurité publique au ministère de l'intérieur, l'OSCAD travaille en étroite collaboration avec des organisations de la société civile, telles que les organisations de défense des droits LGBT et Amnesty International Italie.

Les citoyens, les institutions et les ONG peuvent signaler des incidents à l'OSCAD, qui contacte ensuite les services de police pertinents afin que ces cas puissent faire l'objet d'une enquête adéquate. Si les incidents signalés ne sont pas de nature pénale, ils sont soumis à l'organisme national de promotion de l'égalité, l'Office national contre la discrimination raciale (*Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, UNAR*).

L'OSCAD est également chargé de préparer les documents didactiques sur la lutte contre la discrimination pour les forces de police. Il participe également à des programmes de formation et d'information avec des institutions publiques et privées, ainsi qu'au programme de formation à la lutte contre les crimes de haine à l'intention des forces de l'ordre (TAHCLE) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Pour plus d'informations, contacter oscad@dcpc.interno.it

2.3.3. Nécessité d'un signalement et d'un enregistrement accrus des crimes de haine

Les États membres de l'UE présentant les mécanismes de collecte de données les plus exhaustifs pour l'enregistrement des crimes de haine ont élaboré ces mécanismes au fil du temps. Par exemple, comme indiqué par la FRA dans son Rapport annuel 2013, la collecte de données sur les crimes racistes et les crimes qui y sont associés en **Espagne** est devenue exhaustive en 2013, à la suite de changements introduits par rapport aux données collectées et aux formations offertes aux policiers de première ligne sur la manière d'enregistrer les crimes racistes et les crimes qui y sont associés.¹⁶ La [figure 2.2](#) montre que l'amélioration du système de collecte de données a entraîné une augmentation de 70 % de l'enregistrement de crimes comportant des éléments racistes ou xénophobes.

Les États membres disposant de mécanismes de collecte exhaustive de données tendent à mettre en œuvre une série d'initiatives à la fois pour lutter contre les crimes de haine et aider les victimes. Les chiffres plus élevés de crimes de haine enregistrés indiquent l'engagement des États membres à lutter contre les crimes de haine par des systèmes de collecte de données renforcés.

« Le service de police s'est engagé à réduire le faible signalement des crimes de haine et considérerait une augmentation de ces données comme un indicateur positif, tant qu'elle reflète une augmentation du signalement et non une augmentation de l'incidence réelle du crime que nous nous efforçons de réduire. »

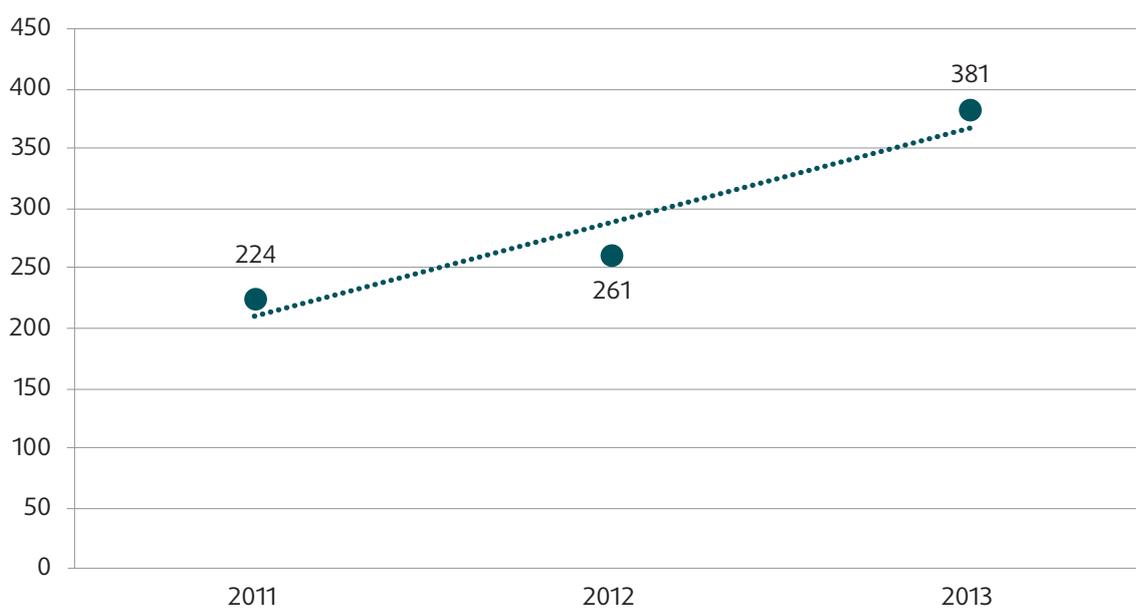
Association des directeurs généraux et directeurs de police, Royaume-Uni, 2014, www.report-it.org.uk/files/acpo_recorded_hate_crime_201314_as_posted.pdf

Les 28 États membres de l'UE diffèrent en ce qui concerne les données qu'ils enregistrent et publient concernant les crimes fondés sur des motifs discriminatoires. Cela signifie que les données ne sont pas comparables entre les États membres et entraînent des lacunes dans les collectes de données dans l'UE, comme illustré dans le [tableau 2.1](#).

Les variations et les lacunes entre les États membres de l'UE pourraient être le résultat de nombreux facteurs, notamment :

- la façon dont ces crimes sont définis dans le droit pénal ;
- la façon dont les (caractéristiques des) incidents sont enregistré(e)s ;
- la volonté et la capacité des victimes et/ou des témoins à signaler les incidents ;
- la connaissance par les victimes des organisations auxquelles les incidents peuvent être déclarés ;

Figure 2.2 : Espagne : affaires avec éléments racistes ou xénophobes, 2011-2013



Source : Recherches documentaires de la FRA, décembre 2014

- le degré de confiance que les victimes éprouvent envers les autorités pour traiter ces incidents de manière appropriée ;
- l'occurrence réelle des crimes racistes, xénophobes et des crimes qui y sont associés.

Les lacunes indiquent que les mécanismes de collecte officielle ne parviennent souvent pas à cerner la situation sur le terrain. Les États membres de l'UE où les victimes déclarent les crimes, où les agents des forces de l'ordre les enregistrent et où la justice pénale les poursuit, ne sont pas nécessairement ceux où le plus grand nombre de crimes de haine sont commis. Les chiffres élevés de crimes de haine enregistrés signifient simplement qu'un système d'enregistrement de données exhaustif est en place : davantage de personnes déclarent des faits de victimisation à la police, et davantage d'affaires sont traitées à travers le système de justice pénale.

Le **tableau 2.1** ne doit dès lors pas être compris comme un reflet de la prévalence des crimes de haine dans un État membre donné de l'UE, mais plutôt comme une illustration des écarts notables dans la collecte de données sur les crimes de haine.

Plusieurs États membres ont adopté des stratégies et entrepris des campagnes et des initiatives visant à accroître la déclaration et à améliorer l'enregistrement des crimes de haine en 2014. En **République tchèque**, l'Agence pour l'inclusion sociale a lancé une campagne de sensibilisation au niveau national contre le racisme et le crime de haine, visant à prévenir la violence fondée sur des motivations discriminatoires.¹¹⁷ En **Pologne**, le ministère de l'intérieur mène une campagne multilingue au niveau national, intitulée « Le racisme. Je le dis pour le combattre », visant à accroître la connaissance chez les étrangers et les migrants quant à la façon de déclarer le racisme et les incidents racistes et à l'endroit où les déclarer.¹¹⁸ Le service de police d'Irlande du Nord au **Royaume-Uni** a instauré une ligne téléphonique pour déclarer les crimes de haine en près de 50 langues.¹¹⁹ En **Espagne**, un groupe interministériel a été créé afin de promouvoir la collecte systématique de données concernant les plaintes officielles et les crimes à caractère discriminatoire.¹²⁰ L'**Espagne** a également introduit une nouvelle catégorie de crimes enregistrés, dénommée « aporophobie », en 2013. Cette catégorie couvre la haine à l'égard des pauvres, et a été introduite parmi les autres crimes fondés sur la haine et la discrimination dans le Système statistique de criminalité.¹²¹

Les autorités du **Royaume-Uni** ont adopté deux stratégies concernant la lutte contre les crimes de haine. La stratégie du MOPAC vise à accroître la déclaration des crimes de haine, à les prévenir et à assurer la justice pour les victimes.¹²² Le gouvernement gallois, dans sa

stratégie, se concentre sur la prévention et la sensibilisation, la formation du personnel dans les secteurs statutaires et volontaires, le soutien aux victimes et l'amélioration des réponses interinstitutions.¹²³ En **Espagne**, le ministère de l'intérieur a créé une description de poste pour un « policier chargé du crime de haine ». Un membre des forces de sécurité de l'État fera office de canal de communication avec différentes ONG afin de prévenir et résoudre les incidents racistes ou xénophobes.¹²⁴

En **Grèce**, une circulaire de police a été adoptée, qui exige des policiers qu'ils enquêtent sur les éventuels motifs racistes d'un crime, qu'il s'agisse d'un motif indépendant ou d'un motif parmi plusieurs, et en particulier lorsque les auteurs présumés admettent un motif raciste ou lorsqu'il existe des indications de motif raciste basées sur des preuves ou si les auteurs présumés et les victimes du crime appartiennent à des groupes raciaux, religieux ou sociaux différents.¹²⁵

En **Slovaquie**, le procureur général a émis une instruction interne pour les procureurs publics traitant des crimes à motif raciste, des crimes d'extrémisme et de hooliganisme, afin de désigner un procureur accrédité et un de ses suppléants pour traiter spécifiquement de ces crimes.¹²⁶ Le parquet de la République de **Lituanie** et l'Association des barreaux lituaniens, dans le cadre du Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (HELP) financé par le Conseil de l'Europe, a dispensé des cours d'apprentissage à distance pour les procureurs et avocats afin d'améliorer leurs aptitudes et compétences concernant le traitement des crimes de haine.¹²⁷

Le ministère **hongrois** de l'intérieur, conjointement avec la police, les représentants de la société civile et des experts indépendants, a créé un forum de coopération visant à renforcer, au moyen d'une coopération entre plusieurs institutions, l'efficacité des réponses au racisme, aux crimes de haine et à d'autres cas d'intolérance.¹²⁸ En **France**, afin de renforcer la coordination des actions des autorités publiques contre le racisme et l'antisémitisme, le Délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (Dilcra) a été placé sous l'autorité directe du Premier ministre. Le Dilcra coordonnera également la mise en œuvre du plan national triennal contre le racisme et l'antisémitisme.¹²⁹

2.3.4. Évaluation de l'efficacité des systèmes de collecte de données

Les États membres de l'UE ont mis en place différents systèmes pour collecter les données relatives aux crimes de haine. Il serait dès lors erroné de tenter de comparer les données collectées ou leurs tendances entre les États membres. Par contre, l'examen des



Tableau 2.1 : Données officielles relatives aux crimes de haine, publiées en 2014, par motivation discriminatoire et par État membre de l'UE

États membres de l'UE	Racisme	Anti-Roms	Antisémitisme	Islamophobie/ antimusulmans	Religion	Extrémisme	Orientation sexuelle	Identité de genre	Handicap	Autres
AT	61		37	12		371				93
BE	798		8				139			77
BG										
CY	8				1		1			
CZ	75	42	15			211				
DE	608		1 275			16 557				
DK										
EE										
EL	166					75	22			
ES	381		3		42		452		290	
FI	1 104		11	11	51		33	6	11	
FR	625		423	226	602	12	90			
HR	34		0							
HU	19				209					96
IE	94		2							
IT										
LT	10				2		55			
LU	29									
LV	20									
MT										
NL	1 346	7	875	150		17				
PL	835	26**	57**	14**	8**	267**				
PT										
RO										
SE	3 999	233	193	327	321	598	625	45		980
SI										
SK	159		2			159				
UK - Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord	33 856*		318*		2 055*		4 119*	551*	1 853*	
UK - Angleterre et pays de Galles	37 484*				2 273*		4 622*	555*	1 985*	
UK - Irlande du Nord	691*				974*		179*	8*	70*	
UK - Écosse			9*	48*	587*		890*	25*	154*	203*

Notes : * Année fiscale (du 1^{er} avril au 31 mars 2014).

** Données disponibles pour la période du 1^{er} janvier au 31 juillet 2014.

Des comparaisons entre les États membres ne sont pas possibles en ce qui concerne le nombre de crimes enregistrés.

Entrées vierges : pas de données collectées ou publiées.

Source : Recherches documentaires de la FRA, décembre 2014

tendances dans les données collectées pour chaque État membre constitue une approche plus significative et exacte. De la sorte, il est possible d'évaluer si les signalements et les enregistrements de crimes de haine augmentent ou diminuent sur la base du pourcentage des données collectées entre les années. Toutefois, bien que ces tendances peuvent indiquer une augmentation ou une diminution réelle des crimes de haine, elles peuvent également refléter des changements dans les procédures d'enregistrement.

Sur la base des données officielles publiées par les autorités pertinentes dans les États membres de l'UE, la FRA a élaboré des lignes de tendance pour les données officielles relatives aux crimes de haine entre 2011 et 2013. Les tendances ont été élaborées pour les États membres où plus de 50 affaires de crime de haine ont été officiellement enregistrées et où les procédures d'enregistrement n'ont pas changé entre 2011 et 2013.

Comme l'illustre la [figure 2.3](#), les tendances d'enregistrement des crimes racistes ont pu être développées pour 11 États membres. Le [tableau 2.2](#) présente les tendances d'enregistrement qui pourraient être développées pour d'autres motivations discriminatoires : le crime antisémite et extrémiste pour quatre

États membres ; le crime en raison de l'orientation sexuelle ou d'une discrimination religieuse pour trois États membres ; le crime anti-roms, islamophobe/antimusulman et en raison de l'identité de genre pour deux États membres ; et le crime motivé par un préjugé envers le handicap pour un État membre.

Les mécanismes officiels de collecte des données enregistrent les incidents qui sont déclarés aux autorités par les victimes de crimes de haine. Les enquêtes de la FRA fournissent des données sur l'ampleur des crimes racistes non signalés en demandant aux répondants s'ils ont été victimes d'un crime raciste et, le cas échéant, s'ils l'ont déclaré ou non à la police. Le deuxième cycle de l'enquête EU-MIDIS (EU-MIDIS II), qui doit être mis en œuvre en 2015, apportera des données au cours de l'année prochaine afin d'identifier les tendances en ce qui concerne les crimes racistes non déclarés par rapport aux résultats de l'enquête EU-MIDIS I, qui a été menée en 2008.

Les États membres de l'UE qui collectent des données suffisamment solides pour permettre une analyse des tendances pour tous les autres motifs de crime de haine (hormis le racisme) sont repris dans le [tableau 2.2](#) ci-dessous.

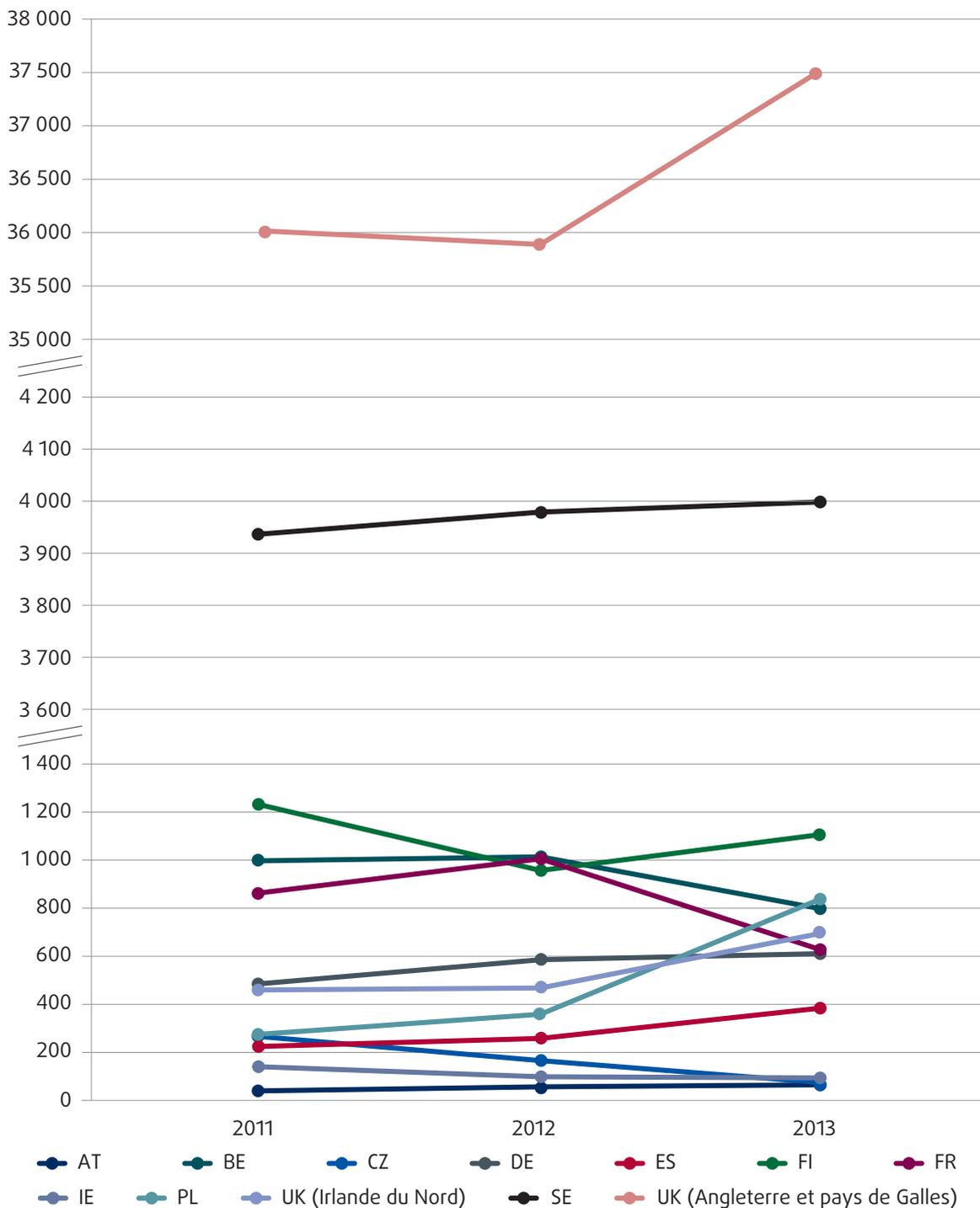
Tableau 2.2 : États membres de l'UE dont les tendances des données officielles concernant les crimes de haine ont été identifiées, par motivation discriminatoire (sauf racisme), données publiées en 2014

États membres de l'UE	Anti-Roms	Antisémitisme	Islamophobie/ antimusulmans	Religion	Extrémisme	Orientation sexuelle	Identité de genre	Handicap
AT					✓			
BE						✓		
CZ	✓				✓			
DE		✓			✓			
FI				✓				
FR		✓	✓					
HU				✓				
SE	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
UK – Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord		✓		✓		✓	✓	✓
UK – Angleterre et pays de Galles				✓		✓	✓	✓
UK – Irlande du Nord				✓		✓		✓
UK – Écosse						✓		✓

Source : Recherches documentaires de la FRA, décembre 2014



Figure 2.3 : Tendances des données officielles concernant les crimes de haine racistes entre 2011 et 2013, publiées en 2014



Notes : Pour plus d'informations sur les données officiellement enregistrées relatives aux crimes de haine, voir FRA (2012), Mettre en évidence les crimes de haine dans l'Union européenne : reconnaître les droits des victimes, Luxembourg, Office des publications, tableau 3, et FRA (2013), Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2012 – Rapport annuel 2012, Luxembourg, Office des publications, tableaux 6.4, 6.5 et 6.6.

L'analyse des tendances n'a été possible que pour les États membres dont les données ont été collectées sans changement majeur du système d'enregistrement ou des définitions utilisées entre 2011 et 2013. La période évaluée comprend le nombre minimum d'années nécessaires pour l'analyse des tendances. Les États membres de l'UE présentant un faible nombre de crimes enregistrés ont été exclus de l'analyse. Lorsque le nombre de crimes enregistrés est faible (en l'espèce, moins de 50 crimes par an), la direction et l'ampleur de la tendance peuvent être très susceptibles de changer, d'une année à l'autre, rendant difficile une analyse fiable des tendances.

Source : Recherches documentaires de la FRA, décembre 2014

Les tendances des données pour les crimes enregistrés motivés par l'antisémitisme, par exemple, ont été élaborées pour quatre États membres de l'UE : **Allemagne, France, Royaume-Uni** (Angleterre, pays de Galles et Irlande du Nord) et **Suède**. En **Allemagne** et en **France**, il y a eu de légères augmentations (1,4 % et 3,6 %, respectivement) dans les incidents antisémites enregistrés entre 2011 et 2013. En **Suède**, une très faible diminution (0,3 %) des crimes antisémites a eu lieu, et au **Royaume-Uni**, une diminution de 16 % dans les crimes antisémites enregistrés a été établie. Des lignes de tendances concernant les données sur les incidents antimusulmans et islamophobes pourraient être élaborées pour deux États membres : la **France** et la **Suède**. En **France**, une augmentation de 18,3 % a été enregistrée, contre une augmentation de 8 % en **Suède**.

Aucune tendance n'a pu être identifiée entre 2011 et 2013 en raison du manque de données publiées, du faible nombre de crimes enregistrés ou de changements apportés aux systèmes d'enregistrements ou aux définitions utilisées, pour les États membres de l'UE suivants : **Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Estonie, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Slovénie**.

Un faible taux de signalement et un faible enregistrement constituent les principaux obstacles à la collecte efficace de données sur les crimes de haine. Un élément important consiste à savoir si les victimes de crime de haine ont le sentiment qu'elles peuvent approcher la police pour déclarer l'incident. Si la police encourage les victimes à déclarer les incidents et les traite avec dignité, les victimes seront plus susceptibles de se présenter et le nombre d'incidents enregistrés sera susceptible d'augmenter. Les augmentations ou diminutions des données relatives aux crimes de haine observées dans les États membres de l'UE peuvent résulter de nombreux facteurs, notamment :

- les politiques et mesures entreprises par les autorités publiques et les forces de l'ordre pour accroître la déclaration des crimes de haine, telles que :
 - la mise en œuvre d'une police de proximité qui peut renforcer les relations avec les communautés,
 - le renforcement de la confiance dans la capacité de la police à se montrer réceptive aux droits et besoins des victimes,
 - des campagnes de sensibilisation parmi les personnes susceptibles d'être victimes de crime de haine,
 - la formation des policiers de première ligne et des autorités judiciaires qui leur permettra

d'identifier, d'enquêter sur et de poursuivre les crimes de haine avec efficacité ;

- les initiatives et activités entreprises par les ONG et les sociétés civiles, visant à accroître les déclarations ;
- l'évitement de situations discriminatoires par les victimes potentielles ;
- l'abstention de déclaration par les victimes qui présumement qu'une déclaration ne les aiderait pas ou qu'elle pourrait leur nuire ;
- des politiques et mesures entreprises par l'État et les autorités chargées de l'application de la loi pour améliorer le signalement des crimes de haine ;
- l'augmentation ou la diminution effective des crimes racistes, xénophobes et des crimes qui y sont associés.

La [figure 2.3](#) et le [tableau 2.2](#) illustrent le fait que seuls quelques États membres seraient en mesure d'utiliser leur collecte de données pour évaluer l'efficacité de leurs politiques dans la lutte contre les crimes de haine. Les États membres de l'UE ont besoin d'une meilleure collecte de données qui leur permettra de refléter avec exactitude la situation sur le terrain et d'entreprendre des actions politiques appropriées.

Conclusions de la FRA

- Les données rassemblées en 2014 montrent que, dans l'UE, les membres de groupes ethniques minoritaires, dont les migrants et les réfugiés, continuent d'être confrontés à la discrimination dans les domaines clés de la vie sociale, tels que l'emploi, l'éducation, la santé et les services, y compris le logement.

Les États membres de l'UE devraient intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre la directive sur l'égalité raciale, de façon complète et efficace, notamment en ce qui concerne la déclaration des incidents de discrimination aux organes nationaux de promotion de l'égalité afin de lutter plus efficacement contre la discrimination.

- Les éléments à disposition suggèrent que le faible signalement des incidents de discrimination vécus par les groupes de migrants et ethniques persiste. L'article 10 de la directive sur l'égalité raciale exige des États membres qu'ils informent les personnes concernées de leurs droits à la non-discrimination.

Dans ce contexte, les États membres devraient intensifier les activités de sensibilisation en visant

ces personnes de manière efficace, y compris par le biais des organismes qui peuvent contribuer à diffuser les informations, tels que les organes nationaux de promotion de l'égalité, les ONG, les syndicats et les employeurs.

- Les informations à disposition en 2014 indiquent que les incidents de crimes de haine racistes, antisémites et xénophobes persistent. Une victimisation continue des membres des groupes ethniques minoritaires peut contribuer aux sentiments d'exclusion sociale et d'aliénation de communautés entières et inciter à la radicalisation.

Les États membres devraient procéder à la transposition complète et correcte et à la mise en œuvre effective de la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie. En outre, les États membres sont encouragés à adopter et à mettre en œuvre des politiques et des mesures pour lutter contre le racisme et les crimes de haine ainsi que des programmes de déradicalisation.

- Les données disponibles montrent que l'internet reste un outil central pour la diffusion du discours de haine. Un certain nombre d'États membres de l'UE ont pris des mesures pour lutter contre le discours de haine en ligne en 2014.

Afin de prévenir le mauvais usage de l'internet en tant que domaine où le discours de haine peut être proféré en toute impunité, les États membres de l'UE devraient évaluer si la police et les parquets sont suffisamment dotés en personnel et équipés pour enquêter sur le crime de haine sur l'internet et le poursuivre, pour traiter la cyber-haine autant que nécessaire pour satisfaire aux responsabilités de l'État et aux normes de diligence raisonnable.

- Bien que plusieurs États membres aient fait des efforts pour améliorer l'enregistrement et la poursuite des crimes de haine en 2014, les éléments de preuve collectés par la FRA indiquent qu'il existe des lacunes persistantes dans la collecte de données lorsqu'il est question de l'enregistrement de ces crimes.

Les États membres de l'UE sont encouragés à dispenser aux forces de l'ordre et aux autorités judiciaires une formation qui leur permettra d'identifier efficacement, d'enquêter sur et de poursuivre les crimes commis avec un motif discriminatoire. Cette formation spécialisée améliorerait leur compréhension des droits et des besoins des victimes de crimes de haine et veillerait à ce que ces victimes se voient proposer une assistance et un soutien en conformité avec les dispositions de la directive victimes.

- Dans plusieurs États membres de l'UE, il existe des éléments de preuve d'incidents impliquant une conduite discriminatoire et un profilage ethnique discriminatoire par des agents des forces de l'ordre en 2014. Cela peut ébranler la confiance à l'égard des agents des forces de l'ordre.

Les États membres de l'UE devraient envisager de proposer une formation spécialisée aux agents des forces de l'ordre, d'adopter des codes de conduite pour la prévention du racisme et de considérer des approches, telles que la police de proximité, susceptibles de renforcer les liens avec les communautés et la confiance dans la capacité de la police à être réceptive aux droits et aux besoins des victimes.

Index des références aux États membres

État membre de l'UE	Page
AT	54, 56, 60
BE	52, 54, 55, 57, 60
BG	52, 55, 56, 68
CY	52, 54, 56, 68
CZ	54, 55, 56, 58, 59, 64
DE	52, 53, 55, 56, 57, 60, 68
DK	55, 58, 60, 68
EE	52, 68
EL	53, 54, 55, 57, 61, 64, 68
ES	54, 55, 57, 59, 60, 63, 64
FI	54, 55, 56
FR	57, 58, 64, 68
HR	54, 68
HU	56, 58, 64
IE	56, 61
IT	52, 54, 57, 61, 68
LT	52, 64, 68
LU	52, 54, 59, 68
LV	53, 55, 58, 61, 68
MT	56, 68
NL	55, 57, 58, 68
PL	52, 57, 58, 59, 60, 64
PT	68
RO	52, 58, 68
SE	54, 56, 57, 60, 68
SI	52, 58, 60, 68
SK	52, 55, 56, 59, 60, 64, 68
UK	57, 58, 59, 60, 63, 64, 68



Notes

Tous les liens hypertexte ont été consultés le 30 avril 2015.

- 1 Tous les instruments juridiques de l'UE et la jurisprudence sont disponibles à l'adresse <http://eur-lex.europa.eu>.
- 2 Commission européenne (2014), *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil relatif à la mise en œuvre de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal*, COM(2014) 27 final, Bruxelles, 27 janvier 2014. p. 10.
- 3 Allemagne, Ministère fédéral de la justice et de la protection des consommateurs (*Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, BMJV*) (2014), *Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages*, 18 août 2014.
- 4 Grèce, Ministère de la justice, de la transparence et des droits de l'homme (*Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*) (2014), loi 4285/2014, modification de la loi n° 927/1979 (A 139) et adaptation à la décision-cadre 2008/913 du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal (L 328) et autres dispositions (*Τροποποίηση του ν. 927/1979 (Α' 139) και προσαρμογή του στην απόφαση – πλαίσιο 2008/913/ΔΕΥ της 28ης Νοεμβρίου 2008, για την καταπολέμηση ορισμένων μορφών και εκδηλώσεων ρατσισμού και ξενοφοβίας μέσω του ποινικού δικαίου (L 328) και άλλες διατάξεις*), (OG A/10.09.2014).
- 5 Lettonie, *Grozījumi Krimināllikumā*, 25 septembre 2014.
- 6 Lettonie, Ministère de la justice (*Tieslietu ministrija*) (2014), *Informatīvais ziņojums Par tiesisko regulējumu attiecībā uz atbildību par nacionālā vai etniskā naida izraisīšanu, aicinājumu likvidēt valstisko neatkarību vai graut teritoriālo vienotību un valsts simbolu zaimošānu*, 16 juin 2014.
- 7 Commission européenne (2014), *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil: rapport commun sur l'application de la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (directive sur l'égalité entre les races) et de la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (directive sur l'égalité en matière d'emploi)*, COM(2014) 2 final, Bruxelles, 17 janvier 2014, p. 16.
- 8 FRA (2010), *EU-MIDIS Données en bref 3 : Sensibilisation aux droits et organismes de promotion de l'égalité – Renforcement de l'architecture des droits de l'homme au sein de l'UE III*, Luxembourg, Office des publications, p. 12.
- 9 FRA (2013), *Avis de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la situation de l'égalité dans l'Union européenne dix ans après la mise en œuvre initiale des directives sur l'égalité*, Avis de la FRA – 1/2013 Vienne, FRA, octobre 2013.
- 10 Voir la note 7.
- 11 Chypre, *45(I)/2014 Νόμος που τροποποιεί τους Περί επιτρόπου διοικήσεως νόμους του 1991 έως 2011, 45(I)/2014*, 11 avril 2014.
- 12 République tchèque, *ČT 24: ministr Dienstbier k rozšíření pravomocí ombudsmána*, 8 décembre 2014.
- 13 CJUE, C-538/14, *Commission c. Finlande*, 26 novembre 2014.
- 14 Commission européenne (2014), *Letter from the European Commission to the Minister of Foreign Affairs of the Czech Republic*, C(2014) 6687 final, 25 septembre 2014.
- 15 Commission européenne (2014), *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil: rapport commun sur l'application de la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (directive sur l'égalité entre les races) et de la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (directive sur l'égalité en matière d'emploi)*, COM(2014) 2 final, Bruxelles, 17 janvier 2014.
- 16 Parlement européen et Conseil de l'UE (2013), *Règlement (UE) n° 1381/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant un programme « Droits, égalité et citoyenneté » pour la période 2014-2020*.
- 17 Commission européenne (2014), *Annexe de la décision d'exécution de la Commission relative à l'adoption du programme de travail concernant la mise en œuvre du programme « Droits, égalité et citoyenneté » pour 2014 et son financement*, C(2014) 2557 final, Bruxelles, 24 avril 2014.
- 18 Il est possible d'accéder à des informations spécifiques sur les méthodologies de recherche pour les enquêtes fournies dans ce chapitre dans les sources directes.
- 19 FRA (2014), *EU-MIDIS II: European Union minorities and discrimination survey*, Description du projet.
- 20 Danemark, Ville de Copenhague (2014), *Integrationsbarometret*, Objectif 8.
- 21 Pays-Bas, Conseil régional pour une action contre la discrimination (*Regionale Anti Discriminatie Actie Raad, RADAR*) (2014), *Conclusies extra analyse omnibusenquête*, Rotterdam, RADAR.
- 22 Pays-Bas, De Gruijter, M., Gilsing, R. et Pels, T. (2014), *Haagse Integratiemonitor 2014*, Utrecht, Verwey-Jonker Instituut.
- 23 Pays-Bas, Andriessen, I., Fernee, H. et Wittebrood, K. (2014), *Perceived discrimination in the Netherlands*, La Haye, Sociaal Cultureel Planbureau.
- 24 Pays-Bas, Conseil social et économique (*Sociaal-Economische Raad, SER*) (2014), *Discriminatie werkt niet! Advies over het tegengaan van discriminatie bij de arbeid*, La Haye, SER.
- 25 Pays-Bas, Ministère des affaires sociales et de l'emploi (*Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*) (2014), *Actieplan arbeidsmarktdiscriminatie en kabinetsreactie SER advies: 'Discriminatie werkt niet!'*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 16 mai 2014.
- 26 Lettonie, GFK (2014), *Latvijas studējošo saliedētības veicināšana un ārzemju studentu diskriminēšanas mazināšana*.
- 27 Allemagne, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2014), *10. Bericht der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration zur Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland*.
- 28 République tchèque, Sokačová, L. (2014), *Postavení a postoje dlouhodobě usazených migrantů a migrantek v České republice*, Prague, Poradna pro občanství, občanská a lidská práva, p. 28.
- 29 Finlande, Yhdenvertaisuusvaltuutettu/ Minoritetsombudsmannen (2014), *Eriaisena Arjessa: Selvitys romanien syrjäntäkemukuksista*, Helsinki, Kopijyvä Oy.
- 30 Allemagne, Conseil consultatif des fondations allemandes sur la migration (*Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration*), *Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* (2014), *Diskriminierung am Ausbildungsmarkt: Ausmaß, Ursachen und Handlungsperspektiven*, Berlin, p. 4.

- 31 Belgique, Centre interfédéral pour l'égalité des chances (*Interfederaal Gelijkekansen centrum*) (2014), *Diversiteitsbarometer Huisvesting/Baromètre de la diversité Logement*, Bruxelles, octobre 2014, p. 187.
- 32 Espagne, SoS Racismo (2014), *SOS Racismo evidencia la discriminación en el acceso a locales de ocio nocturne*.
- 33 Pays-Bas, Blommaert, L., Coenders, M. et Van Tubergen, F. (2014), « Discrimination of Arabic-named applicants in the Netherlands: An internet-based field experiment examining different phases in online recruitment procedures », *Social Forces*, vol. 92, n° 3, p. 957-982.
- 34 République tchèque, Bartoš, V., Bauer, M., Chytilová, J. et Matějka, F. (2014), « Attention discrimination: theory and field experiments with monitoring information acquisition », Document de travail WP 499, Centre de la recherche économique et de l'enseignement supérieur – Institut économique, Prague, p. 17-18.
- 35 Slovaquie, Ministère des finances (*Ministerstvo Finančí SR*), Institut de politique financière (*Inštitút finančnej politiky*) (2014), *Unemployment in Slovakia*.
- 36 Commission européenne (2014), *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil relatif à la mise en œuvre de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal*, COM(2014) 27 final, Bruxelles, 27 janvier 2014.
- 37 Bulgarie, Омбудсман на Република България (2014), *Доклад за дейността на Омбудсмана на Република България през 2013 г.*, 15 avril 2014, p. 28-29.
- 38 Bureau de l'Agence des Nations Unies aux réfugiés en Grèce (2014), *Racist Violence Recording Network, 2013 Annual report*, 2 avril 2014.
- 39 Allemagne, Bundestag (2014), « Drs. 18/1593 », 30 mai 2014; « Drs. 18/2284 », 5 août 2014; « Drs. 18/3376 », 1^{er} décembre 2014.
- 40 Allemagne, Dokumentationsarchiv Surveillance de l'agitation contre les réfugiés en (2014), *Chronik und Datensatz*.
- 41 ONU, HRC (2014), *Concluding observations on the second periodic report of Malta*, 21 novembre 2014.
- 42 ONU, HRC (2014), *Statement to the media by the United Nations' Working Group of Experts on People of African Descent, on the conclusion of its official visit to Sweden, 1-5 December 2014*, Stockholm, 5 décembre 2014.
- 43 Irlande, Immigrant Council of Ireland (2014), *Statement by the Immigrant Council of Ireland: 51% rise in reports of racism during 2014*, 18 décembre 2014.
- 44 Philipp, S. et Starl, K. (2013), *Lebenssituationen von Schwarzen in urbanen Zentren Österreichs*, Graz, octobre 2013.
- 45 Finlande, Institut national de recherche de la politique juridique (*Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos/Rättspolitiska forskningsinstitutet*) (2014), *Maahanmuuttajat rikosten uhreina ja tekijöinä*, Helsinki, Tammerprint Oy.
- 46 CouEDH, *Abdu c. Bulgaria*, n° 26827/08, 11 mars 2014.
- 47 Europol (2014), *The EU Terrorism Situation and Trend Report 2014 (TE-SAT 2014)*.
- 48 CdE, Commissaire aux droits de l'homme (2014), *Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to Hungary, from 1 to 4 July 2014*, Strasbourg, 16 décembre 2014.
- 49 CdE, Commissaire aux droits de l'homme (2014), *Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to Hungary, from 1 to 4 July 2014*, Strasbourg, 16 décembre 2014.
- 50 FRA (2014), *Antisemitism Summary overview of the situation in the European Union 2003-2013*, Vienne, FRA, octobre 2014.
- 51 FRA (2013), *Discrimination et crimes de haine à l'égard des personnes juives dans les États membres de l'UE: expériences et perceptions de l'antisémitisme*, Luxembourg, Office des publications.
- 52 International Network against Cyber Hate (INACH) et Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA) (2014), *Antisemitic incidents in Europe before, during and after the Israel-Gaza conflict*, novembre 2014.
- 53 Mayor of London, Office for Policing and Crime (2014), *A hate crime reduction strategy for London 2014-2017*.
- 54 Suède, Ministère de l'emploi (*Arbetsmarknadsdepartementet*) (2014), « *Regeringssatsning på judisk säkerhet* », communiqué de presse, 7 août.
- 55 Voir, par exemple, Comité de Coordination des Organisations Juives de Belgique (2014), *Déclaration commune des Communautés juive et musulmane*; Conseil central des Juifs en Allemagne (*Zentralrat der Juden in Deutschland*) (2014), « *Steh auf! Nie wieder Judenhass – Kundgebung des Zentralrats der Juden am Brandenburger Tor* », communiqué de presse, 19 août 2014; Conseil central des musulmans en Allemagne (*Zentralrat der Muslime in Deutschland*) (2014), « *Zum 5. Jahrestag der Ermordung von Marwa El-Sherbini in Dresden* », communiqué de presse, 27 juin 2014.
- 56 Muslim Council of Britain and Board of Deputies of British Jews (2014), *Déclaration commune*, 28 août 2014.
- 57 Fondation pour l'innovation politique (FONDAPOL) (2014), *L'antisémitisme dans l'opinion publique française : Nouveaux éclairages*, novembre 2014.
- 58 Pew Research Center, Global Attitudes Project (2014), *Anti-Roma, anti-Muslim sentiments common in several nations*, 12 mai 2014.
- 59 France, Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) (2014), *Rapport : La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, Paris, Direction de l'information légale et administrative, p. 231.
- 60 France, Collectif contre l'islamophobie en France (2014), *Rapport Annuel 2013*.
- 61 Voir <http://tellmamauk.org/>.
- 62 *Süddeutsche.de* (2014), « *Deutsche Moscheen immer häufiger Ziel von Anschlägen* », 29 juillet 2014.
- 63 Van der Valk, I. (2014), *Moskeebestuurders aan het woord voorlopig verslag van een onderzoek naar agressie tegen moskeeën*, Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Meldpunt Discriminatie regio Amsterdam.
- 64 Suède, Ministère des finances (*Finansdepartementet*) (2015), « *Civilminister Ardalan Shekarabi deltar i Kärleksbomba Uppsala moské efter attentatet* », communiqué de presse, 1^{er} janvier 2015.
- 65 Commission européenne (2014), *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil relatif à la mise en œuvre de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal*, COM(2014) 27 final, Bruxelles, 27 janvier 2014, p. 3.
- 66 ONU, OHCHR (2014), *Human Rights Council 26th Session*, 10 juin 2014.
- 67 ENAR (2014), *Final report: Reporting hate speech in the #EP2014 campaign*, 7 juillet 2014.
- 68 Royaume-Uni, BBC (2014), 'Execute travellers' Tory councillor Alan Mellins suspended, 24 octobre 2014.

- 69 République tchèque, *Český rozhlas* (2014), Tomio Okamura odmítl kritiku svého výroku o romském táboře v Letech, 4 août 2014.
- 70 Parlement européen (2014), « Schulz's decision on the inappropriate language of MEP Janusz Korwin-Mikke », communiqué de presse, 17 septembre 2014.
- 71 Pays-Bas, Parquet (*Openbaar Ministerie*) (2014), « Wilders verdacht van strafbare uitlatingen over Marokkanen », communiqué de presse, 7 octobre 2014.
- 72 ONU, HRC (2014), *Observations finales sur le troisième rapport périodique de la Lettonie*, 11 avril 2014.
- 73 CdE, ECRI (2014), *Report on Slovenia (fourth monitoring cycle)*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 16 septembre 2014, p. 23-24.
- 74 CdE, Commissaire aux droits de l'homme (2014), *Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to Denmark, from 19 to 21 November 2013*, Strasbourg, 24 mars 2014.
- 75 CdE, Commissaire aux droits de l'homme (2014), *Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to Hungary, from 1 to 4 July 2014*, Strasbourg, 16 décembre 2014.
- 76 Roumanie, Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ), Décision n° 207/2014, 21 janvier 2014.
- 77 Roumanie, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării (CNCD), Décision n° 536, 24 septembre 2014.
- 78 France, Tribunal de grande instance de Cayenne (Guyane), *Walwari v. A.-S. Leclère*, 15 juillet 2014.
- 79 France, *Le Monde* (2014), « "Une" de "Minute" sur Taubira : le parquet fait appel de la peine, jugée trop clémente », 12 novembre 2014.
- 80 Europol (2014), *The EU terrorism situation and trend report 2014 (TE-SAT 2014)*.
- 81 Pologne, Bilewicz, M., Marchlewska, M., Soral, W. et Winiewski, M. (2014), *Mowa nienawiści: Raport z badań sondażowych*, Varsovie.
- 82 FRA (2013), *Discrimination et crimes de haine à l'égard des personnes juives dans les États membres de l'UE : expériences et perceptions de l'antisémitisme*, Luxembourg, Office des publications.
- 83 Commission européenne (2014), *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil relatif à la mise en œuvre de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal*, COM(2014) 27 final, Bruxelles, 27 janvier 2014.
- 84 CdE, Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques, CETS n° 189.
- 85 CdE (2014), *No Hate Speech Movement*.
- 86 Pologne, Procureur général (*Prokuratura Generalna*) (2014), *Wytyczne Prokuratora Generalnego w zakresie prowadzenia postępowań o przestępstwa z nienawiści*, 26 février 2014.
- 87 Espagne, Ministère de l'intérieur (2014), « El Ministerio del Interior pone en marcha el primer protocolo de actuación policial para erradicar la discriminación y la violencia por delitos de odio en España ».
- 88 Europol (2014), *The EU terrorism situation and trend report 2014 (TE-SAT 2014)*.
- 89 Royaume-Uni, Crown Prosecution Services Mersey-Cheshire (2014), *Man jailed for sending anti Semitic tweet to Liverpool MP*, 20 octobre 2014.
- 90 Parlement européen (2014), *Joint police operation 'Mos Maiorum': Debate*, Session plénière du 20 au 23 octobre.
- 91 ENAR (2014), *The EU-sponsored man hunt 'Mos Maiorum' is a discriminatory and costly operation*, octobre 2014.
- 92 FRA (2014), *Les droits fondamentaux devraient être pris en compte lors de l'interpellation de migrants en situation irrégulière*.
- 93 Philipp, S. et Starl, K. (2013), *Lebenssituationen von Schwarzen in urbanen Zentren Österreichs*.
- 94 Royaume-Uni, Northamptonshire Rights and Equality Council (2014), *Stop and think Northamptonshire: A critical review of the use of stop and search powers in Northamptonshire*.
- 95 Allemagne, Tribunal administratif, affaire *Koblenz/1 K 294/14.KO*, 23 octobre 2014.
- 96 CdE, Assemblée parlementaire (2014), *La lutte contre le racisme dans la police*, Rapport doc. 13384, 10 janvier 2014.
- 97 CdE, Commissaire aux droits de l'homme (2014), *Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to Denmark, from 19 to 21 November 2013*, Strasbourg, 24 mars 2014.
- 98 ONU, OHCHR (2014), *Statement to the media by the United Nations' Working Group of Experts on People of African Descent, on the conclusion of its official visit to Sweden, 1-5 December 2014*, Stockholm, 5 décembre 2014.
- 99 CdE, ECRI (2014), *Report on Germany (fifth monitoring cycle)*, Strasbourg, CdE, 25 février 2014.
- 100 CdE, ECRI (2014), *Report on Slovenia (fourth monitoring cycle)*, Strasbourg, CdE, 16 septembre 2014.
- 101 CdE, ECRI (2014), *Report on Slovakia (fifth monitoring cycle)*, Strasbourg, CdE, 16 septembre 2014.
- 102 *Ibid.*
- 103 ONU, CERD (2014), *Observations finales sur les vingtième et vingt-et-unième rapports périodiques conjoints de la Pologne*, 19 mars 2014.
- 104 ONU, CERD (2014), *Observations finales sur les seizième au dix-neuvième rapports périodiques de la Belgique*, 14 mars 2014.
- 105 Espagne, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2014), *Pleno y Diputación Permanente. Num. 248*, 11 décembre 2014, p. 71-88 ; Congreso de los Diputados (2014), *121/000105 Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana*, 3 décembre 2014.
- 106 Royaume-Uni, Police.uk (2014), *Best use of stop and search scheme launches*, 26 août 2014.
- 107 Royaume-Uni, Equality and Human Rights Commission (2014), *Commission to investigate discrimination in Metropolitan Police Service*, 22 septembre 2014.
- 108 Royaume-Uni, Employment Tribunals, *Case 2200184/2013 and 2202916/2013*, 30 juin 2014.
- 109 Royaume-Uni, College of Policing (2014), *Code of ethics: Principles and standards of professional behaviour for the policing profession of England and Wales*.
- 110 FRA (2013), *Formation policière aux droits fondamentaux – Manuel à l'intention des formateurs des forces de police*, Luxembourg, Office des publications.
- 111 Allemagne, Ministère fédéral de l'intérieur (*Bundesministerium des Innern*, BMI) et BMJV (2014), *Bericht der Bundesregierung über den Umsetzungsstand der Empfehlungen des 2. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages in der 17. Wahlperiode (NSU-Ausschuss)*.

- 112 Allemagne, BMI et BMJV (2014), *Bericht der Bundesregierung über den Umsetzungsstand der Empfehlungen des 2. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages in der 17. Wahlperiode (NSU-Ausschuss)*.
- 113 Conseil de l'Union européenne (2013), *Conclusions du Conseil sur la lutte contre les crimes de haine dans l'Union européenne*.
- 114 FRA (2014), *How can EU Member States combat hate crime effectively? Encouraging reporting and improving recording*, Rapport de séminaire, avril 2014.
- 115 FRA (2014), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2013 – Rapport annuel 2013*, Luxembourg, Office des publications.
- 116 Espagne, ministère de l'emploi et de la sécurité sociale (*Ministerio de Empleo y Seguridad Social*) et ministère de l'intérieur (*Ministerio del Interior*) (2013), *Handbook for training security forces in identifying and recording racist or xenophobic incidents*.
- 117 République tchèque, Agence pour l'inclusion sociale (*Agentura pro sociální začleňování*) (2014), *Kampaň proti násilí z nenávisli*.
- 118 Pologne, Campagne d'information « Racism. Say it to fight it » (2014), *About the campaign*.
- 119 Royaume-Uni, Service de police d'Irlande du Nord (2014), *Operation Reiner*, 19 mai 2014.
- 120 Espagne, Sous-direction générale de programmation et évaluation des programmes communautaires (*Subdirección General de Programación Territorial y Evaluación de Programas Comunitarios*), Direction générale des fonds communautaires (*Dirección General de Fondos Comunitarios*), ministère des finances et de l'administration publique (*Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*) (2014), *Condiciones generales ex ante FSE*.
- 121 Espagne, Ministère de l'intérieur (*Ministerio del Interior*) (2013), *Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España*.
- 122 Royaume-Uni, Mayor of London, Office for Policing and Crime (2014), *A hate crime reduction strategy for London 2014-2017*.
- 123 Royaume-Uni, Welsh Government (2014), *Tackling hate crimes and incidents: A framework for action*.
- 124 Espagne, Ministerio del Interior (2014), *Protección de las personas más vulnerables*, décembre 2014.
- 125 Grèce, Ελληνική Αστυνομία (2014), Ordonnance circulaire n° 7100/25/14-δ, 8 novembre 2014.
- 126 Slovaquie, Generálna prokuratúra SR (2014), *Pokyn generálneho prokurátora č. 2/2014 z 5. marca 2014, ktorým sa upravuje postup prokurátorov poverených vybavením agentúry rasovo motivovaných trestných činov, trestných činov extrémizmu a diváckeho násillia*.
- 127 Lituanie, Lietuvos Respublikos prokuratūra (2013), « Lietuvoje pradėdami tarptautinės programos mokymai žmogaus teisių apsaugos srityje », communiqué de presse.
- 128 Hongrie (2014), *Rendszeres egyeztetés a rendőrséggel a gyűlölet-bűncselekményekről*, 11 mars 2014.
- 129 France, Gouvernement (2014), *Délégation Interministérielle à la Lutte Contre le Racisme et l'Antisémitisme (DILCRA)*.



3	Intégration des Roms	77
3.1.	Progrès réalisés en matière d'intégration des Roms ...	77
3.1.1.	Préjugés à l'encontre des Roms : un défi persistant	79
3.1.2.	Actions en justice pour lutter contre la discrimination à l'encontre des Roms	79
3.1.3.	« Rien ne se fera pour nous sans nous » : la participation des Roms	80
3.2.	« Mesurer, c'est savoir » : vers des indicateurs de l'intégration des Roms fondés sur les droits	81
	Conclusions de la FRA	83

ONU et CdE

Janvier

25 février – La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe publie les cinquièmes rapports sur la Belgique et l'Allemagne

Février

13-19 mars – Le CERD publie ses observations finales sur la Belgique, le Luxembourg et la Pologne

Mars

11 avril – Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies publie ses observations finales sur le troisième rapport périodique de la Lettonie

23 avril – L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) adopte la Résolution 1927 (2013) pour mettre fin à la discrimination contre les enfants roms

Avril

Mai

3 juin – L'ECRI publie son quatrième rapport sur la Roumanie
3 juin – L'ECRI publie ses conclusions sur la mise en œuvre d'un certain nombre de recommandations prioritaires émises dans ses rapports nationaux sur Chypre et la Lituanie, publiés en 2011

Juin

Juillet

Août

Septembre – Le Forum européen des Roms et des Gens du voyage (FERV) publie un document sur la mise en œuvre des « Recommandations du Conseil de l'Europe sur les Roms : Comment aller de l'avant ? »

16 septembre – L'ECRI publie ses cinquièmes rapports sur la Bulgarie et la Slovaquie, et son quatrième rapport sur la Slovaquie

22 septembre – Le CERD publie ses observations finales sur l'Estonie

Septembre

Octobre

Novembre

Décembre

UE

Janvier

Février

Mars

2 avril – La Commission européenne publie le rapport sur la mise en œuvre du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms

4 avril – La Commission européenne organise le troisième sommet sur les Roms intitulé « Agir au niveau local sur l'intégration des Roms, tant dans l'UE que dans les pays de l'élargissement »

Avril

Mai

Juin

Juillet

Août

Septembre

2 octobre – La Commission européenne organise une conférence de haut niveau sur l'inclusion des Roms au niveau local « l'approche ROMACT »

16 octobre – Le Comité économique et social européen annonce le classement du prix pour la société civile 2014 : les lauréats sont des organisations qui contribuent à l'inclusion des Roms en Europe

31 octobre – La Commission européenne publie un rapport sur la discrimination à l'égard des enfants roms dans l'éducation

Octobre

11 novembre – Dans l'affaire *Dano c. Jobcenter Leipzig* (C-333/13), la CJUE établit que les citoyens de l'UE sans activité économique peuvent se voir refuser certaines « prestations spéciales en espèces à caractère non contributif » si aucun effort n'est consenti pour trouver un emploi après trois mois, à compter de l'arrivée dans l'État membre d'accueil

Novembre

Décembre

3

Intégration des Roms



Les États membres de l'UE ont poursuivi leurs efforts afin d'améliorer l'intégration des Roms en mettant en œuvre leurs stratégies nationales d'intégration des Roms, à la suite de la recommandation du Conseil de décembre 2013 relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres. La FRA soutient les efforts en collectant régulièrement des données et en travaillant conjointement avec les États membres afin d'élaborer des méthodes de suivi qui permettent un compte-rendu efficace de la situation des Roms dans les États membres au fil du temps. En même temps, des questions relatives aux droits fondamentaux touchant les Roms continuent de défrayer la chronique, tels qu'un incident de crime de haine à l'encontre d'un adolescent rom en France et des expulsions en Bulgarie et en Grèce. La Commission européenne a engagé des procédures d'infraction à l'encontre de la République tchèque concernant la ségrégation dans les écoles. Cela met en exergue l'importance des efforts de l'UE visant à soutenir les stratégies et mesures nationales qui abordent la marginalisation et l'exclusion sociale, ainsi que le racisme et la discrimination ethnique, car il s'agit de phénomènes interdépendants qui se renforcent mutuellement.

3.1. Progrès réalisés en matière d'intégration des Roms

En 2014, les États membres de l'UE ont continué de mettre en place des structures et des mécanismes visant à mettre en œuvre leurs stratégies ou séries de mesures nationales relatives à l'intégration des Roms.¹ Ces structures et mécanismes ont été évalués par la Commission européenne en 2012, 2013 et 2014.² Dans son rapport de 2014 sur la mise en œuvre du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms, la Commission européenne constate que, « trois ans après l'adoption du cadre de l'UE pour l'intégration des Roms, des progrès, bien que lents, commencent à être visibles dans la plupart des États membres. »³ Par exemple, les États membres de l'UE mettent en place des conditions structurelles préalables, indispensables à la mise en œuvre de leurs stratégies, ce qui constitue une première étape. Cependant, le rapport souligne également que des progrès sous

forme de changement concret ne seront accomplis que si les États membres font preuve de la volonté politique nécessaire pour honorer leurs engagements; accompagnent la législation de mesures stratégiques et financières créant des structures et mécanismes qui facilitent sa mise en œuvre; et mesurent les résultats de manière réaliste au moyen d'outils de suivi et d'évaluation adéquats.

La mise en œuvre des stratégies nationales devrait s'intensifier lorsque le financement de l'UE sera mis à disposition au travers des nouveaux Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI). Des accords de partenariat relatifs aux Fonds ESI ont été conclus en 2014 et la Commission européenne adopte des programmes opérationnels portant sur les actions d'intégration des Roms.⁴ Les États membres continuent de mettre en œuvre des programmes d'intégration des Roms. Par exemple, la **Slovaquie** poursuit un programme de « médiateurs de santé », un projet sur l'enseignement inclusif et la fourniture d'une aide au logement pour les communautés roms marginalisées.⁵

« Pour la période 2014-2020, 343 milliards d'EUR ont été affectés aux États membres au titre des Fonds structurels et d'investissement. Sur cette somme, au moins 80 milliards d'EUR seront consacrés à des investissements dans le capital humain, l'emploi et l'inclusion sociale par l'intermédiaire du Fonds social européen (FSE). Il a été décidé que dans chaque pays, au moins 20 % (contre environ 17 % actuellement) du FSE devront être alloués à la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté, soit environ 16 milliards d'EUR. Une priorité spécifique en matière d'investissement a également été définie pour l'intégration des communautés marginalisées comme les Roms. »

Commission européenne (2014), Rapport sur la mise en œuvre du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms, p. 10

Les Fonds ESI constituent un outil clé pour l'intégration des Roms dans les domaines clés de l'emploi, l'éducation, la santé et le logement. À cet égard, les conditions ex ante que les États membres doivent appliquer pour améliorer la situation des communautés marginalisées, comme les Roms, constituent un outil important dans l'exercice de leur droit fondamental à la non-discrimination et à un accès égal à ces domaines essentiels.⁶ En même temps, il est également important de traiter efficacement les questions du racisme et de l'intolérance qui affectent les individus, ainsi que la cohésion de la communauté. Le chapitre 2 sur le racisme, qui présente des informations relatives aux incidents racistes impliquant des Roms, montre que ces incidents continuent d'affecter ces personnes et communautés en 2014.

« Il est maintenant essentiel de se concentrer sur la pleine mise en œuvre de ces politiques [d'intégration des Roms], en combinant des mesures juridiques et financières, afin de faire une réelle différence sur le terrain. La mise en œuvre est cruciale pour le succès de nos politiques. »

Commission européenne (2014), « Discours du président Barroso au Sommet européen sur les Roms », communiqué de presse, 4 avril 2014

Le 4 avril 2014, la Commission européenne a organisé le Sommet européen sur les Roms afin de dresser un bilan des progrès réalisés en matière d'intégration des Roms, tant dans l'UE que dans les pays de l'élargissement, en mettant l'accent sur les activités locales et les résultats.⁷ La présence du président et du vice-président de la Commission, du commissaire chargé de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion et du commissaire chargé de l'éducation, de la culture, du multilinguisme et de la jeunesse, ainsi que du président roumain et de plusieurs ministres des États membres de l'UE et des pays de l'élargissement, souligne le soutien politique aux efforts d'intégration des Roms. En même temps, les principaux thèmes du sommet soulignent que les défis clés seront de rendre les politiques inclusives pour tous les Roms au niveau local et de veiller à ce que le financement de l'UE atteigne les autorités locales et régionales et à ce qu'elles l'utilisent de manière efficace pour garantir des progrès tangibles en matière d'intégration des Roms et de respect de leurs droits fondamentaux.

Un certain nombre d'États membres ont réalisé des efforts explicites pour que leurs mesures aient une portée locale. En **Espagne**, par exemple, un groupe de travail de coopération technique sur la population rom devrait améliorer la coordination avec les autorités régionales et locales.⁸ La **Bulgarie** a élaboré des plans au niveau municipal⁹ et approuvé des plans d'action sectoriels dans des domaines politiques importants, comme la réduction du taux d'abandon scolaire. Alors que les recherches de la FRA au niveau local se poursuivent, les premiers résultats démontrent la nécessité de se concentrer davantage sur la mise en œuvre des politiques de lutte contre la discrimination, la pauvreté et l'exclusion sociale. Les résultats révèlent un nombre de défis persistants, dont les faiblesses de la coordination opérationnelle et un manque d'expertise et d'expérience dans la communication efficace avec les résidents, notamment les Roms. Ce manque d'expérience dans la communication efficace avec les Roms devient visible lors de la conception et de la mise en œuvre des actions d'inclusion sociale. Les résultats des recherches de la FRA soulignent également le besoin d'un suivi et d'une évaluation renforcés au niveau local. La Commission a organisé des réunions des points de contact nationaux des Roms en 2014 ; les discussions étaient également axées sur le renforcement des capacités des points de contact à coordonner les acteurs pertinents, y compris les ministères et les autorités de gestion des Fonds ESI, ainsi que les autorités locales.

Les recherches de la FRA au niveau local témoignent également du besoin de renforcer la confiance entre les Roms et les autorités publiques. Il se peut que cette confiance ait été brisée par des actions qui ont renforcé l'exclusion, par exemple des expulsions de logement informel ou une ségrégation à l'école. Les efforts visant à renforcer la confiance et à lutter contre les stéréotypes et le racisme peuvent améliorer la cohésion de la communauté et contribuer au respect et à l'exercice des droits fondamentaux des Roms. Les initiatives locales de renforcement de la confiance peuvent dès lors compléter utilement les actions ciblant l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Le Conseil de l'Europe s'est également employé à encourager les États membres à prendre des mesures plus ambitieuses pour l'intégration des Roms. L'ECRI a formulé un certain nombre de recommandations à cet égard. Elle suggère aux autorités **slovénes**,¹⁰ par exemple, d'entamer des discussions avec les représentants des différentes communautés roms pour trouver la meilleure solution possible en ce qui concerne la composition et les missions du conseil de la communauté rom et faire en sorte que ce conseil fonctionne bien. L'ECRI encourage également les autorités **allemandes**¹¹ à poursuivre l'élaboration de stratégies et d'inclure des mesures en faveur des minorités ethniques, religieuses et linguistiques

historiquement présentes en Allemagne, notamment celle des Roms et celle des Sintis, dans le Plan national d'action en matière d'intégration. L'ECRI recommande vivement aux autorités **roumaines**¹² de faire en sorte que la Stratégie pour améliorer la situation des Roms soit correctement financée et bénéficie d'une impulsion forte. Elle suggère également aux autorités **bulgares**¹³ d'allouer à la stratégie nationale d'intégration des Roms des financements suffisants pour garantir son efficacité, et aux autorités **slovaques**¹⁴ de finaliser sans délai une évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale d'intégration des Roms afin d'en mesurer l'impact et d'en redéfinir, si besoin est, les objectifs et conditions de mise en œuvre.

3.1.1. Préjugés à l'encontre des Roms : un défi persistant

Très peu de données complètes et comparables existent à l'échelle de l'UE sur les sentiments et préjugés anti-Roms. La dernière enquête Eurobaromètre sur les préjugés et comportements anti-Roms a été réalisée en 2012.¹⁵ Il existe toutefois quelques données et informations sur des pays spécifiques suggérant que les sentiments anti-Roms persistent. Par exemple, une enquête menée en **République tchèque** apportant une vue d'ensemble des attitudes de la population majoritaire envers les 17 groupes ethniques vivant dans le pays a conclu que les Roms se situent très bas dans le « classement d'antipathies », avec une « note d'antipathie » de 4,21 sur 5.¹⁶ Les répondants ont exprimé leur sympathie ou antipathie en utilisant une échelle de 1 à 5, où 1 signifiait « très sympathique », 2 « plutôt sympathique », 3 « ni sympathique ni antipathique », 4 « plutôt antipathique » et 5 « très antipathique ».

Une enquête sur les comportements envers les Sintis et les Roms menée en **Allemagne** révèle que 20 % des répondants seraient mal à l'aise si des Sintis et des Roms vivaient dans leur voisinage immédiat et un répondant sur quatre était d'avis qu'il existe de grandes ou très grandes différences entre le style de vie des Roms et celui de la société majoritaire.¹⁷ Les conclusions de l'enquête montrent également que la moitié des répondants ont l'impression que les Sintis et les Roms créent un ressentiment à leur égard par leur propre comportement, et 15 % associent le comportement criminel, y compris le vol, avec le terme discriminatoire « Zigeuner ».

Une autre enquête **allemande** montre que les attitudes racistes et l'antitsiganisme sont prédominants. Des déclarations antitsiganes telles que « les Sintis et les Roms devraient être bannis des centres-villes » et « les Sintis et les Roms sont prédisposés au comportement criminel » ont été soutenues par 47 % et environ 56 % des répondants respectivement.¹⁸ De même, une enquête sur le comportement, menée par l'institut BVA en **France**, révèle une « hausse significative

du racisme explicite », notamment à l'encontre des Roms, des musulmans et des juifs.¹⁹ Un sondage d'opinion réalisé par le Pew Research Centre en mars et en avril 2014 dans sept États membres de l'UE montre que les Roms sont considérés de manière défavorable par en moyenne près de la moitié des personnes sondées (**Espagne** 41 %, **Allemagne** 42 %, **Pologne** 50 %, **Royaume-Uni** 50 %, **Grèce** 53 %, **France** 66 %, **Italie** 85 %).²⁰

Certains partis politiques continuent d'exploiter les préjugés anti-Roms en adoptant ouvertement un discours antitsigane. Comme le montrent les **chapitres 1 et 2**, des marches anti-Roms, des crimes de haine et des discours hostiles ont été signalés dans plusieurs États membres de l'UE. Les représentations stéréotypées fragmentées et subjectives des Roms associés à une pauvreté extrême et au recours aux prestations sociales sont susceptibles d'alimenter les préjugés. Dans les États membres disposant de régimes de protection sociale avancés et efficaces, tels que l'**Allemagne** et le **Royaume-Uni**, les préjugés anti-Roms peuvent être renforcés par des rapports des médias alléguant un recours abusif aux systèmes de sécurité sociale par les ressortissants étrangers, y compris ceux d'origine rom, qualifié de « tourisme social ». L'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'affaire *Dano c. Jobcenter Leipzig* (C-333/13) présente un intérêt pour cette question sensible, étant donné qu'il fait référence au droit des États membres de refuser des prestations sociales aux citoyens de l'UE ressortissants d'un autre État membre économiquement inactifs qui exercent leur droit à la libre circulation des personnes dans l'unique but d'obtenir l'aide sociale d'un autre État membre (voir le **chapitre 2** sur le racisme).

3.1.2. Actions en justice pour lutter contre la discrimination à l'encontre des Roms

Un certain nombre d'exemples d'actions en justice ont été enregistrés en 2014, tant au niveau national qu'au niveau européen. Par exemple, en septembre 2014, la Commission européenne a engagé des procédures d'infraction à l'encontre de la **République tchèque** en vertu de l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les procédures remettent notamment en question le respect par la **République tchèque** de ses obligations au titre de l'article 2 et de l'article 3, paragraphe 1, point g), de la directive sur l'égalité raciale,²¹ qui interdit la discrimination fondée sur la « race » ou l'origine ethnique dans l'éducation. La Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) a publié un arrêt capital dans l'affaire *D.H. et autres c. République tchèque* en 2007.²² Elle a jugé que la pratique du placement des enfants roms dans des écoles spéciales pour enfants ayant des difficultés

d'apprentissage violait l'article 14 (interdiction de discrimination) et l'article 2 du protocole n° 1 (droit à l'instruction) de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).²³ La République tchèque n'a pas apporté d'éléments de preuve suffisants pour démontrer que les enfants roms ne font pas l'objet de discrimination ni dans la législation ni dans la pratique.²⁴

« La persistance de ségrégations à l'encontre des enfants roms dans les écoles ou classes spéciales demeure un problème fondamental pour lequel il n'existe pas de solution simple et évidente. »

Commission européenne (2014), Rapport sur la mise en œuvre du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms, p. 9

L'accès inégal à l'éducation prend diverses formes, par exemple la pratique de placer des enfants roms dans des écoles ségréguées ou « spéciales » (écoles dont le programme est simplifié). L'enquête de la FRA sur les Roms montre que jusqu'à 23 % des enfants roms de moins de 15 ans sondés en **République tchèque** fréquentent une école et des classes spéciales destinées principalement aux Roms.²⁵ Les chiffres correspondants sont de 20 % en **Slovaquie** et de 18 % des gens du voyage en **France**.

Le tribunal régional de Nyíregyháza en **Hongrie** a pris une décision au sujet de la ségrégation à l'école, que la cour d'appel régionale de Debrecen a confirmée le 6 novembre 2014.²⁶ Le tribunal a ordonné au conseil municipal et à l'école dirigée par l'Église gréco-catholique de mettre un terme à la ségrégation des enfants roms et de s'abstenir de commettre de nouvelles violations. Plus tard en 2014, le parlement hongrois a modifié la loi sur l'enseignement public selon laquelle des décrets gouvernementaux peuvent fixer des conditions spécifiques visant à favoriser l'égalité des chances dans l'éducation dans le cas d'écoles pour minorités ethniques.²⁷ Le gouvernement a justifié cette disposition avec l'objectif d'assurer l'égalité d'accès à un enseignement de qualité en définissant les services éducatifs supplémentaires qui doivent être fournis et les garanties réglementaires nécessaires dans certains domaines. Cela signifie toutefois, d'après les critiques, que le gouvernement peut décider des endroits où la ségrégation peut se poursuivre. Cette modification comprend une clause selon laquelle le gouvernement, en adoptant un tel décret, ne doit surtout pas perdre de vue l'interdiction de la ségrégation illégale.²⁸

En ce qui concerne le logement, le Médiateur pour les minorités en **Finlande** a demandé au tribunal national de lutte contre la discrimination d'examiner un cas de refus de louer un appartement à une personne rom.²⁹ Le tribunal a interdit au bailleur de poursuivre et de répéter une telle discrimination ethnique.

Au printemps 2014, le Forum européen des Roms et des Gens du voyage (FERV) a introduit une plainte

collective auprès du Comité européen des droits sociaux à l'encontre de la **République tchèque**.³⁰ Le FERV s'est plaint que le gouvernement tchèque n'a pas respecté les dispositions de la Charte sociale européenne visant à garantir les droits au logement et à la santé pour les membres de la communauté rom. Les Roms sont confrontés à la ségrégation spatiale et à des expulsions forcées, et éprouvent des difficultés à accéder au logement et aux soins de santé. Le Comité européen des droits sociaux devrait rendre sa décision en 2015.

3.1.3. « Rien ne se fera pour nous sans nous » : la participation des Roms

Les principes de base communs pour l'inclusion des Roms,³¹ notamment en ce qui concerne la participation des Roms, devraient être pris en compte lors de la conception et de la mise en œuvre des stratégies, politiques et mesures d'intégration des Roms, comme indiqué dans la communication de la Commission de 2011 sur le *Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020*.³² Cette prise en compte est nécessaire pour veiller à ce que les personnes qui bénéficient de ces politiques et mesures soient impliquées dans leur conception et mise en œuvre ainsi que dans l'évaluation de leur impact. Les États membres font des efforts pour atteindre cet objectif, notamment par le biais des activités des points de contact nationaux des Roms. En **Autriche**, par exemple, le point de contact national des Roms organise des réunions de la Plateforme de dialogue avec les Roms, rassemblant des représentants des autorités administratives fédérales, régionales et locales, du monde universitaire et des organisations de la société civile rom. La **Croatie** entretient des contacts réguliers avec les représentants du point focal du secrétariat de la Décennie pour l'intégration des Roms et avec d'autres représentants roms et organisations non gouvernementales (ONG); la Commission pour le suivi des stratégies nationales d'intégration des Roms, présidée par le Vice-premier ministre, est composée d'un nombre égal de représentants des principaux ministères responsables et des communautés roms (sept pour chaque groupe). Au **Portugal**, un groupe consultatif pour l'intégration des communautés roms a été créé, et la société civile en fait partie. En **Grèce**, le point de contact national des Roms collabore avec les acteurs de la société civile rom et organise des réunions afin d'encourager le dialogue.

Les organisations de la société civile font partie de groupes de travail en **Belgique**, en **Italie** et en **Slovaquie**. En **Bulgarie**, la Commission pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale de la République de Bulgarie collabore officiellement avec la société civile. En **Espagne**, les organisations de la société civile sont représentées au Conseil d'État rom, et il existe

des organismes similaires au niveau régional et local. En **Hongrie**, les Roms sont également impliqués dans deux organismes, à savoir le Conseil de coordination des Roms et le Comité d'évaluation de la stratégie nationale intitulée « Améliorons les choses pour nos enfants ». En **République tchèque**, les représentants de la société civile participent au Conseil gouvernemental pour les affaires roms et aux différentes commissions du Conseil où des politiques et documents portant sur les Roms sont débattus. En **Irlande**, le point de contact national sur les Roms coordonne le Comité national consultatif et de suivi des gens du voyage, Unité de la politique des gens du voyage du département de la justice et de l'égalité, dans lequel la société civile est également représentée. En **Finlande**, le Conseil consultatif national pour les affaires roms sert de plateforme pour consulter et dialoguer avec la société civile.

Pratique encourageante

Évaluation des efforts en matière d'intégration des Roms au moyen de rapports de suivi « alternatifs »

Le secrétariat de la Décennie pour l'intégration des Roms a publié en 2014 une série de rapports de suivi de la société civile sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms en 2012 et 2013. Les rapports de suivi analysent et évaluent les plans d'action nationaux de la décennie et les stratégies nationales d'intégration des Roms.

Le secrétariat coordonne le suivi par la société civile des efforts d'inclusion des Roms ainsi que les coalitions de la société civile, tous deux dirigés par des Roms et avec une participation des Roms. Il reçoit également des conseils de la part du siège d'initiatives roms de l'Open Society Foundation et du programme « Making the most of EU funds for Roma inclusion » (Tirer le meilleur parti des fonds de l'UE destinés aux Roms).

Pour plus d'informations, voir le secrétariat de la Décennie pour l'intégration des Roms, Rapports de suivi de la société civile

La société civile a exprimé ses inquiétudes dans divers examens et rapports d'évaluation préparés par des organisations nationales et internationales. Le réseau du Bureau d'information européen sur les Roms a publié un certain nombre de rapports sur le rôle des autorités locales pour une meilleure intégration des Roms³³ et sur le rôle des organismes de promotion de l'égalité dans la protection de Roms contre la discrimination.³⁴ L'Open Society Institute a publié une boîte à outils sur la programmation de fonds structurels pour l'intégration des Roms;³⁵ celle-ci fournit des conseils sur la manière de concevoir des projets utiles qui s'adressent aux personnes qui en ont le plus besoin.

L'engagement local par l'intermédiaire de structures viables au niveau de la communauté est un élément essentiel des mesures d'intégration des Roms. La FRA mène une recherche d'action qualitative dans plusieurs localités au sein de l'UE pour identifier les moteurs et les obstacles du processus d'intégration des Roms au niveau local.³⁶ Comme déjà présenté dans le rapport de l'an dernier,³⁷ cette recherche examine la manière dont les parties prenantes au niveau local, y compris les résidents roms et non roms et les organisations de la société civile, communiquent avec les autorités locales et les autres acteurs en ce qui concerne la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des actions, politiques et stratégies d'intégration au niveau local. En 2014, deux localités ont mené la recherche: Hrabušice, en Slovaquie, et Mantua, en Italie. Les pilotes ont testé différentes manières de communiquer avec les acteurs locaux dans des activités d'intégration des Roms et ont identifié un certain nombre de problèmes, y compris concernant l'efficacité de la coordination opérationnelle entre les autorités publiques aux différents niveaux de gouvernance (national, régional et local), la question de la confiance entre les autorités locales et les résidents roms, et le besoin de lutter efficacement contre les stéréotypes et les préjugés racistes.

3.2. « Mesurer, c'est savoir » : vers des indicateurs de l'intégration des Roms fondés sur les droits

Le respect, la protection, la promotion et l'exercice des droits fondamentaux sont renforcés par l'application de méthodologies solides qui peuvent évaluer les progrès de manière précise et systématique. Ces méthodologies doivent s'appuyer sur des indicateurs efficaces capables de mesurer les résultats et d'évaluer l'efficacité des mesures politiques et juridiques qui favorisent la compréhension des moteurs et des obstacles dans le cadre de la mise en œuvre de politiques. Une tâche si complexe exige de répondre aux défis conceptuels et aux incohérences d'interprétation. L'établissement d'un cadre d'indicateurs solide fondé sur les droits a plusieurs effets positifs, notamment dans le renforcement de la responsabilité et de la transparence des actions des « responsables ».

En réponse à la demande formulée dans la communication de la Commission européenne de 2011 relative au cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms et dans la recommandation du Conseil relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres,³⁸ la FRA a mis en place un groupe de travail sur les indicateurs

d'intégration des Roms, en tant que sous-groupe du réseau de points de contact nationaux sur les Roms de la Commission européenne.³⁹ Depuis 2012, la FRA a coordonné le groupe de travail en étroite collaboration avec la Commission. Le nombre d'États membres participant au groupe de travail est passé de 13 en 2013 – la **Belgique**, la **Bulgarie**, la **République tchèque**, la **Croatie**, la **Finlande**, la **France**, la **Hongrie**, l'**Italie**, les **Pays-Bas**, la **Roumanie**, la **Slovaquie**, l'**Espagne** et le **Royaume-Uni** – à 17 en 2014, avec l'adhésion de l'**Autriche**, de la **Grèce**, de l'**Irlande** et du **Portugal**. L'objectif de ce groupe consiste à développer et piloter un cadre d'indicateurs d'intégration des Roms fondé sur les droits (présenté en détail dans le Rapport annuel 2013 de la FRA) qui peut documenter de manière exhaustive les progrès réalisés par rapport aux normes des droits fondamentaux. En 2014, le groupe de travail a fixé des indicateurs de processus qui montrent les progrès réalisés dans la mise en œuvre des mesures décrites dans la recommandation du Conseil,⁴⁰ et quatre États membres ont testé ces indicateurs.

Pratique encourageante

Utilisation de marqueurs ethniques dans la collecte de données statistiques

Pour observer les progrès en matière d'inclusion sociale, les utilisateurs ont besoin de statistiques sur l'origine ethnique. L'Office statistique central de **Hongrie** a par conséquent inclus une question sur l'origine ethnique dans de grandes enquêtes par sondage. La méthode a été mise à l'essai au cours du recensement de la population de 2011, qui a indiqué que les Roms représentaient 3,2 % de la population totale. L'enquête sur les forces de travail couvre 68 000 personnes âgées de 15 à 74 ans réparties dans 38 000 ménages et utilise deux questions sur l'origine ethnique pour mesurer la double identité ethnique. L'échantillon englobait 3 700 Roms entre le premier trimestre 2013 et le deuxième trimestre 2014. Seules 241 personnes n'ont pas répondu, et les Roms représentaient 3,8 % de la population totale. L'enquête européenne par entretien sur la santé menée en 2014 a utilisé la même méthode. En 2014, l'origine ethnique a également été incluse dans l'EU-SILC, qui a porté sur 20 000 personnes âgées de 16 ans et plus réparties dans 10 000 ménages. La part de Roms dans la population totale sondée était de 4,2 %. Les informations recueillies permettent de calculer les indicateurs de résultats principaux afin de surveiller la mise en œuvre de la stratégie nationale d'intégration sociale en faveur des Roms.

Pour plus d'informations, voir *Központi Statisztikai Hivatal (KSH)*, *Munkaerő-felmérés (MEF)* et « *Európai lakossági egészségfelmérés* »

Afin d'alimenter les indicateurs avec des données, le groupe de travail a échangé connaissances et expériences en matière de collecte de données ventilées par origine ethnique – un élément essentiel du suivi des progrès réalisés dans le domaine de l'intégration des Roms. La dernière série de recensements de population, datant de 2011 dans la plupart des pays, évoque des progrès à cet égard. Un certain nombre de pays où la population rom est importante (**Bulgarie**, **Croatie**, **République tchèque**, **Hongrie**, **Roumanie** et **Slovaquie**) ont inclus des identifiants ethniques dans leurs recensements et ont ventilé les données par origine ethnique. Une autre approche encourageante est l'inclusion d'identifiants ethniques dans des enquêtes par sondage à grande échelle, comme l'enquête de l'UE sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC) ou l'enquête sur les forces de travail (EFT). L'inclusion de ces identifiants ethniques a été testée en **Hongrie** et est prévue en **Bulgarie**.

Certains États membres ont recours à des instruments supplémentaires pour collecter des données sur les Roms. En **Espagne**, des enquêtes ad hoc sont menées. La deuxième enquête nationale sur la santé des Roms (*Segunda Encuesta Nacional de Salud a Población Gitana 2013-2014*) a eu lieu en 2013 et 2014 et ses résultats seront publiés en mars 2015. En **République tchèque**, le ministère du travail et des affaires sociales a commandé une mise à jour de l'analyse sur les « localités marginalisées ». ⁴¹ L'analyse initiale a été préparée en 2006⁴² et a été utilisée comme source de données pour les travaux sur l'inclusion sociale dans le pays. La mise à jour actuelle servira de base pour définir les priorités dans ce domaine pour la nouvelle période de programmation des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI).

La **Croatie** et la **Slovaquie** ont adopté une approche différente, en élaborant leurs versions d'un « Atlas des communautés roms ». Toutes deux ont collecté des données au niveau des localités hébergeant des populations roms, qui ont été identifiées sur la base de données provenant de recensements et d'informations de la société civile. En **Croatie**,⁴³ seul un comitat, Medjimurje, a été couvert. Il est prévu d'étendre ultérieurement cet exercice aux autres comitats. En **Slovaquie**,⁴⁴ l'atlas couvrait l'ensemble du pays et était financé à partir du budget national. Les atlas des deux pays ont été utilisés pour concevoir des documents de programmation au niveau national (**Slovaquie**) et au niveau des comitats (**Croatie**) en vue de la mise en œuvre d'actions d'intégration des Roms.

Certains États membres envisagent d'utiliser les Fonds ESI à des fins de surveillance et d'évaluation. Selon son point de contact national pour les Roms (PCNR), la **Slovaquie**, par exemple, envisage de mettre en œuvre un projet national de surveillance et d'évaluation des politiques d'inclusion des Roms dans

le cadre du Fonds social européen (FSE) pour 2015–2020.⁴⁵ Ce projet couvrira quatre domaines essentiels : la consultation sur le cadre de surveillance, la collecte de données, les travaux analytiques et la mise en place d'un portail d'information sur la stratégie nationale d'intégration des Roms. Des projets similaires sont également prévus en **Bulgarie**, en **Roumanie** et en **Espagne**.

Pratique encourageante

Cartographie de la situation socioéconomique et en matière de droits fondamentaux des communautés roms

En novembre 2014, l'Institut roumain pour la recherche sur les minorités nationales (*Institutul Național pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale*) a entamé un projet sur deux ans de collecte d'informations sur la situation socio-économique et en matière de droits fondamentaux des communautés roms roumaines. Ce projet générera des données locales sur le statut des Roms dans la société, leurs besoins et priorités, ainsi que les ressources matérielles et humaines disponibles. La participation des résidents locaux constitue un élément important du projet, qui créera et formera un réseau de points focaux communautaires chargés de recueillir des données fiables, pertinentes et en temps réel sur les communautés roms.

L'Institut roumain pour la recherche sur les minorités nationales est un organe gouvernemental responsable des recherches sur les minorités nationales en Roumanie. Le projet visant à établir une « cartographie sociologique des communautés roms en Roumanie en vue d'une surveillance communautaire des évolutions concernant l'intégration des Roms » est financé par le mécanisme financier norvégien et de l'EEE 2009–2014 dans le cadre du programme « Réduction de la pauvreté en Roumanie », qui cible les communautés roms locales, l'administration locale et les acteurs de la société civile.

Pour plus d'informations, voir l'Institut roumain pour la recherche sur les minorités nationales, Socio-graphic mapping of the Roma communities in Romania for a community-level monitoring of changes with regard to Roma integration (SocioRoMap)

En 2014, la FRA a achevé les travaux préparatoires pour la prochaine édition de l'enquête EU-MIDIS. Celle-ci portera sur les populations roms pour lesquelles un échantillon peut être constitué de façon aléatoire, comme ce fut le cas pour la précédente enquête sur les Roms menée en 2011. Elle collectera des données sur les caractéristiques socioéconomiques des ménages dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de la santé et du logement. Elle mettra

en particulier l'accent sur le niveau d'études atteint et les raisons de l'abandon scolaire. Elle s'intéressera également aux expériences des répondants en matière de discrimination ainsi qu'à leur connaissance de leurs droits. Les résultats devraient être publiés en 2016; ils indiqueront l'évolution des tendances par rapport aux résultats de l'enquête précédente afin d'identifier les changements qui se sont produits au cours des quatre années précédentes.

Conclusions de la FRA

■ Les données disponibles indiquent qu'en 2014, les efforts déployés par l'UE et ses États membres pour garantir le respect des droits fondamentaux des Roms se sont poursuivis, avec de modestes progrès dans la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms. Le rapport de la Commission sur l'application des directives relatives à l'égalité confirme le recours insuffisant aux actions positives. Pourtant, de telles mesures peuvent s'avérer efficaces dans la lutte contre la discrimination à l'égard des Roms.

Les États membres de l'UE devraient intensifier leurs efforts afin d'utiliser les Fonds ESI pour accélérer la mise en œuvre de leurs stratégies nationales d'intégration des Roms. En outre, ils doivent veiller au respect de leurs obligations découlant de la législation de l'UE, dont la directive relative à l'égalité raciale.

■ Des études de la FRA révèlent qu'en dépit de la mise en place progressive de structures de coopération entre les acteurs de l'intégration des Roms, leur coordination opérationnelle reste difficile. D'autres obstacles sont la capacité et la volonté des acteurs locaux, dont les Roms, à participer de façon effective et significative.

Les États membres de l'UE sont encouragés à veiller à ce que leurs point de contact national pour les Roms (PCNR) disposent des pouvoirs et ressources nécessaires pour coordonner plus efficacement sur le terrain les actions entreprises en particulier par les autorités locales, et pour promouvoir la participation active et significative des résidents roms à la planification, la mise en œuvre et l'évaluation d'actions locales pertinentes.

■ Des enquêtes antérieures sur les ménages roms mettent en lumière d'importantes différences dans les conditions de vie et les conditions socioéconomiques des Roms et de leurs voisins non roms, qui peuvent être en partie dues à l'intolérance et à la discrimination.

Les États membres de l'UE sont encouragés à intégrer des mesures spécifiques pour lutter contre

L'intolérance et le racisme dans toutes les actions de mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms.

- Des études de la FRA, ainsi que d'autres données, indiquent que la confiance et le respect mutuels favorisent la cohésion communautaire et sont essentiels au succès des efforts d'intégration sociale. Ces éléments peuvent être incorporés dans les actions de mise en œuvre sur le terrain des stratégies nationales d'intégration des Roms.

Les États membres de l'UE devraient envisager d'inclure des mesures de promotion de la confiance et de la cohésion communautaire dans toutes les actions de mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms.

- Étant donné la persistance de la discrimination, de la ségrégation et de l'exclusion, une surveillance globale des efforts d'intégration des Roms est nécessaire, afin de s'assurer qu'ils sont pertinents et produisent des résultats positifs.

Le cadre d'indicateurs fondés sur les droits développé par plusieurs États membres de l'UE, la FRA et la Commission peut s'avérer un outil précieux pour évaluer les actions, mesures et résultats concrets au regard des normes et objectifs de politiques de l'UE en matière de droits. Les États membres devraient envisager de tester et d'utiliser le cadre élaboré par le groupe de travail sur les indicateurs relatifs à l'intégration des Roms.

- Il est démontré que les enfants roms continuent de faire face à la ségrégation dans le domaine de l'éducation et que les femmes roms sont confrontées à des obstacles spécifiques.

Les États membres de l'UE sont encouragés à poursuivre leurs efforts afin de mettre un terme à toute pratique de ségrégation des enfants roms dans le domaine de l'éducation et de garantir le respect de leur droit fondamental à un accès équitable à un enseignement de qualité. La promotion de l'égalité hommes-femmes devrait être une priorité importante dans la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms. Les résultats obtenus en la matière devraient faire l'objet d'un suivi efficace.



Index des références aux États membres

État membre de l'UE	Page
AT	80, 82
BE	76, 80, 82
BG	76, 77, 78, 79, 80, 82, 83
CY	76
CZ	77, 79, 80, 81, 82
DE	76, 78, 79
EE	76
EL	77, 79, 80, 82
ES	78, 79, 80, 82, 83
FI	80, 81, 82
FR	77, 79, 80, 82
HR	80, 82
HU	80, 81, 82
IE	81, 82
IT	79, 80, 81, 82
LT	76
LU	76
LV	76
NL	82
PL	76, 79
PT	80, 82
RO	76, 78, 79, 82, 83
SI	76, 78
SK	76, 77, 79, 80, 81, 82
UK	79, 82

Notes

Tous les liens hypertexte ont été consultés le 30 avril 2015.

- 1 D'après le Conseil de l'Europe (*Glossaire terminologique raisonné sur les questions roms, édition mise à jour – 18 mai 2012*), le terme « Roms » désigne les Roms, les Sintés (Manouches), les Kalés (Gitans) et les groupes de population apparentés en Europe, dont les Voyageurs et les branches orientales (Doms, Loms) ; il englobe la grande diversité des groupes concernés, y compris les personnes qui s'auto-identifient comme « Tsiganes » et celles que l'on désigne comme « Gens du voyage ».
- 2 Pour plus d'informations, voir Commission européenne, *Intégration des Roms par les États membres*.
- 3 Commission européenne (2014), *Rapport sur la mise en œuvre du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms*.
- 4 Pour des informations détaillées, voir Commission européenne, *Programmes opérationnels*.
- 5 Slovaquie, ministère de l'intérieur (*Ministerstvo vnútra SR*) (2014), décision USVRK-OKA-2014/001126 sur l'allocation de subventions relevant des compétences du ministère de l'intérieur (*Rozhodnutie USVRK-OKA-2014/001126 o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky*).
- 6 Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil. Tous les instruments juridiques et la jurisprudence de l'UE sont disponibles à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu>.
- 7 Pour plus d'informations voir Commission européenne (2014), *Sommet européen sur les Roms*.
- 8 Espagne, ministère de la santé, des services sociaux et de l'égalité (*Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*), *Actividades y Jornadas*.
- 9 Bulgarie, Pavlov, P. (2014), « Débat sur les plans municipaux d'intégration des Roms » (*Обсъждат общинските планове за интегриране на ромите*), *Darik News Veliko Turnovo*, 16 juin 2014.
- 10 Conseil de l'Europe (CdE), ECRI (2014), *Rapport sur la Slovaquie (quatrième cycle de monitoring)*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 16 septembre 2014, p. 29.
- 11 CdE, ECRI (2014), *Rapport sur l'Allemagne (cinquième cycle de monitoring)*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 25 février 2014, p. 27.
- 12 CdE, ECRI (2014), *Rapport sur la Roumanie (quatrième cycle de monitoring)*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 3 juin 2014, p. 34.
- 13 CdE, ECRI (2014), *Rapport sur la Bulgarie (cinquième cycle de monitoring)*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 3 juin 2014, p. 27.
- 14 CdE, ECRI (2014), *Rapport sur la Slovaquie (cinquième cycle de monitoring)*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 3 juin 2014, pp. 10 et 28.
- 15 Commission européenne (2012), *Discrimination dans l'UE en 2012*, Eurobaromètre spécial 393, Bruxelles, novembre 2012.
- 16 République tchèque, Centre de recherche sur l'opinion publique (*Centrum pro výzkum veřejného mínění*) (2014), « *Vztah Čechu k národnostním skupinám žijícím v ČR – brazen 2014* », communiqué de presse, 9 avril 2014, p. 2.
- 17 Allemagne, Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2014), *Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung*, Berlin, Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma.
- 18 Allemagne, Decker, O., Kiess, J. et Brähler, E., Kompetenzzentrum für Rechtsextremismus- und Demokratieforschung (2014), *Die stabilisierte Mitte: Rechtsextreme Einstellung in Deutschland 2014*, Leipzig, Université de Leipzig, Die „Mitte-Studien“ der Universität Leipzig, p. 50.
- 19 France, Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) (2013), *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie : Année 2013*, La documentation française.
- 20 Pew Research Centre (2014), *A fragile rebound of EU image on eve of EU Parliament elections*.
- 21 Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.
- 22 CouEDH, *D.H et autres c. République tchèque*, n° 57325/00, 13 novembre 2007.
- 23 CEDH, protocole n° 1, article 2.
- 24 Lettre de la CE au ministre des affaires étrangères de la République tchèque, C(2014) 6687 final, 25 septembre 2014.
- 25 FRA (2014), *Roma survey – Data in Focus. Education: the situation of Roma in 11 EU Member States*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (Office des publications), section 3.3, figure 22. Pour plus d'informations sur cette enquête voir FRA (2012), *La situation des Roms dans 11 États membres de l'UE - Les résultats des enquêtes en bref*, Luxembourg, Office des publications.
- 26 Hongrie, Nyiregyházi Törvényszék, affaire n° 10G.15-13-040 099/22. L'affaire est pendante devant la cour suprême.
- 27 Hongrie, Secrétaire d'État (2014), « *Törvény módosítást javasol az antiszegregációs kerekasztal* », communiqué de presse.
- 28 Hongrie (2014), Loi sur l'enseignement public (*A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról szóló 2014. évi CV. törvény*).
- 29 Finlande, Syrjäntäläutakunta (2014), *Syrjäntä, etninen tausta, syrjäntäolettama, asuminen, asunnon vuokraus, sijoitusasunto, taloyhtiö*, affaire n° 2013/2059, 27 février 2014.
- 30 Conseil de l'Europe, Charte sociale européenne, n° 104/2014, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. République tchèque*, 3 mars 2014.
- 31 Les 10 principes de base communs pour l'inclusion des Roms ont été présentés lors de la première plateforme européenne pour l'inclusion des Roms le 24 avril 2009 et ont été annexés aux *conclusions du Conseil sur l'inclusion des Roms*, 2947^e réunion du conseil « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs », Luxembourg, 8 juin 2009.
- 32 COM(2011) 173 final.
- 33 European Roma Information Office (ERIO) (2014), *Implementing national Roma integration strategies: Challenges and solutions for local authorities*.
- 34 ERIO (2014), *Implementing national Roma integration strategies and the Racial Equality Directive: Challenges and solutions for equality bodies*.

- 35 Open Society Institute (2014), *Programming the structural funds for Roma Inclusion in 2014-20*, Toolkit, Budapest, Open Society.
- 36 FRA (2013), *FRA Multi-annual Roma Programme, primary qualitative data: Participatory action research*.
- 37 FRA (2013), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2013 - Rapport annuel 2013*, Luxembourg, Office des publications, Ch. 7, section 7.2.2.
- 38 Recommandation du Conseil du 9 décembre 2013 relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres.
- 39 Pour plus d'informations, voir FRA, *Programme pluriannuel sur les Roms*.
- 40 Conseil de l'Union européenne (2013), *Recommandation du Conseil du 9 décembre 2013 relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres*.
- 41 République tchèque, Fonds social européen en République tchèque (2013), *Analyza sociálně vyloučených lokalit v ČR*.
- 42 République tchèque, Ministerstvo práce a sociálních věcí, *Projekt 'Analyza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti'*.
- 43 Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (2014), *New Atlas of Roma settlements provides data for better policies*, PNUD.
- 44 Slovaquie, Ministère de l'intérieur (*Ministerstvo vnútra*), *Splnomocnenec vlády SR pre rómske komunity, Atlas rómskych komunit 2013*.
- 45 Information partagée par le représentant du point de contact national pour les Roms de Slovaquie lors de la réunion du groupe de travail FRA/États membres sur les indicateurs relatifs à l'intégration des Roms, Vienne, Autriche, 15 et 16 octobre 2014.

4	Asile, frontières, immigration et intégration	93
4.1.	L'urgence persiste aux frontières	93
4.2.	Les droits fondamentaux jouent un rôle central dans les discussions sur une politique en matière de retour	97
4.3.	De nouveaux fonds pour promouvoir l'application du droit de l'UE dans la pratique	100
4.4.	Aucun changement majeur concernant la migration légale	101
4.5.	Défis pour l'intégration des migrants et pour l'UE en tant que société inclusive	102
4.5.1.	Les conclusions d'enquêtes présentent une image contrastée dans l'UE	103
4.5.2.	Vivre ensemble dans la diversité – une affaire débattue	104
4.6.	Mesures des États membres de l'UE pour promouvoir des sociétés inclusives	104
4.7.	Transformer l'éducation, refléter la diversité dans la société	106
4.8.	Habiliter les migrants à participer	108
	Conclusions de la FRA	109

ONU et CdE

Janvier

7 février – Le CdE publie une communication pour le projet (C4i) d'intégration afin de lutter contre les préjugés, les stéréotypes et le racisme

Février

Mars

15 avril – Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) émet des observations concernant le système d'asile actuel en Bulgarie

Avril

13 mai – Le HCR publie l'« Initiative en Méditerranée centrale : la solidarité européenne pour le sauvetage en mer et la protection des réfugiés et migrants »

Mai

24 juin – L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) adopte deux résolutions sur la traversée de la Méditerranée par la migration irrégulière : la Résolution 1999 (2014) sur le bateau cerceuil : actions et réactions et la Résolution 2000 (2014) sur l'arrivée massive de flux migratoires mixtes sur les côtes italiennes

25 juin – L'APCE adopte la Résolution 2006 (2014) sur l'intégration des immigrants en Europe et la nécessité d'une politique volontaire, continue et globale

Juin

1^{er} juillet – Dans l'affaire *Conférence des Églises européennes (CEC) c. Pays-Bas* (Réclamation n° 90/2013), le Comité européen des droits sociaux du CdE statue sur le droit des migrants en situation irrégulière à un abri

1^{er} juillet – Dans l'affaire *S.A.S. c. France* (n° 43835/11), la CEDH confirme l'interdiction du voile intégral comme étant justifiée en vertu de l'obligation de l'État de garantir des conditions permettant aux personnes de vivre ensemble dans leur diversité

24 juillet – Dans l'affaire *Kaplan et autres c. Norvège* (n° 32504/11), la CouEDH juge disproportionnée une interdiction d'entrée de cinq ans séparant un père de sa fille malade

Juillet

Août

10 septembre – Le CdE défend une nouvelle façon de gérer des sociétés de plus en plus marquées par la diversité en se reposant sur l'idée que « la diversité est un atout » par l'organisation d'un concours mondial destiné à sensibiliser aux avantages de la diversité

Septembre

3 octobre – L'APCE adopte la Résolution 2020 (2014) sur les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants

21 octobre – Dans l'affaire *Sharifi et autres c. Italie et Grèce* (n° 16643/09), la CouEDH juge qu'un renvoi automatique vers la Grèce de personnes arrivant irrégulièrement par bateau constitue une violation de la CEDH

23 octobre – Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) publie les principes et les directives recommandés sur les droits de l'homme aux frontières internationales

28 octobre – Le HCR publie l'Observation générale n° 35 sur le droit à la liberté

Octobre

4 novembre – Dans l'affaire *Tarakhel c. Suisse* (n° 29217/12), la CouEDH rejette le renvoi, en vertu du règlement de Dublin, d'une famille afghane vers l'Italie sans avoir obtenu des garanties individuelles d'un traitement adapté à l'âge après le transfert

Novembre

10–11 décembre – Dialogue en matière de protection du HCR sur la « Protection en mer »

Décembre

UE

16 janvier – Dans l'affaire *Flora May Reyes c. Migrationsverket* (C-423/12), la CJUE définit la notion de personne à charge dans la directive sur la libre circulation (2004/38/CE)

30 janvier – La Commission européenne adopte le règlement d'exécution du règlement de Dublin ((UE) 118/2014)

30 janvier – Dans l'affaire *Diakite c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (C-285/12), la CJUE interprète l'existence d'un conflit armé interne requise pour une protection subsidiaire

Janvier

4 février – Le Parlement européen adopte une résolution sur les femmes migrantes sans papier dans l'UE (2013/2115(INI))

26 février – L'UE adopte la directive sur les travailleurs saisonniers (2014/36/UE)

27 février – Dans l'affaire *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers c. Selver Saciri et autres* (C-79/13), la CJUE confirme le droit des demandeurs d'asile à un logement familial

Février

28 mars – La Commission européenne adopte une communication sur la politique de l'UE en matière de retour

Mars

3 avril – La Commission européenne publie des lignes directrices concernant la directive sur le regroupement familial (2003/86/CE)

16 avril – L'UE adopte la Directive 2014/54/UE relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs

16 avril – L'UE adopte deux nouveaux fonds dans le domaine de la migration et des affaires intérieures couvrant la période 2014-2020 : le Fonds « Asile, migration et intégration » et le Fonds « Sécurité intérieure »

Avril

15 mai – L'UE adopte le Règlement (UE) n° 656/2014 sur les opérations en mer coordonnées par Frontex et la directive sur les transferts temporaires intragroupe (2014/66/UE)

22 mai – Les rapports de mise en œuvre de la Commission européenne sur la directive « Carte bleue » (2009/50/CE) et sur la directive concernant les sanctions à l'encontre des employeurs (2009/52/CE) révèlent des lacunes dans leur transposition dans la législation nationale

Mai

5 juin – Dans l'affaire *Mahdi* (C-146/14 PPU), la CJUE précise divers aspects de la rétention et du contrôle juridictionnel de sa prolongation

5-6 juin – Le Conseil JAI publie ses conclusions sur l'intégration des ressortissants de pays tiers

26 juin – La Commission européenne propose de modifier la disposition sur les enfants non accompagnés (article 8, paragraphe 4 du règlement de Dublin (UE) 604/2013)

26-27 juin – Le Conseil européen adopte les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice pour les années à venir

Juin

10 juillet – Dans l'affaire *Dogan c. Bundesrepublik Deutschland* (C-138/13), la CJUE interprète les exigences linguistiques dans le cadre du regroupement familial

17 juillet – Dans les affaires *Pham c. Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik* (C-474/13) et *Bero c. Regierungspräsidium Kassel et Bouzalmate c. Kreisverwaltung Kleve* (affaires jointes C-473/13 et C-514/13), la CJUE statue sur les modalités spécifiques applicables aux personnes dans les procédures de retour

17 juillet – Dans l'affaire *Tahir c. Ministero dell'Interno et Questura di Verona* (C-469/13), la CJUE confirme les conditions devant être remplies par les membres de la famille en vertu de la directive relative aux résidents de longue durée ; dans l'affaire *Noorzia c. Bundesministerin für Inneres* (C-338/13), la CJUE confirme la possibilité d'une exigence d'un âge minimal pour le regroupement familial des conjoints

Juillet

Août

4 septembre – Dans l'affaire *Air Baltic c. Valsts robežsardze* (C-575/12), la CJUE a jugé que l'apposition sur un document de voyage non valide d'un visa uniforme n'entraîne pas, de plein droit, l'invalidité dudit visa.

10 septembre – Dans l'affaire *Ben Alaya c. Bundesrepublik Deutschland* (C-491/13), la CJUE interdit d'ajouter d'autres conditions d'admission au séjour étudiant que celles énumérées dans la directive relative aux étudiants (2004/114/CE)

Septembre

17 octobre – La Commission européenne publie un rapport à mi-parcours sur la stratégie de lutte contre la traite des êtres humains de l'UE et un rapport sur l'application de la Directive 2004/81/CE relative au titre de séjour délivré aux victimes de la traite des êtres humains

Octobre

Novembre

2 décembre – Dans l'affaire *A B et C c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (affaires jointes C-148/13 à C-150/13), la CJUE confirme l'interdiction de méthodes d'évaluation de la crédibilité des demandes d'asile basées sur l'orientation sexuelle portant atteinte à la dignité humaine

17 décembre – Le Parlement européen appelle à un accès sûr et légal au régime d'asile de l'UE

18 décembre – Dans l'affaire *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve c. Abdida* (C-562/13), la CJUE confirme que des demandes fondées sur une maladie grave doivent suspendre l'éloignement, ainsi que l'obligation des États membres de l'UE de répondre aux besoins élémentaires pour assurer les soins médicaux d'urgence jusqu'à l'éloignement ; dans l'affaire *M'Bodj c. État belge* (C-542/13), la CJUE précise que la disposition relative aux prestations sociales et aux soins de santé de la directive concernant les conditions à remplir (2011/95/UE) ne s'applique pas aux personnes qui ont obtenu un droit de rester sur le territoire pour des raisons humanitaires basées sur des considérations de santé

Décembre

4

Asile, frontières, immigration et intégration



Selon les estimations, 3 280 personnes ont péri en mer en 2014, en tentant d'arriver en sécurité en Europe, et le nombre de personnes sauvées ou appréhendées en mer a quadruplé par rapport à 2013. Le nombre d'individus déplacés dans le monde entier atteint en 2014 les niveaux de la Seconde Guerre mondiale. Un grand nombre de migrants quittent le lieu de leur première arrivée, l'Allemagne et la Suède recevant près de la moitié des demandes d'asile soumises dans l'UE. Des pressions sont exercées sur les États membres situés aux frontières extérieures afin de veiller à ce que les nouvelles arrivées soient enregistrées dans Eurodac. Cette base de données de l'UE a été créée pour aider à déterminer quel État membre est chargé d'examiner une demande d'asile en vertu du règlement de Dublin. La migration est l'une des 10 priorités de la nouvelle Commission européenne. La participation équitable des migrants et de leurs descendants dans la société reste un défi majeur dans de nombreux pays. La xénophobie, l'extrémisme et la violence raciste contre les migrants et les réfugiés persistent. De nombreux États membres ont mis en place des politiques et des mesures, il existe toutefois peu d'éléments démontrant que leur incidence sur le terrain fasse effectivement l'objet de mesures de suivi.

4.1. L'urgence persiste aux frontières

Pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, le nombre de réfugiés, de demandeurs d'asile et de personnes déplacées dans le monde entier a dépassé 50 millions de personnes en 2013, selon les chiffres publiés à la mi-2014 par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Dans ce que le HCR a appelé « la pire crise humanitaire de notre temps », les Syriens sont devenus la plus grande population de réfugiés.¹ Les autres pays desquels les réfugiés sont principalement originaires sont l'Afghanistan, la Somalie et le Soudan.²

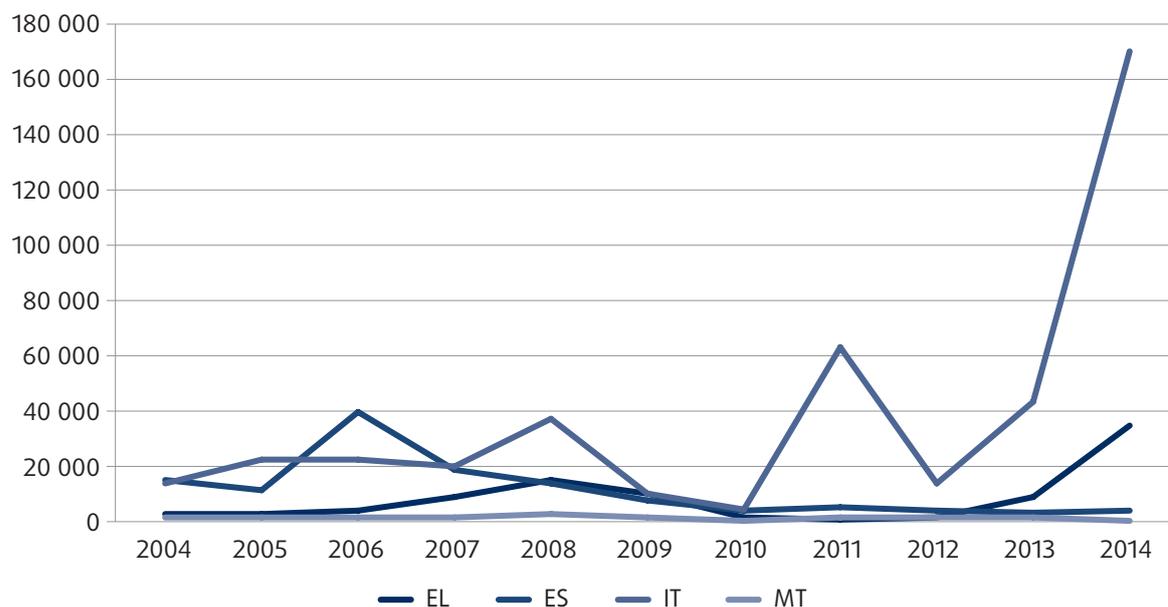
La plupart des migrants cherchent refuge dans leurs régions d'origine. En décembre 2014, l'Irak, la Jordanie, le Liban et la Turquie avaient accueilli plus de 3,6 millions de réfugiés syriens, et quelque 180 000 Syriens ont présenté une demande d'asile dans l'ensemble des 28 États membres de l'UE réunis, de janvier 2012 à décembre 2014, selon Eurostat.³ En décembre 2014, près de 1 150 000 Syriens étaient déclarés en tant que

réfugiés au Liban, représentant ainsi plus d'un quart de la population du Liban.

Les demandes d'asile dans les 28 États membres de l'UE ont augmenté pour atteindre 625 000 demandes en 2014, contre 432 000 en 2013.⁴ Près de la moitié des demandes ont été soumises en **Allemagne**, où celles-ci ont doublé par rapport à 2013, et en **Suède**. Comme l'illustre la [figure 4.1](#), un nombre substantiel de demandeurs d'asile est arrivé dans le sud de l'Europe en traversant la Méditerranée et s'est ensuite déplacé, généralement sans demander l'asile dans le premier État membre de l'UE qu'il avait atteint. Au point d'entrée, bon nombre d'entre eux n'ont pas fourni leurs empreintes digitales à Eurodac, la base de données de l'UE créée pour aider à déterminer l'État membre chargé d'examiner une demande d'asile en vertu du règlement de Dublin. Il en a résulté une discussion sur la possibilité et le bien-fondé d'un recours à des mesures coercitives pour obliger les ressortissants de pays tiers à donner leurs empreintes digitales.⁵

Ce phénomène soulève d'autres questions quant à l'efficacité du système de Dublin, qui utilise une hiérarchie de

Figure 4.1 : Arrivées irrégulières de ressortissants de pays tiers par mer dans quatre États membres de l'UE, 2004-2014



Note : En outre, 849 personnes sont arrivées de manière irrégulière à Chypre par mer en 2014.

Source : Données de la police nationale, 2014

critères pour définir l'État membre chargé d'examiner une demande d'asile. Les États membres situés aux frontières terrestres et maritimes extérieures de l'UE ont déjà remis en question l'équité du système au cours des années précédentes. En effet, il accorde une très grande importance au premier lieu d'entrée dans l'UE des demandeurs d'asile lorsqu'il s'agit d'attribuer des responsabilités pour l'examen d'une demande d'asile.

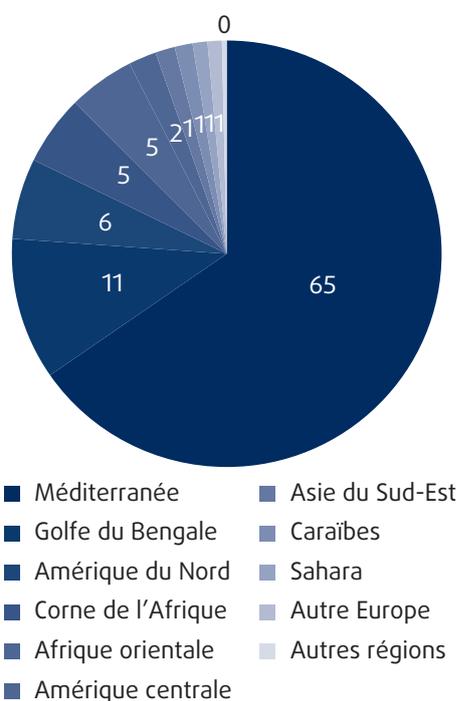
En raison des possibilités limitées d'entrée légale sur le territoire de l'UE, les personnes ayant besoin de protection ont continué à recourir aux réseaux de passeurs pour parvenir en lieu sûr. En Méditerranée centrale, les arrivées irrégulières par mer ont augmenté de manière substantielle : à elle seule, l'Italie a fait face à l'arrivée de 170 100 individus (figure 4.1). La plupart d'entre eux étaient des personnes susceptibles de nécessiter une protection en fuyant des pays tels que l'Érythrée ou la Syrie. La majorité d'entre elles ont été secourues sous les auspices de *Mare Nostrum*, une grande opération de sauvetage en mer lancée par l'Italie le 18 octobre 2013 en réponse à la tragédie au large de Lampedusa ayant coûté la vie à 365 personnes.⁶ Les navires militaires déployés par l'Italie au titre de l'opération *Mare Nostrum* sont restés en mer jusque fin 2014, bien que l'opération ait perdu de son ampleur après le lancement en novembre de l'opération *Triton*, coordonnée par Frontex. Contrairement à *Mare Nostrum*, l'objectif principal de *Triton* est la surveillance des frontières et non le sauvetage en mer, bien qu'elle ait également contribué à la détection et au sauvetage d'un nombre important de personnes en détresse.

La périlleuse traversée de la Méditerranée a entraîné un nombre sans précédent de décès. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) estime que 3 279 personnes ont péri en Méditerranée de janvier à décembre 2014, soit environ 65 % de l'ensemble des décès aux frontières (figure 4.2).⁷ Le nombre plus élevé de personnes tentant de traverser la Méditerranée centrale pourrait bien entraîner une hausse du nombre de décès. Il est fort probable que l'accroissement des décès soit la conséquence de la hausse du nombre de personnes essayant de traverser de la Méditerranée centrale : presque trois fois plus que durant la guerre civile libyenne en 2011.

Les arrivées irrégulières se sont également poursuivies aux frontières terrestres de l'UE. Au cours des derniers mois de l'année, les arrivées ont considérablement augmenté à la frontière hongroise avec la Serbie, la plupart des personnes arrivant du Kosovo. La Bulgarie a achevé l'édification d'une clôture de 30 km sur certaines parties de sa frontière avec la Turquie, poursuivant ainsi la tendance à la construction de clôtures aux frontières extérieures de l'UE.

Des milliers de migrants ont tenté d'atteindre le territoire espagnol en escaladant les clôtures qui entourent les villes de Ceuta et Melilla, les deux enclaves espagnoles en Afrique du Nord. Un nouveau projet de loi sur la sécurité publique modifiant la loi sur les étrangers proposait de légaliser l'éloignement immédiat des migrants interceptés alors qu'ils tentaient de franchir la frontière de manière irrégulière. Celui-ci a été critiqué tant par la Commission

Figure 4.2 : Régions du monde dans lesquelles des migrants ont péri aux frontières, 2014 (%)



Notes : N = 5 017. Les régions correspondent généralement aux classifications de régions des Nations Unies. L'Afrique orientale ne comprend pas la Corne de l'Afrique. Le nombre de personnes qui ont perdu la vie en tentant d'atteindre les enclaves espagnoles est inclus dans les totaux pour la Méditerranée. L'Amérique du Nord fait référence aux décès le long de la frontière entre les États-Unis et le Mexique.

Source : OIM, 2015

européenne⁸ que par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe⁹. Dans le même temps, les autorités espagnoles ont également pris des mesures pour permettre aux personnes qui réussissent à atteindre le point de passage transfrontalier de demander l'asile.



Police des frontières bulgare près d'une clôture barbelée à la frontière bulgare-turque, 17 juillet 2014.
© Reuters / Stoyan Nenov

À la fin de l'année 2014, les 30 États Schengen étaient connectés à Eurosur, un outil pour l'échange d'informations collectées aux frontières extérieures de l'UE, notamment sur les incidents et les actifs de patrouille. Eurosur vise à lutter contre la migration irrégulière et la criminalité transfrontalière, mais contribue également à la protection des migrants et à sauver leur vie. Plusieurs États membres de l'UE ont amélioré l'échange d'informations et renforcé la coopération avec les centres de coordination des sauvetages maritimes. De nouveaux efforts sont toutefois nécessaires, tant à l'intérieur qu'au-delà du cadre d'Eurosur pour contribuer à protéger les migrants et prévenir les accidents en mer.¹⁰

Pratique encourageante

Réception des demandes d'asile aux points de passage transfrontaliers

Un rapport de la FRA publié en 2014 concernant les droits fondamentaux aux points de passage transfrontaliers terrestres indique que seul un nombre restreint de personnes demande l'asile aux points de passage transfrontaliers terrestres. Après la vague de manifestations et de troubles civils en Ukraine, cependant, les autorités **polonaises** ont décidé de faciliter l'accès à la protection internationale pour les demandeurs d'asile à la frontière terrestre ukrainienne. L'Office des étrangers a mis en place une ligne téléphonique spéciale que les personnes peuvent utiliser pour obtenir des informations, en Ukraine, sur la procédure d'asile et de l'aide pour effectuer une telle demande. Des informations concernant l'asile sont affichées aux points de passage transfrontaliers et des procédures opérationnelles standard sont en place pour traiter les demandes d'asile. Par la suite, une augmentation du nombre des demandes déposées aux points de passage transfrontaliers polonais avec un pays tiers a été observée : 4 714 personnes, pour la plupart russes et ukrainiennes, ont demandé l'asile aux points de passage transfrontaliers polonais en 2014. De même, l'**Espagne** a annoncé l'établissement de bureaux d'appui en matière d'asile aux points de passage transfrontaliers avec le Maroc, à Ceuta et Melilla. Les procédures à ces points de passage transfrontaliers étant plus accessibles entre septembre et décembre 2014, 399 personnes, toutes originaires de Syrie, ont demandé une protection.

Sources : FRA (2014), Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points, Luxembourg, Office des publications ; Ministère polonais de l'intérieur ; Police nationale espagnole

En mai 2014, le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont adopté le Règlement (UE) n° 656/2014 établissant des règles pour les opérations en mer coordonnées par Frontex.¹¹ Il donne des orientations pour garantir le respect du principe de non-refoulement durant les

opérations en mer et traite la question sensible du lieu où les migrants interceptés ou sauvés lors de ces opérations devraient être débarqués. Il précise également que les migrants interceptés ou secourus en haute mer doivent être débarqués dans l'État membre de l'UE accueillant l'opération coordonnée par Frontex, chaque fois que des considérations pratiques ou légales (dont le principe de non-refoulement) interdisent un débarquement dans un pays non-membre de l'UE. Le premier Rapport annuel du Forum consultatif de Frontex décrit également les défis en matière de droits fondamentaux dans les opérations en mer.

Bien que l'UE ait établi de nouvelles garanties légales pour assurer le respect du principe du non-refoulement dans les opérations en mer coordonnées par Frontex, la situation aux frontières extérieures s'est détériorée en 2014. Diverses organisations non gouvernementales (ONG) ont signalé des cas où des personnes ont été refoulées ou repoussées en divers endroits de la frontière extérieure de l'UE, notamment en **Bulgarie**, en **Espagne** et en **Grèce**. Le **tableau 4.1** énumère les principaux rapports des ONG publiés en 2014.

Certains rapports sont particulièrement préoccupants, comme l'indiquent les notes d'entretien partagées par le HCR :

« Vers minuit, un bateau [avec des réfugiés syriens] a été intercepté par les garde-côtes grecs. [...] Les garde-côtes [...] ont détruit le moteur du bateau et ont tenté de faire un trou dans le plancher en bois. [...] Une des personnes a crié qu'elle travaillait pour [une organisation de défense des droits de l'homme, après quoi] les garde-côtes sont partis. [Une personne] a réussi à réparer le moteur, mais lorsque le groupe a entrepris de poursuivre son périple vers la côte grecque, le navire des garde-côtes grecs est revenu. Ils ont tiré en l'air, [...] lancé une corde [et] demandé au groupe de monter à bord du navire des garde-côtes. Le navire des garde-côtes s'est éloigné de la côte grecque pour se diriger vers la haute mer. [...] Les [garde-côtes ont ensuite] demandé au groupe de retourner sur leur propre bateau [et ont jeté leurs téléphones mobiles] à la mer. [...]. Les garde-côtes grecs ont de nouveau tenté de faire un trou dans le bateau [et] sont partis. [...] Il n'y avait pas de gilets de sauvetage pour tout le monde sur le bateau. [Les Syriens ont cru] qu'ils avaient été laissés en haute mer pour y mourir. Une des [personnes] qui avait réussi à cacher son téléphone mobile a appelé les garde-côtes turcs et leur a demandé de venir les secourir. [...] Comme [...] ils ne pouvaient le localiser, il a appelé un numéro d'urgence au Royaume-Uni. Se faisant passer pour un citoyen américain, il leur a demandé de le localiser au moyen de son téléphone mobile [et] de communiquer les coordonnées aux garde-côtes turcs. Peu après, un [garde-côtes turc] a secouru le groupe. »

Source : Extraits des notes d'entretien du HCR, 26 octobre 2014

Tableau 4.1 : Sélection de rapports de la société civile sur le refoulement aux frontières extérieures de l'UE, 2014

ProAsyl (2014)	Pushed back: Systematic human rights violations against refugees in the Aegean Sea and at the Greek-Turkish land border
Plate-forme pour la Coopération Internationale sur les Sans-papiers (20 mars 2014)	Recommendations for EU policy to address 'push-backs' of migrants' rights in Greece
Amnesty International Grèce (29 avril 2014)	Greece: Frontier of hope and fear: Migrants and refugees pushed back at Europe's border
Human Rights Watch (29 avril 2014)	Containment plan: Bulgaria's pushbacks and detention of Syrian and other asylum seekers and migrants
16 universitaires espagnols (27 juin 2014)	"Expulsiones en caliente": Cuando el Estado actúa al margen de la Ley
Human Rights Watch (18 septembre 2014)	Bulgaria: New evidence Syrians forced back to Turkey. EU should press Sofia to investigate, provide protection
Human Rights Watch (21 octobre 2014)	Spain: Excessive force in Melilla. Ensure accountability; halt summary returns
Amnesty International, Conseil européen sur les réfugiés et les exilés, Human Rights Watch, Rights International Spain (6 novembre 2014)	Joint letter to Commissioner Avramopoulos to express their grave concern in relation to proposed changes to Spanish immigration law that would formalize the documented practice of summary expulsions to Morocco from Spain's enclaves in North Africa
Médecins Sans Frontières (3 décembre 2014)	EU and Greece turn their backs on refugees arriving at Greek islands

Source : FRA, 2014

Dans deux arrêts de Grande Chambre, la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) a réaffirmé la nécessité de veiller à ce que les transferts intra-UE effectués en vertu du règlement de Dublin soient appliqués de manière compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Elle a indiqué que le système de Dublin ne pouvait servir à justifier toute forme de retours collectifs ou systématiques. L'arrêt dans l'affaire *Sharifi et autres c. Italie et Grèce* a condamné l'Italie pour avoir automatiquement renvoyé les personnes arrivant de Grèce aux ports italiens. Les autorités ont violé les droits de ces personnes en les remettant aux capitaines de ferry, les privant ainsi d'un accès à la procédure d'asile ou à tout autre recours.¹² Dans l'affaire *Tarakhel c. Suisse*, la CouEDH a jugé qu'il y aurait une violation de l'article 3 de la CEDH si une famille avec des enfants mineurs ayant demandé une protection internationale était renvoyée en Italie en vertu du règlement de Dublin, sans que la Suisse n'ait d'abord obtenu des garanties des autorités italiennes que les demandeurs seraient pris en charge d'une manière adaptée à l'âge des enfants et que l'unité de la famille serait préservée.¹³

Enfin, en ce qui concerne les contrôles aux frontières, certains États membres de l'UE et le Parlement européen ont exprimé des préoccupations concernant les coûts et la faisabilité générale de certains éléments de la proposition de 2013 de la Commission européenne pour un paquet législatif relatif aux frontières intelligentes.¹⁴ La proposition inclut le système d'entrée/sortie, dans le cadre duquel les empreintes digitales de tous les ressortissants de pays tiers qui entrent dans l'espace Schengen et en sortent pour un séjour n'excédant pas trois mois seraient traitées, et le programme d'enregistrement des voyageurs,¹⁵ un système d'entrée accélérée pour les voyageurs préalablement approuvés et fréquents. Un projet pilote mené par eu-LISA, l'agence de l'UE pour les systèmes d'information à grande échelle, en coopération avec les États membres volontaires, testera et fournira des preuves de la faisabilité des systèmes sur la base d'une étude technique publiée par la Commission européenne.¹⁶ Le projet pilote demandé par la Commission européenne entraîne la saisie des données biométriques de voyageurs volontaires provenant de pays tiers aux points de passage transfrontaliers, conformément aux règles relatives à la protection des données à caractère personnel. Il couvre des aspects tels que le choix de l'identifiant biométrique à utiliser (quatre, huit ou dix empreintes digitales, la reconnaissance faciale, le modèle d'iris), la possibilité du recours à l'équipement existant pour saisir les données biométriques et les informations sur le traitement des données à caractère personnel à communiquer aux voyageurs. Les résultats du projet pilote contribueront à une révision éventuelle du paquet législatif relatif aux frontières intelligentes par la Commission européenne.

4.2. Les droits fondamentaux jouent un rôle central dans les discussions sur une politique en matière de retour

En mars 2014, la Commission européenne a publié une communication sur la politique de l'UE en matière de retour,¹⁷ qui relevait l'écart considérable entre les personnes à l'encontre desquelles une décision de retour a été rendue et celles qui sont effectivement rentrées. Selon Eurostat, 430 230 ressortissants de pays tiers avaient reçu l'ordre de quitter le territoire des 28 États membres de l'UE en 2013, mais seules 216 025 personnes étaient effectivement rentrées après avoir reçu l'ordre de quitter le territoire.¹⁸ Bien que le nombre de départs volontaires ou de permis de séjour ne soit pas connu, un nombre important de personnes est très probablement resté dans l'UE dans des limbes juridiques. Cela illustre l'importance de trouver une solution pour les personnes qui, pour des raisons pratiques ou autres (en partie basées sur leur refus de coopérer avec les autorités) ne sont pas renvoyées ni n'obtiennent un droit de séjour.

La communication de la Commission européenne montre des évolutions positives dans la législation nationale en ce qui concerne les droits fondamentaux. Celles-ci comprennent l'arrêt de la rétention lorsqu'il n'existe pas de perspectives raisonnables de renvoyer une personne, l'autorisation pour les ONG et les organisations internationales de visiter les centres de rétention, et l'introduction d'un contrôle des retours forcés. La communication identifie également les lacunes, par exemple en ce qui concerne certains aspects de la rétention des migrants et relève une marge d'amélioration pour la promotion des départs volontaires ainsi qu'un recours plus systématique aux alternatives à la rétention. Afin de promouvoir des pratiques cohérentes conformes aux droits fondamentaux, la Commission européenne a annoncé son plan d'adoption d'un manuel juridiquement non contraignant sur la politique des retours en 2015. Ce manuel couvrira des sujets tels que les pratiques d'arrestation, les alternatives à la rétention et les garanties concernant la rétention des personnes dans les procédures de retour.

Le contrôle des retours forcés en vertu de l'article 8, paragraphe 6, de la directive sur le retour (2008/115/CE) peut être cité comme exemple de la façon dont les garanties en matière de droits fondamentaux comprises dans la directive sur le retour sont mises en œuvre. Six ans après l'adoption de la directive retour et quatre ans après l'obligation faite aux États membres

Tableau 4.2 : Systèmes efficaces de contrôle des retours forcés, 28 États membres de l'UE

État membre de l'UE	Organisation responsable du contrôle des retours forcés	Opérationnel?*	Contrôleurs à bord des vols ?		Rapport public ?	Financé par le FER* ?
			2013	2014		
AT	Association des droits de l'homme en Autriche (<i>Verein Menschenrechte Österreich</i>)	✓	✓	✓	✗	✗
BE	Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG) (<i>Algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie</i>)	✓	✗	✓	✗	✓
BG	Médiateur (<i>Омбудсманът</i>), ONG nationales et internationales	✗	-	-	-	-
CY	Office du commissaire pour l'administration (médiateur)	✗	-	-	-	-
CZ	Défenseur public des droits (PDR) (<i>Veřejný ochránce práv, VOP</i>)	✓	✓	✗	✓	✗
DE	Forums dans divers aéroports (Francfort, Hambourg, Düsseldorf, Berlin)	(✗)	✗	✗	(✓)	-
DK	Médiateur parlementaire (<i>Folketingets Ombudsmand</i>)	✓	✓	✓	✓	✗
EE	Croix rouge estonienne (<i>Eesti Punane Rist</i>)	✓	✓	✓	✗	✓
EL	Médiateur grec (<i>Συνήγορος του Πολίτη</i>)	✗	-	-	-	✓
ES	Médiateur (<i>Defensor del Pueblo</i>)	✓	✓	✓	✓	✓
FI	Médiateur pour la non-discrimination (<i>Yhdenvertaisuusvaltuutettu/Diskrimineringsombudsmannen</i>)	✓	✗	✓	✗	✓
FR	Contrôleur général des lieux de privation de liberté	✓	✗	✓	✗	✗
HR	Organisation dans l'attente d'être désignée	✗	-	-	-	-
HU	Parquet hongrois (<i>Magyarország ügyészsége</i>)	✓	✓	✓	✗	✗
IE**	Aucun système de contrôle dans le droit	-	-	-	-	-
IT	Autorité nationale pour les droits des personnes privées de liberté (<i>Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale</i>)	✗	-	-	-	-
LT	Société de la Croix rouge lituanienne (<i>Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija</i>)	✓	✓	✓	✗	✓
LU	Croix rouge luxembourgeoise	✓	✓	✓	✗	✓
LV	Bureau du médiateur (<i>Tiesībsarga birojs</i>)	✓	✗	✓	✓	✓
MT	Conseils des visiteurs aux personnes détenues (DVB)	✓	✗	✗	✗	-
NL	Inspection de la sécurité et de la justice (<i>Inspectie Veiligheid en Justitie</i>)	✓	✓	✓	✓	✗
PL	Diverses ONG, par exemple la Fondation d'Helsinki pour les droits de l'homme, Fondation de l'Institut de l'État de Droit, Centre d'aide juridique Halina Nieć, Fondation MultiOcalenie	✓	✓	✓	✓	✓
PT	Inspection générale des affaires intérieures (<i>Inspecção-geral da Administração Interna, IGAI</i>)	✗	-	-	-	-
RO	Conseil national roumain pour les réfugiés (<i>Consiliul Național Român pentru Refugiați, CNRR</i>) (ONG)	✓	✗	✗	✗	✓
SE	Conseil suédois des migrations (<i>Migrationsverket</i>)	-	-	-	-	-
SI	Organisation dans l'attente d'être désignée	✗	-	-	-	-
SK	Ministère de l'intérieur	-	-	-	-	-
UK**	Inspecteur des prisons de Sa Majesté (HMIP), comités de surveillance indépendants (<i>Independent Monitoring Boards, IMBs</i>)	✓	✓	✓	✓	✗

Notes : ■ En Slovaquie et en Suède, le contrôle est mis en œuvre par une agence appartenant à un organe du gouvernement chargé des retours. Il n'est donc pas suffisamment indépendant pour être jugé « efficace » en vertu de l'article 8, paragraphe 6, de la directive retour. Par conséquent, les autres champs n'ont pas été complétés.

(✗) (✓) En Allemagne, le système de contrôle des retours ne couvre que certaines parties du pays ; un rapport public n'est disponible que pour l'aéroport de Francfort.

- Sans objet.

* « Opérationnel » signifie qu'une entité de contrôle a été désignée et a effectué certaines activités en 2013-2014. FER : Fonds européen pour le retour.

** L'Irlande et le Royaume-Uni ne sont pas liés par la directive retour.

Source : FRA (2015) ; voir également le tableau sur les systèmes de contrôle du retour forcé dans les États membres de l'UE (« Forced return monitoring systems – State of play in 28 EU Member States ») disponible sur le site web de la FRA, sous la catégorie asile, migration et frontières

de la transposer dans leur législation nationale, la FRA estime que parmi les États membres de l'UE liés par la directive, huit d'entre eux n'ont pas encore de système opérationnel. Cela peut s'expliquer soit par le fait que l'organisme de contrôle n'a pas encore été désigné ou commencé à opérer, soit parce que le système de contrôle est un système ad hoc ne couvrant pas tout le pays. En outre, deux États membres, la **Slovaquie** et la **Suède**, ont un système de contrôle mis en œuvre par une agence appartenant à l'organe du gouvernement chargé des retours. Il n'est donc pas suffisamment indépendant pour être jugé « efficace » en vertu de l'article 8, paragraphe 6, de la directive retour. N'étant pas liée à la directive retour, l'**Irlande** n'a pas de système de contrôle (tableau 4.2).

Dans trois États membres de l'UE, la **Croatie**, la **Slovaquie** et la **Slovénie**, le contrôle du retour n'est pas encore effectué par une organisation indépendante désignée ou en coopération avec une telle organisation. Dans cinq autres États membres (**Bulgarie**, **Chypre**, **Grèce**, **Italie**, et **Portugal**), le système de contrôle du retour est encore dans une phase préparatoire, dans l'attente du personnel, du financement, de la formation et/ou d'une autre mesure. En **Allemagne**, le système de contrôle ne couvre que les aéroports de Berlin-Schönefeld, Francfort et Hambourg et n'inclut pas de présence sur les vols de retour.

Dix États membres (**Croatie**, **Finlande**, **France**, **Grèce**, **Italie**, **Pays-Bas**, **Pologne**, **Portugal**, **Roumanie** et **Slovénie**) ont modifié leur législation afin d'établir des systèmes indépendants de contrôle en 2014. La **Croatie** a adopté des règles sur le traitement des étrangers, exigeant du ministère de l'intérieur qu'il conclue un accord avec une organisation qui serait responsable du contrôle des retours forcés.¹⁹ En **Finlande**, une modification de la loi sur les étrangers est entrée en vigueur, faisant obligation au médiateur pour la non-discrimination de contrôler le processus du retour.²⁰ La **France** a modifié le mandat du contrôleur général des lieux de privation de liberté afin qu'il inclue le contrôle du retour forcé jusqu'au pays de destination.²¹ En **Grèce**, le ministère de l'intérieur et le ministère pour la protection des citoyens ont émis une décision commune réglementant la structure et le fonctionnement du système de contrôle par le médiateur grec en coopération avec d'autres organisations.²² L'**Italie** a créé une autorité nationale de contrôle pour les personnes privées de liberté ; une fois établie, elle devrait également contrôler les retours forcés.²³ Aux **Pays-Bas**, la commission de contrôle intégral sur la politique de retour, précédemment responsable du contrôle des retours forcés, a confié ses tâches à l'inspection de la sécurité et de la justice, qui a accompagné 21 vols en 2014.²⁴ En **Pologne**, la nouvelle loi sur les étrangers est entrée en vigueur, codifiant la pratique existante des ONG contrôlant les retours. D'autres accords sur la coopération sont prévus, afin d'établir un groupe permanent

de contrôle.²⁵ Au **Portugal**, le contrôle sera conduit par l'inspection générale des affaires intérieures.²⁶ La **Roumanie** a également introduit une base légale pour le contrôle des éloignements forcés, veillant à ce que les organismes de contrôle pertinents soient informés de l'organisation des retours sur demande et que des rapports d'évaluation soient soumis au Médiateur pour examen.²⁷ La **Slovénie** a introduit une base légale pour le contrôle indépendant.²⁸ La sélection d'un organisme de contrôle indépendant était néanmoins toujours en attente d'un appel public à la fin de l'année 2014. En **Slovaquie**, des modifications légales détaillant les pratiques à contrôler sont entrées en vigueur.²⁹ Le ministère de l'intérieur est encore responsable ; une coopération avec des ONG et/ou le HCR est possible, mais n'a pas encore été mise en œuvre.

La présence de contrôleurs sur les vols de retour se révèle être l'un des indicateurs d'un système de contrôle efficace, notamment sur les vols charter, au lieu d'un simple contrôle de la phase de préparation et la phase préalable à l'éloignement forcé. En 2014, quatre États membres supplémentaires, la **Belgique**, la **Finlande**, la **France** et la **Lettonie**, ont mandaté des observateurs à bord des vols de retour.

En 2014, Frontex a géré 45 vols de retour conjoints avec la participation de 21 États membres de l'UE. Des contrôleurs étaient présents sur 27 des 45 vols. Cela inclut des contrôleurs de pays tiers sur les vols de retour affrétés par la Géorgie et l'Albanie. Des systèmes de contrôle nationaux efficaces sont en principe une condition préalable pour l'organisation des opérations de retour conjoints coordonnées par Frontex. En 2014, cependant, cinq États membres (l'**Allemagne**, la **France** jusqu'au mois de mai³⁰, la **Grèce**, l'**Italie** et la **Suède**) qui sont dépourvus d'un système de contrôle opérationnel effectué par une autorité indépendante (c'est-à-dire une autorité différente de l'organe du gouvernement chargé du retour), ont organisé 20 opérations de retour, selon l'évaluation de la FRA. Ces opérations concernaient 1 089 personnes sur les 2 279 personnes en retour dans le cadre de vols coordonnés par Frontex en 2014. Toutefois, dans sept de ces 20 opérations, des observateurs d'autres États étaient présents. Un projet financé par l'UE et dirigé par le Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD) vise à établir un pôle européen de contrôle qui viserait à assurer un contrôle plus efficace, notamment pour les éloignements forcés coordonnés par Frontex.³¹

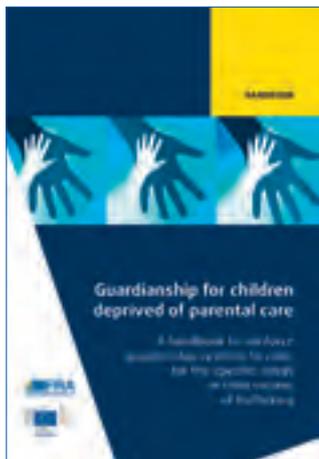
De précédents Rapports annuels de la FRA ont examiné les progrès accomplis dans l'introduction du contrôle du retour forcé par les États membres. Deux conclusions peuvent en être tirées : six ans après l'adoption de la directive retour, la plupart des États membres prévoient un système de contrôle mis en œuvre par une agence différente de l'organe du gouvernement

chargé du retour, néanmoins, plusieurs de ces systèmes ne sont pas encore opérationnels.

En 2014, la CJUE a rendu six nouvelles décisions judiciaires offrant des orientations sur différents aspects de la directive sur le retour, ayant toutes une incidence directe ou indirecte sur les droits fondamentaux. Dans l'affaire *Boudjlida* (C-249/13)³² et *Mukarubega* (C-166/13),³³ la Cour a précisé le contenu et les limites du droit des ressortissants des pays tiers à être entendus avant l'adoption d'une décision de retour les concernant. Elle a également statué sur les obligations des États membres de l'UE concernant la rétention de ressortissants de pays tiers dans des centres de rétention spécialisés dans les affaires *Pham* (C-474/14),³⁴ *Bero* (C-473/13) et *Bouzalmate* (C-514/13),³⁵ ainsi que sur les exigences procédurales pour la prolongation de la rétention dans l'affaire *Mahdi* (C-146/14).³⁶ Dans l'affaire *Abdida* (C-562/13),³⁷ la CJUE a statué sur le contrôle juridictionnel des mesures d'éloignement et a fourni des orientations sur l'application de la directive retour dans les cas de maladies nécessitant un traitement spécifique.

La FRA a publié deux documents en 2014 fournissant des orientations en matière de droits fondamentaux lors de la mise en œuvre de politiques en matière de retour. Un document sur la criminalisation de la migration³⁸ examine les peines privatives de liberté concernant une entrée ou un séjour irrégulier pour les personnes relevant de l'application de la directive retour de l'UE. Celui-ci souligne que les sanctions de droit pénal ne devraient normalement pas être utilisées pour les personnes dans les procédures de retour. Le document examine également le risque de sanction pour le trafic d'êtres humains auquel s'exposent les personnes qui aident les migrants en situation irrégulière ou qui leur louent un hébergement. Il propose des politiques de lutte contre le trafic des êtres humains qui tiennent davantage compte des droits fondamentaux.

En juin, la FRA a publié un manuel conjointement avec la Commission européenne, afin de renforcer les



systèmes de tutelle dans le but de répondre aux besoins spécifiques des enfants victimes de la traite.³⁹ Le manuel décrit notamment le rôle du tuteur dans l'identification d'une solution durable dans le meilleur intérêt de l'enfant et précise que le tuteur devrait être un premier point de contact pour les autorités qui ont l'intention de rendre une décision de retour à l'égard d'un enfant non accompagné. De plus, il énumère les mesures

éventuelles que les tuteurs peuvent prendre en ce qui concerne le retour.

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies est l'organe de surveillance du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR). Il a publié de nouvelles orientations sur l'application du droit à la liberté et à la sécurité de la personne, qui couvrent également la rétention relative à l'immigration. Parmi les recommandations qu'il contient, « [t]out placement en détention nécessaire doit se faire dans des locaux appropriés et salubres tels qu'ils ne donnent pas un caractère punitif à la rétention, qui ne doit pas avoir lieu dans une prison ».⁴⁰

La situation des enfants dans la rétention liée à l'immigration demeure au centre des discussions. L'International Detention Coalition, un réseau mondial d'organisations de la société civile, a poursuivi sa campagne mondiale afin de mettre un terme à la rétention d'enfants pour des raisons relatives à l'immigration. En août, la Cour interaméricaine a rendu un avis consultatif indiquant que la rétention d'enfants pour des raisons relatives à l'immigration est toujours arbitraire.⁴¹ Cet avis a été suivi d'une résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui appelle les États à mettre fin à la rétention d'enfants pour des raisons relatives à l'immigration.⁴²

4.3. De nouveaux fonds pour promouvoir l'application du droit de l'UE dans la pratique

En 2014, une évolution a eu lieu concernant les systèmes de financement. Deux nouveaux fonds ont été créés le 16 avril : le Fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI, Règlement (UE) n° 516/2014), doté d'un budget total de 3,137 milliards EUR pour la période 2014-2020, et le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI), doté d'un budget total de 3,8 milliards EUR pour la même période de sept ans. Le FSI comprend deux instruments : le Règlement (UE) n° 515/2014 relatif aux frontières et aux visas dans le cadre du FSI, et le Règlement (UE) n° 514/2004 relatif à la police dans le cadre du FSI. Le Règlement relatif aux frontières et aux visas dans le cadre du FSI établit les règles générales pour les deux fonds.

Le FAMI est destiné à soutenir des mesures dans quatre domaines : l'asile, la migration légale et l'intégration, la politique du retour et la solidarité avec les États membres les plus touchés par les flux d'asile. La plupart des fonds serviront à soutenir les actions des États membres avec pour objectif général de promouvoir une approche commune de l'UE en matière

d'asile et d'immigration. Le règlement relatif au FAMI énumère les actions pouvant bénéficier d'un financement sous chacun des quatre objectifs. Les actions énumérées dans le cadre des retours (articles 11 et 12) comprennent certaines mesures importantes pour promouvoir les droits fondamentaux dans les procédures de retour, telles que les alternatives à la rétention, l'aide juridique et linguistique, le contrôle du retour forcé, l'assistance au retour volontaire et la réintégration après le retour.

Le FSI relatif aux frontières et aux visas est destiné à promouvoir un niveau élevé de sécurité dans l'UE tout en facilitant les voyages effectués de façon légitime. Il soutiendra également la mise au point et le fonctionnement des systèmes informatiques au niveau européen. Le FSI « Police » fournira un soutien financier aux activités relatives à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité ainsi qu'au renforcement de la capacité de l'UE et de ses États membres à gérer efficacement les risques liés à la sécurité et les crises. Les priorités stratégiques du FSI « Police » comprennent, par exemple, des mesures pour prévenir la traite des êtres humains. Ce domaine a connu des évolutions en 2014 : la Commission européenne a publié un rapport sur la demande de titres de séjour pour les victimes de la traite (Directive 2004/81/CE) et son rapport à mi-parcours sur la stratégie de l'UE de

lutte contre la traite des êtres humains, qui inclut une section sur les activités conjointes mises en œuvre par les agences de l'UE.⁴³

Dans son audit du Fonds pour les frontières extérieures en 2014, la Cour des comptes de l'UE a soulevé des questions relatives aux droits fondamentaux dans le cadre du financement de l'UE. Elle a constaté que les frais de location du centre de rétention temporaire à Pagani en Grèce étaient inclus dans le programme national, bien que les conditions inadmissibles dans ce centre aient été largement connues à l'époque. La Commission européenne a refusé de couvrir ces coûts lorsqu'elle a clôturé le programme.⁴⁴

4.4. Aucun changement majeur concernant la migration légale

La nouvelle Commission européenne, sous la présidence de Jean-Claude Juncker, reprend la migration parmi ses 10 priorités et s'est engagée à élaborer une nouvelle politique européenne sur la migration régulière. Au titre de cet engagement, la Commission mentionne la nécessité de promouvoir la migration légale de personnes dotées de compétences nécessaires

Tableau 4.3 : Évolutions de la politique de l'UE sur la migration légale, 2014

Instrument	Modifications législatives	Jurisprudence de la CJUE	Autres documents politiques
Directive relative aux travailleurs saisonniers 2014/36/UE	Adoptée le 26 février		
Directive sur les personnes faisant l'objet d'un transfert intragroupe 2014/66/UE	Adoptée le 15 mai		
Directive « carte bleue européenne » 2009/50/CE			Communication COM(2014) 287 final
Directive relative à la recherche scientifique 2005/71/EC	Modifications en attente COM(2013)0151 final		
Directive relative aux étudiants 2004/114/CE	Modifications en attente COM(2013)0151 final	C-491/13 (10 septembre 2014)	
Directive relative aux résidents de longue durée 2003/109/CE, telle que modifiée par la directive 2011/51/UE		C-469/13 (17 juillet 2014) C-309/14 (en attente de l'issue du renvoi préjudiciel) C-176/14 (en attente de l'issue du renvoi préjudiciel)	
Directive relative au droit au regroupement familial 2003/86/CE		C-138/13 (10 juillet 2014) C-338/13 (17 juillet 2014) C-153/14 (en attente de renvoi)	Lignes directrices de la Commission

Source : FRA, 2014

en Europe.⁴⁵ La principale mesure annoncée en 2014 concernait la nécessité de réviser la directive « carte bleue européenne » (2009/50/CE).⁴⁶

Entre-temps, la CJUE a statué sur quelques aspects de la migration légale. Elle a apporté des éclaircissements sur les exigences en matière de langue (C-138/13, exigence limitée aux travailleurs turcs dans le cadre de l'accord d'association UE-Turquie) et d'âge (C-338/13) pour le regroupement familial ainsi que sur les conditions d'admission de ressortissants de pays tiers en tant qu'étudiants (C-491/13). La Cour a également précisé les exigences d'obtention de ce statut applicables aux membres de la famille des résidents de longue durée (C-469/13). Trois autres affaires sont toujours en attente. Celles-ci concernent les mesures d'intégration en vertu de la directive sur le regroupement familial (C-153/14), les frais pour la délivrance et le renouvellement des titres de séjour de longue durée (C-309/14) et l'accès des résidents de longue durée au marché du travail (C-176/14). Le [tableau 4.3](#) présente les principales évolutions concernant la migration légale au niveau de l'UE en 2014.

4.5. Défis pour l'intégration des migrants et pour l'UE en tant que société inclusive

De nombreuses sociétés de l'UE restent confrontées à des défis dans l'intégration des migrants et de leurs descendants et craignent d'échouer dans leurs politiques d'inclusion sociale. Une absence d'accès aux opportunités en matière d'emploi et des résultats scolaires inférieurs, ainsi que l'intolérance, la xénophobie et la violence raciste sont quelques-uns des problèmes ayant une incidence sur l'intégration des migrants et de leurs descendants. La FRA a collecté des informations sur plusieurs aspects distincts des politiques d'inclusion sociale et d'intégration des migrants dans les pays de l'UE en 2014. La plupart de ces politiques visent l'emploi et investissent dans l'apprentissage et le soutien linguistique, mais traitent rarement les questions plus larges de l'inclusion sociale, de la cohésion communautaire, du respect des droits de l'homme ou de la participation politique et civique. Bien que les mesures d'intégration visent principalement les nouveaux venus, elles sont, à long terme, étroitement liées et forment un continuum avec des politiques et des actions pour la création et le renforcement de sociétés inclusives et diversifiées.

Les attaques qui ont eu lieu à Paris au début du mois de janvier 2015 ont alimenté les débats sur les menaces extrémistes et terroristes émergentes émanant d'organisations fondamentalistes, et leur

recrutement de jeunes de l'UE radicalisés. Elles ont donc souligné la nécessité de politiques plus efficaces qui favorisent des sociétés plus inclusives. Les orientations stratégiques pour la planification législative et opérationnelle des prochaines années au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, adoptées par le Conseil européen en juin 2014, soulignent que « l'Union devrait soutenir les efforts déployés par les États membres pour mener des politiques d'intégration active qui encouragent la cohésion sociale et le dynamisme économique. »⁴⁷

En 2014, les chiffres politiques dans les pays de l'UE ont défié les préjugés et mis en exergue l'engagement de l'UE envers ses valeurs fondamentales de respect de la diversité et de sociétés inclusives pluralistes. Dans son allocution de Noël, le Président allemand, Joachim Gauck a encouragé les Allemands à ne pas craindre les réfugiés ou le monde qui les entoure et à « croire en nos valeurs, nos forces et nos institutions démocratiques ». ⁴⁸ Dans son allocution du Nouvel An, ⁴⁹ la Chancelière allemande, Angela Merkel, a souligné que lorsque les partisans de Pegida scandent « nous sommes le peuple », ils veulent dire « vous n'êtes pas des nôtres, à cause de votre couleur de peau ou votre religion ». Elle a appelé tous les Allemands à faire bon accueil aux réfugiés et à rejeter le racisme. Le Président français, François Hollande, inaugurant le premier musée de l'histoire de l'immigration, ⁵⁰ a exhorté les Français à ne pas écouter les menaces et la peur, et les personnes « qui rêvent d'une France en petit, une France en dépit, une France en repli, bref une France qui ne serait plus la France ». Il a présenté le musée comme étant « l'hommage de la nation à ces millions de gens, qui sont venus en France, qui y ont donné le meilleur d'eux-mêmes » et a souligné qu'il aiderait à « rappeler à chaque fois aux Français d'où ils viennent, quelles sont les valeurs sur lesquelles [la France] s'est bâti[e] et où [les citoyens veulent] aller ensemble ».

Lors de la conférence de 2014 sur les droits fondamentaux à Rome, la FRA a initié une discussion sur les différents points de vue dans le domaine de l'intégration des migrants et a recueilli des suggestions en vue d'une amélioration. Les participants ont abordé de nombreux sujets, des questions frontalières à l'inclusion dans l'éducation. Ils ont conclu en suggérant des moyens de garantir le respect des droits fondamentaux dans les politiques d'intégration des migrants et d'inclusion sociale et de contribuer à modifier le concept de la migration pour créer des sociétés plus inclusives et pluralistes. Ces conclusions soulignent le fait que les États membres doivent faire face à la désinformation et aux stéréotypes négatifs, car le racisme et l'intolérance sont des obstacles majeurs à des politiques d'intégration couronnées de succès et à des sociétés inclusives. À cette fin, il a été souligné que les médias doivent être activement engagés et encouragés à faire croître la participation et la visibilité des migrants,



contribuant ainsi à l'émergence d'un récit global plus positif. Les résultats de plusieurs études et enquêtes menées en 2014 à travers l'UE soulignent cette nécessité, étant donné qu'ils indiquent la persistance d'attitudes intolérantes envers les migrants et les réfugiés. Dans certains pays, la population majoritaire leur reproche la hausse des taux du chômage et de criminalité. Ces expériences de discrimination et de xénophobie sont présentées plus largement au [chapitre 2](#). Toutefois, certaines études montrent une vision plus complexe des citoyens de l'UE qui perçoivent négativement la xénophobie, tout en s'inquiétant cependant du nombre élevé de demandeurs d'asile. Les conclusions d'enquêtes dans divers États membres avertissent de l'existence de tensions communautaires et de menaces pour la cohésion sociale, mais indiquent également des réactions mitigées à travers des attitudes négatives et positives à l'égard de la diversité.

4.5.1. Les conclusions d'enquêtes présentent une image contrastée dans l'UE

En **Allemagne**, les résultats d'une enquête menée par l'Université de Leipzig montrent que des attitudes racistes, xénophobes et antisémites persistent dans toutes les segments de la population.⁵¹ Environ 18 % des personnes interrogées ont tenu des propos xénophobes : environ 43 % étaient d'accord avec la déclaration selon laquelle « en raison du nombre élevé de musulmans, je me sens parfois comme un étranger dans mon propre pays », et 37 % étaient favorables à la déclaration selon laquelle il devrait être interdit aux musulmans d'émigrer en Allemagne. De même, un sondage sur les attitudes représentatives, mené par l'Institut français BVA d'études de marché et d'opinion révèle une recrudescence du racisme en **France**, résultant notamment d'une inquiétante « hausse significative du racisme explicite », en particulier contre les musulmans, les Roms et les Juifs.⁵²

En **Suède**, l'image est contrastée. Les résultats du sondage annuel sur l'attitude à l'échelle de la nation montrent qu'environ 60 % de la population suédoise estime qu'une augmentation du nombre de réfugiés est « très » ou « assez » inquiétante. Ce chiffre, toutefois, ne constitue pas nécessairement et exclusivement une manifestation d'intolérance ou de xénophobie. Il peut également refléter une préoccupation pragmatique quant à la pression générée par la nécessité d'accueillir un nombre élevé de réfugiés. En effet, une imposante majorité, soit environ 80 % des personnes interrogées, estime que le renforcement de la xénophobie est très ou assez inquiétante.⁵³ De même, les conclusions d'un sondage d'opinion en **République tchèque** indiquent que 60 % des Tchèques perçoivent la présence d'étrangers ayant immigré dans leur pays au cours des dernières années comme un problème.

Dans le même temps, seuls 24 % des personnes interrogées estiment que les étrangers vivant à proximité constituent un problème. Les immigrants de longue durée sont perçus comme responsables de la hausse du taux de chômage et du taux de criminalité.⁵⁴ De même, des recherches menées à Riga en **Lettonie** montrent qu'une personne sondée sur trois exprime une perception négative à l'égard des migrants qu'elle justifie en leur imputant la hausse du chômage. En **Estonie**, 55 % des personnes interrogées estiment que l'immigration des réfugiés est davantage susceptible d'avoir des effets négatifs, tandis que seuls 8 % des répondants estiment que son impact est positif. toutefois, dans l'ensemble, 55 % des personnes interrogées déclarent être disposées à participer à des activités qui facilitent l'intégration des personnes réfugiées dans la société d'accueil.⁵⁵

Par ailleurs, en **Espagne**, le sondage annuel d'opinion sur l'immigration, publié en 2014,⁵⁶ a établi que 42 % de la population espagnole ont une opinion positive de l'immigration, tandis que 34 % en ont une opinion négative. Les Espagnols approuvent l'octroi de droits aux immigrants établis, ainsi que leur droit au regroupement familial (78 %). Ils approuvent également le fait que les immigrants puissent recevoir des indemnités de chômage (87 %) ou obtenir la citoyenneté espagnole (68 %), ou que leur propre fils ou fille épouse éventuellement une personne immigrante (65 %). Une moyenne de 60 % accepte la présence des enfants immigrants dans les écoles. En outre, 82 % consentent à travailler ou étudier avec des immigrants. Quelque 66,9 % rejettent les partis à l'idéologie raciste, contre 18,8 % qui les approuvent.

Ce paysage en proie à des préoccupations croissantes, alimentées en outre par les événements dramatiques de début janvier 2015 en **France**, appelle à des réponses fondées sur les droits, guidées par des valeurs et des principes fondamentaux. L'UE est tenue par le devoir d'accueillir les demandeurs d'asile en provenance de régions défavorisées et de zones de guerre à la périphérie de l'Europe. Dans le même temps, elle est mise au défi de favoriser les valeurs démocratiques de ses sociétés, tout en préservant et en assurant la cohésion sociale au sein de communautés inclusives. Cet effort exige une mise en œuvre réussie des cadres légaux de l'UE existants, tels que la directive sur l'égalité raciale (2000/43/CE) et la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie (2008/913/JAI), mais aussi des politiques concrètes d'inclusion sociale et de cohésion sociale ainsi que des actions positives. Ces dernières peuvent offrir des opportunités et peuvent garantir que les personnes dans l'UE vivent ensemble dans la diversité, sur la base de valeurs partagées et d'un respect mutuel, développant leur potentiel humain, indépendamment d'une caractéristique ethnique, culturelle ou autre de leur personnalité.

4.5.2. Vivre ensemble dans la diversité – une affaire débattue

Dans son arrêt *S.A.S. c. France*, la CourEDH marque une évolution normative importante et très débattue sur le terrain, car elle introduit la notion du « vivre ensemble » en tant que principe pouvant justifier la restriction de la liberté d'expression, de la vie privée et de l'expression de la religion ou de convictions. Pour la première fois, la Cour a jugé que la nécessité du « respect des exigences minimales de la vie en société », en tant qu'aspect des « droits et libertés d'autrui », justifiait l'interdiction de porter un vêtement religieux particulier.

Dans l'affaire *S.A.S. c. France*, la CourEDH a jugé que l'interdiction française du port du voile, tel que le niqab ou la burka, dans les lieux publics, ne peut se justifier qu'en vertu de l'obligation de l'État de garantir des conditions permettant aux personnes de vivre ensemble dans leur diversité. La Cour a admis qu'un État puisse accorder un poids particulier à l'interaction entre les personnes et considérer que cette dissimulation en public du visage affecte cette interaction. Deux juges dissidents ont fait valoir que le fait de reconnaître la légitimité de l'interdiction française pouvait être perçu comme une limitation des droits fondamentaux et comme une forme de « pluralisme sélectif ». D'après eux, les femmes qui ne sont pas autorisées à porter le voile intégral dans des lieux publics ne sont en réalité pas aussi libres d'exprimer leurs convictions personnelles, culturelles et religieuses que d'autres femmes « vivant ensemble » dans la même société.

4.6. Mesures des États membres de l'UE pour promouvoir des sociétés inclusives

Principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne

Principe 1

« L'intégration est un processus dynamique à double sens d'acceptation mutuelle de la part de tous les immigrants et résidents des États membres. [...] les États membres sont encouragés à prendre en compte et à englober à la fois les immigrants et les citoyens nationaux dans leur politique d'intégration et à leur faire connaître clairement leurs droits et responsabilités mutuels. »

Conseil de l'Union européenne (2004), communiqué de presse, Bruxelles, 19 novembre 2004, p. 19

Lors du Conseil Justice et affaires étrangères de juin 2014, les États membres de l'UE ont réaffirmé leur engagement en faveur des principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants,

10 ans après leur adoption en 2004.⁵⁷ Par ailleurs, à l'occasion du 10^e anniversaire des principes de base communs, la 11^e réunion du Forum européen sur l'intégration a développé ses discussions sur la situation actuelle et sur l'avenir.

Comme le souligne le premier principe de base commun, une intégration efficace et réussie requiert que des mesures favorisant l'inclusion sociale visent la communauté au sens large, tant les migrants et leurs descendants que les ressortissants, afin de progresser vers des sociétés inclusives, où il existe une conscience et une acceptation à la fois de la diversité et des valeurs partagées.

La FRA a collecté des données en 2014 dans les 28 États membres de l'UE, en se concentrant sur un aspect important des politiques d'intégration au service de cet objectif : les États membres répondent-ils aux besoins de l'ensemble de la population, en comprenant, en respectant et en accueillant la diversité dans la société, et, si tel est le cas, de quelle manière procèdent-ils ? Plus particulièrement, la FRA a déterminé si les États membres s'adressent à l'ensemble de la population dans leurs plans d'action nationaux ou stratégies pour l'intégration des migrants, et quelles mesures concrètes ils ont mis en œuvre en 2014. En outre, la FRA a collecté des données visant à déterminer si les systèmes éducatifs et les programmes scolaires reflètent la diversité dans la société en tant qu'élément fondamental et intégré.

Le cadre politique de l'UE pertinent pour des politiques d'intégration connexes et des actions visant des sociétés inclusives est fondé sur des principes et orientations généraux plutôt que sur des engagements juridiques ou normatifs. De même, les politiques au niveau national ne sont pas directement comparables entre les pays. Dans certains d'entre eux, ces politiques et objectifs peuvent être plutôt fixés et mis en œuvre au niveau régional ou local. En fonction du contexte historique et sociopolitique, certains États membres peuvent répondre à ces besoins par leurs politiques d'intégration des migrants, tandis que d'autres peuvent se référer à la cohésion sociale, à l'éducation civique ou à des programmes et des actions pour encourager la vie aux côtés des minorités. Certains États membres traitent ces questions dans leurs plans d'action nationaux, tandis que d'autres se réfèrent à d'autres types de documents politiques, à différents niveaux de gouvernance. Cette fragmentation et cette multiplicité effectives servent souvent à répondre aux besoins particuliers et aux relations sociétales. Elles mettent en exergue la nécessité de collecter davantage de données pour mieux comprendre ce qui fonctionne et ne fonctionne pas, et d'évaluer la situation dans les États membres de l'UE. De la sorte, d'importantes réalisations peuvent être examinées et partagées et des indicateurs communs

nationale un ensemble de 10 films documentaires sur l'importance d'accepter la migration comme un facteur positif pour le progrès social et la cohésion sociale. Enfin, la **Lettonie** met en place un déjeuner de presse et une discussion afin que les médias participent au débat sur l'intégration.

Douze États membres de l'UE (**Allemagne, Autriche, Croatie, Danemark, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Malte, Pays-Bas, République tchèque et Slovaquie**) mettent en œuvre des programmes de formation et un renforcement des capacités pour l'administration publique. Ils offrent ces ressources aux fonctionnaires qui travaillent avec les migrants. L'**Allemagne, la Croatie, l'Espagne, Malte, les Pays-Bas, et la Slovaquie** mettent en œuvre des programmes visant les secteurs privé et tertiaire, en vue d'améliorer les compétences et la capacité de gestion de la diversité dans des environnements professionnels.

Toutefois, au cours de l'année dernière, 12 États membres (**Belgique, Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni et Suède**) n'ont mis en œuvre aucune mesure concrète pour l'intégration des migrants et l'inclusion visant l'ensemble de la population.

Les recherches de la FRA révèlent que les États membres de l'UE ont des politiques et des centres d'attention diversifiés lors de la conception et de la mise en œuvre de mesures d'intégration qui visent l'ensemble de la population. Il s'agit d'un élément décisif dans la situation actuelle de l'UE : la xénophobie et l'intolérance progressent et l'extrémisme trouve un terrain fertile pour menacer la cohésion sociale. Toutefois, ces problèmes et phénomènes sociaux sont imputables à divers facteurs, notamment au fait que l'ensemble de la population n'est pas ciblée de façon adéquate par des mesures concrètes favorisant une société inclusive et que de plus amples efforts devraient être consentis. Comme le suggère la conférence sur les droits fondamentaux de 2014, une interaction accrue, une coordination, un contrôle, une coopération plus étroite, des échanges d'expérience réguliers et une codification des meilleures pratiques communes sont importants pour parvenir à des politiques d'intégration inclusives couronnées de succès. Des recommandations politiques au niveau de l'UE peuvent être rendues opérationnelles par des processus tels que le Semestre européen.

Les politiques d'intégration sont difficiles à comparer et il existe un éventail limité d'engagements juridiques en vertu du droit de l'UE pour des actions concrètes ou une législation nationale. Différents contextes nationaux correspondent à diverses politiques d'inclusion à tous les niveaux de gouvernance, du niveau national au niveau régional et local, laissant une grande marge d'appréciation aux autorités et aux organisations

compétentes. Toutefois, cette collecte de données est utile car elle peut alimenter les indicateurs et soutenir l'amélioration des politiques. En outre, elle révèle la nécessité de preuves solides plus complètes concernant la façon dont les politiques d'intégration répondent à la nécessité de s'adresser également à l'ensemble de la population et rassemblent les ressortissants au sein de la société avec les migrants et leurs descendants. Répondant à la nécessité de données plus solides dans le domaine de l'intégration des migrants, du point de vue des droits fondamentaux, un large éventail de recherches est en cours à la FRA. Cet éventail s'étend d'une importante collecte de données dans tous les États membres de l'UE au second cycle de l'enquête EU-MIDIS II à l'échelle de l'UE, concernant les expériences de discrimination, de victimisation, d'inclusion et de participation des minorités, des migrants et de leurs descendants. En outre, la FRA élabore des indicateurs des droits fondamentaux pour l'intégration des migrants en coopération avec la Commission européenne. Comme il est souligné dans les conclusions de la conférence des droits fondamentaux 2014, un contrôle indépendant fondé sur des indicateurs communs robustes qui renvoient aux normes des droits fondamentaux est nécessaire pour élaborer des politiques d'intégration des migrants efficaces, notamment dans les domaines de l'inclusion sociale et de la cohésion sociale, de la participation et de la citoyenneté active.⁵⁸

4.7. Transformer l'éducation, refléter la diversité dans la société

Principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne

Principe 7

« Les échanges fréquents entre immigrants et citoyens des États membres sont un mécanisme fondamental de l'intégration. L'organisation de forums communs, d'un dialogue interculturel, de cours sur les immigrants et leurs cultures, ainsi que l'amélioration des conditions de vie en milieu urbain favorisent les échanges entre immigrants et citoyens des États membres. »

Conseil de l'Union européenne (2004), « 2618^e réunion du Conseil Justice et affaires intérieures », communiqué de presse 14615/04, Bruxelles, 19 novembre 2004, p. 22

La conférence des droits fondamentaux de la FRA de 2014 a souligné qu'une éducation civique et à la citoyenneté est essentielle et que la prise en compte de l'intégration des migrants par le biais de l'enseignement est nécessaire pour aider les jeunes à apprendre à vivre dans une société dont les membres sont de cultures et de religions différentes. Les États membres ont été encouragés à mieux refléter la diversité de la société à travers leurs systèmes et programmes éducatifs.

L'éducation construit, développe et entretient des sociétés pluralistes inclusives. Les États membres de l'UE peuvent répondre à ce besoin en proposant des activités scolaires et extrascolaires à l'école qui favorisent l'égalité, la cohésion sociale et la citoyenneté active. De telles mesures sont importantes pour préparer tous les enfants à développer leur plein potentiel humain et à vivre ensemble dans la diversité. La clé de ce processus passe par l'information des élèves sur les différentes cultures de la société, y compris celles des groupes ethniques minoritaires d'un pays. Conformément à la stratégie Europe 2020, la stratégie de croissance de l'UE pour la construction d'une économie durable et inclusive offrant des niveaux élevés d'emploi, de productivité et de cohésion sociale,⁵⁹ cette diversité refaçonne de facto les écoles européennes. La transformation des systèmes

éducatifs en un paradigme communautaire plus systémique, inclusif, peut revêtir une importance cruciale pour inverser le racisme et l'intolérance, soutenir le développement économique et social et reconnaître la diversité comme un atout important et non comme un problème ou une menace.

La FRA a examiné les réponses apportées par les États membres à ce défi. Plus particulièrement, les données indiquent que les systèmes éducatifs dans les États membres de l'UE utilisent différents moyens pour informer les enfants sur les différentes cultures, bien que la plupart d'entre eux intègrent ces éléments dans les programmes scolaires. L'absence d'une dimension « multiculturelle » dans les programmes scolaires ne signifie pas nécessairement que les systèmes éducatifs n'en traitent pas les questions sous-jacentes dans

Pratiques encourageantes

Refléter la diversité dans la société par l'éducation

Aux **Pays-Bas**, les élèves des écoles primaires apprennent les principaux aspects des religions qui jouent un rôle important dans la société multiculturelle néerlandaise, et ils apprennent à traiter avec respect les points de vue différents des personnes. Les élèves des écoles secondaires apprennent les similitudes, les différences et les changements dans la culture et les convictions aux Pays-Bas, et la façon d'associer leur propre mode de vie à celui des autres personnes. Ils apprennent également à percevoir l'importance du respect des modes de vie et des points de vue mutuels pour la société.

Pour plus d'informations, voir Pays-Bas, Ministère de l'éducation, de la culture et des sciences (2006), Kerndoelen Primair Onderwijs, La Haye ; et Onderbouw-VO (2006), Karakteristieken en Kerndoelen voor de Onderbouw, Zwolle, Onderbouw-VO

En **République tchèque**, le programme éducatif cadre inclut une éducation multiculturelle aux divers sujets pluridisciplinaires. Il familiarise les élèves à la diversité des cultures et à leurs traditions et valeurs. Sur cette base, ils peuvent mieux prendre conscience de leur propre identité culturelle, traditions et valeurs. Les membres de la majorité apprennent les caractéristiques fondamentales des autres nationalités vivant dans le même pays, et les deux groupes peuvent ainsi trouver des points de référence communs pour un respect mutuel, des activités conjointes et une coopération.

Pour plus d'informations, voir Jefábek, J. et Tupý, J. (2007), Framework educational programme for basic education (with amendments as of 1.9.2007), Prague, Institut de recherche sur l'éducation

En **Finlande**, le programme scolaire fondamental national pour l'éducation de base mentionne que les minorités nationales et les Samis, en tant que peuple autochtone, doivent être pris en compte dans l'éducation de base. En outre, le programme scolaire fondamental national est en cours de réforme. Le nouveau programme scolaire, qui sera adopté en août 2016, soutient la capacité des étudiants à se développer en tant que « citoyens du monde » et ses valeurs fondamentales découlent des droits de l'homme.

Pour plus d'informations, voir Finlande, Conseil national finlandais de l'éducation (2004), Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, Vammala ; et Global Education Network (2014), Global Education Network commentaries on the basic education reform 2016

À ce jour, l'Église luthérienne évangélique du nord de l'**Allemagne** est seule responsable de l'« éducation religieuse pour tous ». Au cours de l'année scolaire 2014/15, un projet pilote démarrera dans deux écoles à Hambourg : la responsabilité de l'éducation religieuse commune pour les chrétiens, les musulmans et les élèves appartenant à d'autres religions sera partagée de façon égale entre les éducateurs luthériens et musulmans.

Pour plus d'informations, voir Allemagne, Evangelisch-Lutherische Kirche in Norddeutschland (2014), « Hamburg: Breite Zustimmung für übergreifenden Religionsunterricht », nordkirche.de, 24 juin 2014 ; et Hasse, E. (2014), « Muslime lehren christliche Religion », Welt.de, 23 juin 2014

En **Irlande**, les élèves des écoles secondaires doivent assister au cours d'éducation civique, sociale et politique, un cours du brevet des collèges (*Junior Certificate*) à la citoyenneté active basé sur les droits de l'homme et les responsabilités sociales. Dans le cadre de celui-ci, les élèves abordent, entre autres questions, l'égalité entre les sexes, le racisme et la xénophobie, l'interculturalisme, les minorités et les situations conflictuelles telles que celle existant en Irlande du Nord.

Pour plus d'informations, voir Irlande, Department of Education and Skills (2014), Civic, Social and Political Education Syllabus, Junior Certificate

leurs programmes. En fonction du contexte historique et de la tradition éducative, ces besoins sont traités différemment, et des comparaisons directes ne sont guère possibles. Toutefois, il est nécessaire d'évaluer la façon dont les systèmes éducatifs abordent cela, et la FRA a dès lors collecté des données sur la façon dont ils intègrent l'enseignement et l'apprentissage relatifs à la diversité ethnique et culturelle, et concernant les migrants et leurs descendants, en tant que thème central, sujet ou aspect intégré de différents sujets dans les programmes scolaires. La FRA a constaté que la diversité et l'éducation interculturelle sont des éléments fondamentaux des principes et objectifs généraux de 10 États membres : l'Allemagne, l'Autriche, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas, et la Suède.

Dans l'enseignement primaire et secondaire, la plupart des États membres de l'UE proposent un enseignement sur les différentes cultures dans la société. Cet enseignement fait partie du programme dans les écoles tant primaires que secondaires de l'Allemagne, du Danemark, de la Lettonie, des Pays-Bas, de la Pologne et de la République tchèque. L'Autriche, l'Irlande, la Lituanie, Malte, le Royaume-Uni et la Slovaquie incluent

l'étude de différentes cultures dans l'enseignement primaire ou secondaire.

Dans la plupart des cas, ces programmes scolaires fournissent des informations, des connaissances et des compétences permettant aux élèves de vivre en communauté, dans des sociétés modernes ethniquement diversifiées. Toutefois, dans huit États membres (Belgique, Chypre, Estonie, France, Grèce, Hongrie, Portugal et Slovaquie), de tels éléments ne figurent pas dans le programme national. En Bulgarie, en Italie et en Roumanie, la diversité est traitée dans le cadre d'activités extrascolaires.

4.8. Habilitier les migrants à participer

L'un des aspects importants des politiques inclusives réside dans le fait que ces dernières visent à donner aux migrants et à leurs descendants des moyens d'agir et d'accroître leur citoyenneté active et leur participation. La conférence sur les droits fondamentaux de la FRA de 2014 a mis en exergue le fait que la nécessité d'améliorer l'accès des migrants, et en particulier de leurs

Pratiques encourageantes

Parrainage de femmes immigrantes titulaires d'un diplôme pour explorer le marché du travail

Le réseau de parrainage de femmes Womento encourage les femmes immigrantes à examiner différentes opportunités au sein du marché du travail finlandais. L'ONG de coordination (Väestöliitto, la Fédération des familles de Finlande) met en contact des femmes migrantes qui sont volontaires pour participer et des professionnels finlandais en fonction de leurs études, de leur profession, de leurs projets futurs et de leur domaine d'expertise commun. Pendant huit à dix mois, chaque tandem formé dans le cadre du parrainage se réunit environ une fois par mois afin de discuter et de partager des informations sur le marché du travail finlandais. Elles participent également à trois réunions de groupe, au cours desquelles elles peuvent apprendre à se connaître, à profiter du soutien des pairs, à fixer leurs objectifs et enfin à évaluer l'expérience et discuter de nouvelles perspectives. Les participantes sont encouragées à utiliser le finnois pendant tout le processus afin d'accroître leurs compétences linguistiques, en particulier dans leur domaine professionnel. L'impact et l'efficacité sont faciles à mesurer et l'implication des participantes agit également comme facteur de motivation pour le volontariat dans le cadre de ce projet.

Finlande, Väestöliitto, Womento: naisten mentoriverkosto

Encourager une citoyenneté et une participation actives des jeunes migrants

L'école communautaire interculturelle Merced en Espagne promeut l'intégration locale et un sens de l'appartenance pour les jeunes migrants. Concrètement, elle crée un espace pour les relations interculturelles, forme des groupes interculturels de jeunes gens et encourage la responsabilité du groupe. L'école, financée par le Fonds européen pour l'intégration et par le ministère espagnol du travail, promeut également le volontariat des jeunes et d'autres expériences de solidarité entre les jeunes. Le projet est conçu pour faciliter la création d'espaces au sein desquels les jeunes peuvent être un moteur d'échange social et pour répondre aux besoins sociaux et améliorer la coexistence interculturelle par une citoyenneté active. L'objectif principal consiste à modifier progressivement la société qui doit passer de multiculturelle à interculturelle, en démantelant les stéréotypes. Au cours des quatre premières années du projet, 32 groupes de jeunes d'origines différentes ont participé, atteignant 1 600 bénéficiaires indirects et réalisant 24 initiatives sociales ayant un impact local.

Espagne, Escuela Comunitaria Intercultural La Merced (Fundación La Merced Migraciones, Madrid) (2013), La participación de los jóvenes migrantes como mediadores contra la exclusión ; pour plus d'informations, voir www.buenaspracticacomunitarias.org/buenas-practicas/41-escuela-comunitaria-intercultural-la-merced-fundacion-la-merced-migraciones-madrid.html

descendants, à la citoyenneté revêt une importance vitale. Une majorité des États membres (**Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, Hongrie, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Suède, et Royaume-Uni**) ont accordé aux ressortissants de pays tiers de certaines ou de toutes les nationalités le droit de voter aux élections locales. Cet exemple pourrait être suivi par d'autres : la participation politique et sociale des migrants et de leurs descendants est essentielle pour une intégration réussie. Ce point est particulièrement important pour les jeunes qui sont des descendants de migrants, mais qui sont nés et ont grandi dans un État membre de l'UE. Une attention pourrait être accordée en l'espèce à la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

Par sa collecte de données, la FRA a identifié un certain nombre de pratiques encourageantes dans les États membres de l'UE, donnant ainsi aux femmes migrantes des moyens d'agir dans la voie de l'intégration et encourageant la citoyenneté active et la participation.

Conclusions de la FRA

■ Pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, le nombre de réfugiés, de demandeurs d'asile et de personnes déplacées dans le monde entier a dépassé 50 millions de personnes en 2013, selon les chiffres publiés en 2014 par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Ainsi, un nombre plus important de personnes en quête d'une protection internationale souhaite trouver refuge en Europe. Étant donné les limites des opportunités pour entrer légalement dans l'UE, nombreuses sont celles qui restent dans des camps de réfugiés situés dans des pays voisins, exposées à des risques pour leur sécurité ou autres, ou qui essayent de rejoindre l'UE par le biais de réseaux de trafic d'êtres humains. Cette situation suscite des préoccupations en matière de droits fondamentaux et de sécurité que l'UE et les États membres devraient prendre en considération.

Un FRA Focus, publié en février 2015,⁶⁰ présente des instruments qui permettent de promouvoir les voies d'entrée légale dans l'UE. Les États membres de l'UE devraient offrir davantage de possibilités légales aux personnes en quête d'une protection internationale pour entrer dans l'UE en tant qu'alternative viable à une entrée irrégulière à risque. La Commission européenne devrait soutenir cela en proposant des approches communes, en invitant les États membres à prendre des mesures et à partager des pratiques encourageantes, et en contribuant à veiller à ce que des fonds de solidarité suffisants soient disponibles pour les États membres à cet effet.

■ En mars 2014, la Commission européenne a publié une communication sur la politique de l'UE en matière de retour. La Commission a relevé des évolutions positives dans la législation nationale concernant les droits fondamentaux. L'arrêt de la rétention lorsqu'il n'existe pas de perspectives raisonnables d'éloigner une personne en est un exemple. Néanmoins, des lacunes persistent. Afin de promouvoir des pratiques cohérentes conformes aux droits fondamentaux, la Commission européenne a annoncé son plan d'adoption d'un manuel juridiquement non contraignant sur la politique en matière de retours en 2015. Ce manuel couvrira des sujets tels que les pratiques d'interpellation, les alternatives à la rétention et les garanties concernant la rétention des personnes dans les procédures de retour. Il s'appuiera également sur les orientations fournies par la CJUE.

Les États membres de l'UE devraient poursuivre leurs efforts de mise en œuvre des garanties des droits fondamentaux incluses dans l'acquis de l'UE en matière de retours, en utilisant pleinement les orientations existantes et futures ainsi que les outils publiés par les organismes des traités des Nations Unies, le système du Conseil de l'Europe et les institutions et agences de l'UE. Les fonds de l'UE dans le domaine de la migration et des affaires intérieures devraient être utilisés de manière proactive à cet effet.

■ Deux nouveaux systèmes de financement ont été créés afin de promouvoir l'application du droit de l'UE dans le domaine de la migration au cours de la période 2014-2020 : le Fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI) et le Fonds relatif à la sécurité intérieure (FSI). Le FAMI soutiendra des mesures dans les domaines de l'asile, de la migration légale, de l'intégration et du retour, tandis que le FSI inclut deux instruments distincts, le premier pour soutenir des mesures dans le domaine des frontières et des visas et le second pour des activités relatives à la coopération policière, la prévention et la lutte contre la criminalité ainsi que la gestion des crises.

La Commission européenne et les États membres de l'UE devraient veiller à la compatibilité de toutes les actions financées dans le cadre des fonds de l'UE avec la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Ils sont encouragés à utiliser ces fonds pour examiner des moyens innovants de mise en œuvre des garanties relatives aux droits fondamentaux incluses dans l'acquis de l'UE.

■ La nouvelle Commission européenne reprend la migration parmi ses 10 priorités et s'est engagée à élaborer une nouvelle politique européenne sur la migration régulière. La Commission a également exprimé la nécessité de promouvoir la migration vers l'Europe des personnes dotées des

compétences nécessaires en matière de travail et a annoncé une révision de la directive « carte bleue européenne ».

Comme l'a conclu la conférence des droits fondamentaux de la FRA en novembre 2014, l'UE et ses États membres devraient élaborer une politique globale et durable et consentir des efforts afin de modifier le discours public sur la migration pour en montrer les avantages pour le développement économique et la croissance. Les systèmes d'immigration devraient également prendre en considération la contribution, en termes de talents et de compétences, que les personnes en quête d'une protection internationale peuvent apporter à la société.

- Les éléments de preuve de 2014 montrent que les sociétés de l'UE restent confrontées à des défis dans l'intégration des migrants et de leurs descendants. Les politiques d'intégration visent normalement l'emploi et la formation linguistique mais traitent rarement des questions plus larges de l'inclusion sociale, de la cohésion communautaire, du respect des droits de l'homme ou de la participation politique. Les attaques de janvier 2015 à Paris mettent en exergue la nécessité d'une telle approche et la pertinence des politiques d'inclusion sociale qui visent la communauté au sens large (les migrants, leurs descendants et la population nationale). La plupart des États membres ont des politiques et des mesures d'inclusion sociale qui visent non seulement les migrants mais l'ensemble de la population, notamment la formation pour l'administration publique et les campagnes médiatiques.

Les États membres de l'UE doivent traiter plus efficacement les défis de l'inclusion sociale pour les migrants et leurs descendants et lutter contre la xénophobie, l'intolérance et les préjugés. Les programmes

de formation existants, y compris ceux qui visent l'ensemble de la population, devraient systématiquement être contrôlés afin d'évaluer leur impact sur le terrain. Il convient de soutenir davantage les efforts, fondés sur les droits de l'homme universels, pour promouvoir l'inclusion sociale en tant que processus d'adaptation mutuelle par tous (les migrants, leurs descendants et l'ensemble de la population).

- Les éléments de preuve collectés par la FRA indiquent que la diversité et l'éducation interculturelle sont incluses en tant qu'éléments fondamentaux dans les principes et objectifs généraux de 10 États membres de l'UE. La plupart des écoles primaires et secondaires des États membres offrent un enseignement sur les différentes cultures dans la société. Toutefois, huit États membres n'incluent pas ces éléments dans le programme scolaire national et seul un État membre traite la diversité dans des activités extrascolaires. Une participation politique et sociale active des migrants est également essentielle pour une intégration couronnée de succès. Ce point est particulièrement pertinent pour les femmes et pour les jeunes qui sont des descendants de migrants. Les modules éducatifs sur la diversité dans la société sont intégrés dans les programmes scolaires de la plupart des États membres. Cela démontre les efforts consentis pour enrichir des sociétés inclusives, participatives et cohésives offrant une égalité des chances à tous.

Les États membres de l'UE devraient s'assurer que les systèmes éducatifs favorisent le respect de la diversité et des droits de l'homme universels. Des modules éducatifs sur la diversité, tels qu'ils existent dans de nombreux États membres, devraient être introduits dans toute l'UE en tant qu'élément fondamental des systèmes éducatifs.



Index des références aux États membres

État membre de l'UE	Page
AT	105, 106, 108
BE	91, 99, 106, 108, 109
BG	90, 94, 95, 96, 99, 105, 106, 108
CY	99, 106, 108
CZ	103, 105, 106, 107, 108
DE	93, 99, 102, 103, 105, 106, 107, 108
DK	105, 106, 108, 109
EE	103, 105, 106, 108, 109
EL	90, 96, 97, 99, 101, 105, 106, 108
ES	94, 95, 96, 103, 106, 108, 109
FI	99, 106, 107, 108, 109
FR	90, 99, 102, 103, 104, 106, 108
HR	99, 105, 106, 108
HU	94, 105, 108, 109
IE	99, 105, 106, 107, 108, 109
IT	90, 94, 97, 99, 105, 106, 108
LT	106, 108, 109
LU	109
LV	99, 103, 105, 106, 108
MT	105, 106, 108
NL	90, 99, 105, 106, 107, 108, 109
PL	95, 99, 105, 106, 108
PT	99, 105, 106, 108, 109
RO	99, 106, 108
SE	93, 99, 103, 106, 108, 109
SI	99, 105, 106, 108, 109
SK	99, 108, 109
UK	106, 108, 109

Notes

Tous les liens hypertexte ont été consultés le 30 avril 2015.

- 1 Antonio Gutierrez, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Conférence sur la situation des réfugiés syriens : Renforcer la stabilité dans la région, Berlin, 28 octobre 2014.
- 2 HCR (2014), *UNHCR - Tendances mondiales en 2013 : Le coût humain de la guerre*, 20 juin 2014.
- 3 Eurostat (migr_asyapctzm), données extraites le 8 avril 2015.
- 4 *Ibid.*
- 5 Voir European Migration Network (EMN) (2014), *Ad-hoc query on EURODAC fingerprinting*, 22 septembre 2014 ; Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, *Best practices for upholding the obligation in the Eurodac regulation to take fingerprints*, document de réunion pour les délégations, DS 1491/14, 30 octobre 2014.
- 6 Voir FRA (2014), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2013 - Rapport annuel 2013*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (Office des publications).
- 7 Brian, T. et Laczko, F. (éds.), Organisation internationale pour les migrations (OIM) (2014), *Fatal journeys: Tracking lives lost during migration* contient des estimations jusque septembre 2014. Pour une vue d'ensemble des estimations passées concernant les accidents mortels, voir FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, Luxembourg, Office des publications, p. 29-31.
- 8 Commissaire Avramopoulos, débat en session plénière du Parlement européen du 25 novembre 2014.
- 9 Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, visite en Espagne, janvier 2015.
- 10 Commission européenne (2014), *Sixième rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen, 1^{er} mai - 31 octobre 2014*, COM(2014) 711 final, Bruxelles, 27 novembre 2014, p. 6.
- 11 Tous les instruments juridiques et la jurisprudence de l'UE sont disponibles à : <http://eur-lex.europa.eu>.
- 12 CouEDH, *Sharifi et autres c. Italie et Grèce* [GC], n° 16643/09, 21 octobre 2014.
- 13 CouEDH, *Tarakhel c. Suisse*, n° 29217/12, 4 novembre 2014.
- 14 Commission européenne (2013), *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un système d'entrée/sortie pour l'enregistrement des entrées et sorties des ressortissants de pays tiers franchissant les frontières extérieures des États membres de l'Union européenne*, COM(2013) 095/final, 28 février 2013 ; Commission européenne (2013), *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un programme d'enregistrement des voyageurs*, COM(2013) 97 final, 28 février 2013.
- 15 Présidence du Conseil de l'UE, *Note No. 5828/14 on approach for the way forward on the Smart Borders Package*, 4 février 2014.
- 16 Commission européenne (2014), *Étude technique sur les frontières intelligentes - Rapport final*, Luxembourg, Office des publications.
- 17 Commission européenne (2014), *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique de l'Union européenne en matière de retour*, COM(2014) 199 final, 28 mars 2014.
- 18 Eurostat (migr_eiord; migr_eirtn), données extraites le 20 janvier 2014.
- 19 Croatie (2014), *Pravilnik o izmjenama i dopunama pravilnika o postupanju prema strancima*, Journal officiel (*Narodne novine*), n° 126/2014.
- 20 Finlande, *Ulkomaalislaki/utlänningslag*, Loi n° 301/2004, art. 152 (b).
- 21 France, Loi n° 2014-528 du 26 mai 2014 modifiant la Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, art. 1^{er}.
- 22 Grèce, Décision ministérielle commune 4000/4/57--ια'/2014, règlement pour l'organisation et l'exploitation du système de contrôle du retour externe des procédures de retrait pour les ressortissants de pays tiers, (*Ρύθμιση της οργάνωσης και λειτουργίας συστήματος εξωτερικού ελέγχου των διαδικασιών απομάκρυνσης των υπηκόων τρίτων χωρών*), KYA 4000/4/57-ια'/2014 (ΦΕΚ Β' 2870/24.10.2014).
- 23 Italie, Loi 10/2014 du 21 février 2014, art. 7.
- 24 La Commission de contrôle intégral des retours (*Commissie Integraal Toezicht Terugkeer*, CITT) a transféré ses tâches de contrôle des retours à l'Inspection de la sécurité et de la justice (*Inspectie Veiligheid en Justitie*). Les retours sont réglementés par le règlement sur le contrôle du retour des étrangers (*Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 13 december 2013, houdende de regeling van het toezicht op de terugkeer van vreemdelingen (Regeling toezicht terugkeer vreemdelingen)*), Journal officiel (*Staatscourant*), n° 35638, 23 décembre 2013.
- 25 Pologne, Centre d'aide juridique Halina Nieć (*Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć*) (2014), *Monitoring powrotów przymusowych obywateli państw trzecich do krajów pochodzenia*.
- 26 Portugal, Décision n° 11102/2014 du ministère de l'administration interne (*Despacho do Ministério da Administração Interna n.º 11102/2014*), JO, 2^e série, n° 168 (*Diário da República*, 2^a série, N.º 168), 2 septembre 2014.
- 27 Roumanie, Ordonnance gouvernementale n° 25/2014 sur l'emploi et l'affectation de migrants en territoire roumain (*Ordonanța Guvernului nr. 25/2014 privind încadrarea în muncă și detașarea străinilor pe teritoriul României*), Journal officiel n° 640, 30 août 2014, art. 98.
- 28 Slovénie, Loi modifiant la loi sur les étrangers (*Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih, ZTuj-2*), Journal officiel (*Uradni list*) n° 14/26 et 90/14, art. 69, points 5 à 7.
- 29 Slovaquie, Loi n° 495/2013, section 84 ajoutée au point 9.
- 30 France, Loi 2014-528, voir la note 21.
- 31 Commission européenne (2014), *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique de l'Union européenne en matière de retour*, COM(2014) 199 final, 28 mars 2014, p. 6, note 14.
- 32 CJUE, C-249/13, *Khaled Boudjlida c. Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, 11 décembre 2014.
- 33 CJUE, C-166/13, *Sophie Mukarubega c. Préfet de police et Préfet de la Seine-Saint-Denis*, 5 novembre 2014.
- 34 CJUE, C-474/13, *Thi Ly Pham c. Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik*, 17 juillet 2014.
- 35 CJUE, affaires jointes C-473/13 et C-514/13, *Adala Bero c. Regierungspräsidium Kassel et Ettayebi Bouzalmate c. Kreisverwaltung Kleve*, 17 juillet 2014.
- 36 CJUE, C-146/14 PPU, *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, 5 juin 2014.
- 37 CJUE, C-562/13, *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve c. Moussa Abdida*, 18 décembre 2014.
- 38 FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them*, Luxembourg, Office des publications.



- 39 FRA (2014), *Guardianship for children deprived of parental care: A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking*, Luxembourg, Office des publications.
- 40 Organisation des Nations Unies (ONU), Comité des droits de l'homme (2014), *Observation générale n° 35 : Article 9, Droit à la liberté et à la sécurité de la personne*, CCPR/C/GC/35, 30 octobre 2014 ; voir notamment le point 18.
- 41 Inter-American Court of Human Rights (2014), *Advisory opinion OC-21/14, 'Rights and guarantees of children in the context of migration and/or in need of international protection'*, 19 août 2014.
- 42 Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire (APCE) (2014), *Résolution 2020 (2014) sur les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*, 3 octobre 2014.
- 43 Commission européenne (2014), *Mid-term report on the implementation of the EU strategy towards the eradication of trafficking in human beings*, SWD (2014) 318 final, 17 octobre 2014 ; Commission européenne (2014), *Communication sur l'application de la directive 2004/81/CE relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes*, COM(2014) 635 final, 17 octobre 2014.
- 44 Cour des comptes européenne (2014), *Rapport spécial (n° 15/2014): Le Fonds pour les frontières extérieures a encouragé la solidarité financière, mais il doit apporter davantage de valeur ajoutée européenne et ses résultats doivent être mieux mesurés*, Luxembourg, Office des publications, p. 33.
- 45 Pour plus d'informations, voir Commission européenne (2014), « *Orientations politiques du président Juncker* », présentées au Parlement européen en juillet 2014, ainsi que Commission européenne (2014), « *President Juncker's mission letter to Dimitris Avramopoulos* ».
- 46 Commission européenne (2014), *Exchange of views between Commissioner Dimitris Avramopoulos and MEPs at the LIBE Committee in the European Parliament*, 3 décembre 2014.
- 47 Conseil européen (2014), *Conclusions des 26/27 juin 2014*, EUCO 79/14, Bruxelles.
- 48 BBC News (2014), « *Germany's Gauck urges welcome for refugees in Christmas speech* ».
- 49 Deutsche Welle (2014), « *German Chancellor New Year's Eve Address* ».
- 50 France, Président de la République (2014), « *Discours d'inauguration du Musée de l'histoire de l'immigration* », 15 décembre 2014 ; France 24 (2014), « *François Hollande défend sa vision "seraine" de l'immigration* ».
- 51 Decker, O., Kiess, J. et Brähler, E., *Kompetenzzentrum für Rechtsextremismus- und Demokratieforschung (2014), Die stabilisierte Mitte: Rechtsextreme Einstellung in Deutschland 2014*, Die „Mitte-Studien“ der Universität Leipzig, Leipzig, Université de Leipzig, p. 59.
- 52 France, Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) (2013), *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie : Année 2013*, Paris, La documentation française, p. 30-36.
- 53 Sandberg, L. et Demker, M. (2014), « *Starkare oro för främlingsfientlighet än för invandring* », dans Bergström, A. et Oscarsson, H. (éds.), *Mittfåra & marginal*, SOM-institutet, Göteborgs universitet, Göteborg.
- 54 République tchèque, Centre de recherche sur l'opinion publique (*Centrum pro výzkum veřejného mínění, CVVM*) (2014), « *Názory občanů na přínos cizinců pro ČR: Březen 2014* », communiqué de presse, 16 avril 2014, p. 1.
- 55 Estonie, Ministère de l'intérieur (*Siseministeerium*) et Saar Poll OÜ (2014), *Eesti elanike teadlikkus ja hoiakud pagulasküsimustes*, Tallinn, Saar Poll.
- 56 Espagne, Centro de Investigaciones Sociológicas (2013), *Evolución del racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en España [Informe 2013]*. Cette enquête a lieu chaque année depuis 2007 et examine la perception de l'immigration par la société espagnole. Au moment de la rédaction, seul le rapport 2013 était disponible [en ligne](#). Le Secrétariat général à l'immigration et à l'émigration (*Secretaría General de Inmigración y Emigración*) et l'Observatoire espagnol du racisme et de la xénophobie (*Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia*, Oberaxe) commandent le sondage, qui est réalisé par le Centre de recherche sociologique (*Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS*).
- 57 Conseil de l'Union européenne (2014), *Conclusions générales du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres sur l'intégration des ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'UE*, Réunion du Conseil Justice et affaires intérieures, Luxembourg, 5 et 6 juin 2014.
- 58 FRA (2014), *Conférence des droits fondamentaux 2014 – Les droits fondamentaux et la migration vers l'UE*, Vienne, FRA.
- 59 Commission européenne (2015), *Europe 2020*.
- 60 FRA (2015), *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, Focus Paper, Luxembourg, Office des publications.

5	Société de l'information, vie privée et protection des données à caractère personnel	117
5.1.	La surveillance de masse continue de susciter un intérêt mondial	117
5.1.1.	Nations Unies	117
5.1.2.	Institutions de l'Union européenne	119
5.1.3.	États membres	119
5.1.4.	Le rôle des autorités chargées de la protection des données	121
5.2.	Vers un meilleur régime de protection des données	124
5.2.1.	Le programme de réforme des règles en matière de protection des données à caractère personnel n'est toujours pas adopté	124
5.2.2.	L'interprétation de la CJUE renforce le régime de protection des données de l'UE ...	124
5.2.3.	Les États membres réagissent à l'annulation de la directive de 2006 sur la conservation des données	125
5.2.4.	Les données des dossiers passagers dans le cadre de l'agenda de sécurité intérieure de l'UE	129
	Conclusions de la FRA	130

ONU et CdE

Janvier

Février

Mars

9 avril – L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe adopte la Résolution 1986 (2014) intitulée « Améliorer la protection et la sécurité des utilisateurs dans le cyberspace » ainsi que la Résolution 1987 (2014) sur le droit d'accès à internet

16 avril – Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adopte une recommandation sur un « Guide des droits de l'homme pour les utilisateurs de l'internet », afin de les aider à mieux comprendre les droits de l'homme en ligne et ce qu'ils peuvent faire lorsque ces droits sont contestés

Avril

2 mai – Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adopte une recommandation exhortant les États membres du Conseil de l'Europe à protéger les lanceurs d'alerte et les journalistes

Mai

26 juin – Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies adopte une résolution sur la promotion, la protection et l'exercice des droits de l'homme sur l'internet

30 juin – Le Haut-Commissariat des droits de l'homme présente un rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies sur le droit à la vie privée à l'ère du numérique

Juin

Juillet

Août

18 septembre – Dans l'affaire *Brunet c. France* (n° 13327/04), la CouEDH estime que le fait de conserver des données dans une base de données criminelles après l'interruption de la procédure pénale sans possibilité réelle de suppression porte atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale (article 8) de la CEDH

23 septembre – Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste présente un rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies sur la *Promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*

24 septembre – Le Conseil de sécurité des Nations Unies adopte la Résolution 2178 (2014), traitant des mesures visant à empêcher la circulation et le recrutement de combattants étrangers et appelant notamment les États membres à échanger les informations sur les voyages

Septembre

Octobre

Novembre

18 décembre – L'Assemblée générale des Nations Unies adopte la Résolution 69/166 sur le droit à la vie privée à l'ère du numérique

Décembre

UE

Janvier

12 février – La Commission européenne publie une communication intitulée *Politique et gouvernance de l'internet : le rôle de l'Europe à l'avenir*

20 février – Le Contrôleur européen de la protection des données adopte un avis sur la communication de la Commission européenne relative au *Rétablissement de la confiance dans les flux de données entre l'Union européenne et les États-Unis* et sur la communication de la Commission européenne relative au *Fonctionnement de la sphère de sécurité du point de vue des citoyens de l'UE et des entreprises établies sur son territoire*

Février

12 mars – Le Parlement européen adopte une résolution sur le programme de surveillance de l'Agence de sécurité nationale américaine (NSA), les organismes de surveillance dans divers États membres et les incidences sur les droits fondamentaux des citoyens de l'UE

12 mars – Le Parlement européen approuve des rapports de députés européens approuvant la réforme sur la protection des données

Mars

8 avril – Dans l'affaire *Digital Rights Ireland et Seitlinger et autres* (affaires conjointes C-293/12 et C-594/12), la CJUE invalide la directive sur la conservation des données (2006/24/CE)

8 avril – Dans l'affaire *Commission européenne c. Hongrie* (C-288/12), la CJUE estime que la résiliation anticipée par le gouvernement du mandat du commissaire hongrois à la protection des données en fonction enfreint le droit de l'UE

10 avril – Le groupe de travail « Article 29 » adopte un avis sur la surveillance des communications électroniques à des fins de renseignement et de sécurité nationale

Avril

12 mai – Le Conseil de l'UE adopte des Orientations relatives à la liberté d'expression en ligne et hors ligne

13 mai – Dans l'affaire *Google Spain SL et Google Inc. c. Agencia Española de Protección de Datos* (C-131/12), la CJUE déclare qu'un opérateur de moteur de recherche sur l'internet est responsable de son traitement des données à caractère personnel qui apparaissent sur des pages web publiées par des tiers

Mai

Juin

Juillet

Août

Septembre

Octobre

25 novembre – Le Parlement européen décide de demander à la CJUE de rendre un avis sur l'accord UE-Canada sur le transfert des dossiers passagers (PNR)

26 novembre – Le groupe de travail « Article 29 » adopte des lignes directrices pour la mise en œuvre de l'arrêt rendu par la CJUE dans l'affaire *Google Spain SL et Google Inc. c. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) et Mario Costeja González* (C-131/12)

Novembre

5 décembre – Le groupe de travail « Article 29 » adopte un document de travail sur la surveillance des communications électroniques à des fins de renseignement et de sécurité nationale

Décembre

5

Société de l'information, vie privée et protection des données à caractère personnel



Les questions de sécurité intérieure de l'UE, y compris la menace d'attaques terroristes, ont affecté le débat sur la protection des données à caractère personnel, alors que les grandes discussions sur la surveillance de masse et le secret d'État se sont poursuivies. Des exemples de ce changement d'attention sont les appels renouvelés pour une directive de l'UE sur les dossiers passagers (PNR) et le débat sur la question de savoir s'il est nécessaire de collecter et de stocker quantité de données sur tous les passagers aériens. En même temps, le respect de la vie privée est resté en tête des priorités ; la Cour de justice de l'Union européenne a annulé la directive sur la conservation des données et a clarifié, dans l'affaire Google, des aspects importants du droit de l'UE en matière de protection des données à caractère personnel.

5.1. La surveillance de masse continue de susciter un intérêt mondial

« La vérité est incontestablement que l'utilisation de la technologie de surveillance de masse élimine en fait purement et simplement le droit au secret des communications sur l'internet. »

Nations Unies (ONU), Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (2014), Fourth annual report submitted to the General Assembly, A/68/397, 23 septembre 2014

À la suite des révélations de 2013 selon lesquelles les services de renseignement des États-Unis et du **Royaume-Uni** ont mené des opérations de surveillance des flux de données et des télécommunications mondiales dans une mesure autrefois inimaginable,¹ les attentes étaient grandes quant à l'espoir que l'année 2014 apporte une meilleure compréhension des pratiques réelles de surveillance de masse ainsi qu'un plus grand respect des droits fondamentaux par les personnes impliquées.

En avril 2014, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a organisé une audition

dans laquelle Edward Snowden a témoigné par liaison vidéo. Cette audition a eu lieu dans le contexte d'un rapport sur la surveillance de masse que l'APCE devrait adopter en 2015. Le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a réitéré ses inquiétudes quant à la prééminence du droit sur l'internet à la fin 2014 et a formulé plusieurs recommandations, notamment sur l'application égale des droits de l'homme en ligne et hors ligne, la protection des données, la cybercriminalité et les activités de sécurité nationale.²

5.1.1. Nations Unies

Parmi les organisations internationales, l'Organisation des Nations Unies (ONU) est de loin la plus active, et ses fermes condamnations ont été particulièrement remarquées en raison du silence relatif des organisations régionales.

Elle a pris une position claire, en déclarant que la surveillance de masse porte atteinte aux droits au respect de la vie privée, à la liberté d'expression et d'association. Elle a conclu que la surveillance de masse ne peut être tolérée sans motifs valables, garanties de protection des personnes touchées et contrôle adéquat des personnes effectuant cette surveillance. Ces déclarations ont été entérinées dans divers documents repris dans le [tableau 5.1](#).

Tableau 5.1 : Documents clés des Nations Unies de 2014, relatifs à la vie privée et à la surveillance de masse

Organisme	Titre	Date
Comité des droits de l'homme	Observations finales concernant le quatrième rapport périodique des États-Unis d'Amérique, CCPR/C/USA/CO/4	23 avril 2014
Conseil des droits de l'homme	Résolution sur la promotion, la protection et l'exercice des droits de l'homme sur l'Internet, A/HRC/26/L.24	20 juin 2014
Haut-Commissaire aux droits de l'homme	Rapport sur le droit à la vie privée à l'ère du numérique, A/HRC/27/37	30 juin 2014
Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste	Quatrième rapport annuel du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, A/69/397	23 septembre 2014
Assemblée générale	Résolution sur le droit à la vie privée à l'ère du numérique, A/RES/69/166	18 décembre 2014

Source : FRA, 2014

L'Assemblée générale des Nations Unies a exprimé ses inquiétudes dans une deuxième résolution sur le droit à la vie privée à l'ère du numérique,³ soutenue par 65 des 193 États membres de l'ONU, soit 10 de plus qu'en 2013. Ce soutien croissant indique une prise de conscience mondiale grandissante au cours de l'année précédente. Parmi les partisans ne comptaient pas les pays formant une alliance en matière de renseignements, c'est-à-dire l'Australie, le Canada, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et le **Royaume-Uni**.⁴

Tout en avertissant que la surveillance de masse constitue « plus souvent désormais une habitude dangereuse qu'une mesure exceptionnelle », le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a plaidé en faveur d'une protection renforcée des droits de l'homme entérinés dans des textes internationaux clés. Ces droits comprennent l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR, ratifié par tous les États membres de l'UE), qui garantissent tous deux le respect de la vie privée, ainsi que les législations régionales et nationales.⁵

Le Comité des droits de l'homme a également soulevé le principe d'extraterritorialité lorsqu'il a exigé, entre autres, que les États-Unis respectent leurs obligations en vertu de l'ICCPR, même pour les opérations menées à l'étranger lors de la collecte de renseignements d'origine électromagnétique.⁶ Les opposants du principe ont rejeté cette exigence, en faisant valoir que les États qui opèrent une surveillance extraterritoriale sont uniquement tenus d'étendre les garanties à leurs propres citoyens.⁷ Les partisans déclarent cependant que l'ICCPR établit un droit extraterritorial au respect de la vie privée, dont la juridiction s'étend

au-delà des frontières physiques. Ils remarquent également que le non-respect de ce principe porterait atteinte au droit à la non-discrimination. Comme le formule le Rapporteur spécial, lorsqu'un État « exerce une autorité réglementaire sur les fournisseurs de services de télécommunication ou d'accès à internet qui contrôlent physiquement les données », même si ceux-ci se trouvent à l'étranger, il doit également se conformer au principe de juridiction territoriale.⁸

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a constaté le peu de transparence actuelle et estime que le contrôle inadéquat en vigueur contribue à ce que personne n'ait de comptes à rendre concernant les immixtions arbitraires ou illégales dans la vie privée. Il a déclaré que « l'existence même d'un programme de surveillance de masse constitue une immixtion dans la vie privée ».⁹ Ces constatations ont été relayées par divers organes des Nations Unies, qui font la promotion de formes mixtes de contrôle intense, indépendant et effectif (par exemple, par l'implication des organes exécutifs, parlementaires, judiciaires et des organes d'experts) comme solutions viables. Ils incitent également les États à mettre en place des autorités capables de fournir des solutions contraignantes aux personnes dont les droits ont été violés.

Le fait que les États qui se sont lancés dans la surveillance de masse devraient prouver l'efficacité de leurs programmes était également une déclaration récurrente. D'après le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, jusqu'à présent, les États qui se sont lancés dans la surveillance de masse n'auraient pas fourni de justification complète et fondée sur des preuves de sa

nécessité et pratiquement aucun d'entre eux n'aurait adopté une législation explicite pour en autoriser l'utilisation.¹⁰ Le Rapporteur spécial soutient dès lors que, alors que le terrorisme peut fournir une justification des opérations de surveillance de masse, l'immixtion systématique par les services de renseignements et les services répressifs doit respecter l'article 17 de l'ICCPR et les autres normes internationales en matière de droits de l'homme. Étant donné que ces normes comprennent les principes de nécessité et de proportionnalité, le Rapporteur spécial suggère que les États qui se sont lancés dans la surveillance de masse portent ainsi atteinte aux droits de l'homme. Non seulement il déclare qu'il serait incompatible avec les concepts de vie privée existants que les États recueillent constamment et sans discrimination toutes les données de communication ou métadonnées, mais son analyse démontre clairement que le droit à la vie privée ne peut faire l'objet d'immixtion que dans des circonstances exceptionnelles, au cas par cas.

Afin d'être plus respectueux de la vie privée, le Conseil des droits de l'homme a incité les États à traiter les questions de sécurité qui pourraient porter atteinte au droit au respect de la vie privée.¹¹ Parmi d'autres recommandations figurait la garantie par les États que leurs pratiques ne sont pas arbitraires ou illicites en adoptant des lois accessibles, spécifiques et prévisibles (y compris des accords de partage d'informations). Étant donné que les régimes de conservation de données impliquent la coopération des fournisseurs de services de télécommunication ou d'accès à l'internet, le secteur privé a été incité à éviter de porter atteinte aux droits de l'homme par omission, c'est-à-dire en n'exigeant pas que les demandes gouvernementales d'accès à ces données soient traitées conformément au droit au respect de la vie privée.

5.1.2. Institutions de l'Union européenne

Après l'agitation politique qui a suivi les révélations de 2013 des opérations de surveillance de masse par les États-Unis et le Royaume-Uni, le Conseil de l'Union européenne n'a pas réexaminé la question en 2014.

La Commission européenne a poursuivi des discussions avec les autorités des États-Unis alors qu'elle évaluait la décision 2000/520/CE (la « décision relative à la sphère de sécurité »),¹² qui fournit la base juridique pour le transfert des données à caractère personnel de l'UE vers les entreprises américaines. En même temps, les deux parties ont poursuivi les négociations pour un accord global sur la protection des données entre l'UE et les États-Unis.¹³

Le Parlement européen a également pris de nouvelles mesures, en adoptant une résolution sur la base d'un rapport préparé par la Commission des libertés civiles,

de la justice et des affaires intérieures (LIBE).¹⁴ Cette résolution déclare que la surveillance de masse par les autorités publiques est incompatible avec les droits fondamentaux entérinés dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, et exige une enquête approfondie de la question. Elle incite également les gouvernements et parlements nationaux à ne pas garder le silence face aux révélations.¹⁵ La résolution appelle un grand nombre de mesures de suivi, dont une demandant à la FRA d'effectuer des recherches approfondies sur les incidences de la surveillance de masse sur les droits fondamentaux des citoyens de l'UE.¹⁶ En outre, le Parlement s'est adressé aux autres institutions de l'UE au sujet de leur inaction, en leur rappelant qu'il est « du devoir des institutions européennes de veiller à ce que le droit de l'Union soit pleinement mis en œuvre dans l'intérêt des citoyens européens et que la force juridique des traités de l'Union ne soit pas compromise par un mépris des effets extraterritoriaux des normes ou actions des pays tiers ». Le Parlement nouvellement élu n'a pas rouvert officiellement le débat après le début de la législature au mois de juillet, mais les travaux devraient reprendre en 2015.

5.1.3. États membres

Les États membres n'ont pas cessé de réagir aux révélations d'Edward Snowden en 2014.¹⁷ L'**Allemagne** et le **Royaume-Uni**, par exemple, ont ouvert des enquêtes parlementaires. Le parlement fédéral allemand a mis en place une commission d'enquête, qui collecte toujours des informations afin d'analyser la situation de l'Agence de sécurité nationale américaine (NSA).¹⁸ De même, un grand nombre de témoins, allant des représentants de la société civile aux ministres de l'intérieur et des affaires étrangères, responsables de la délivrance des mandats de surveillance au sein de Royaume-Uni et en dehors, ont été entendus lors de séances publiques de témoignage organisées par le Comité de renseignement et de sécurité du Royaume-Uni dans le cadre de son enquête sur le respect de la vie privée et la sécurité.¹⁹ Le comité n'avait pas encore publié ses conclusions fin 2014. L'Assemblée nationale en **France** a également tenu une audition publique au sujet de la surveillance et du respect de la vie privée, portant sur les travaux actuels des services secrets français, le mécanisme de contrôle, les garanties de protection des données et les réformes prévues.²⁰ Cette réflexion générale a été soutenue par le rapport du Conseil d'État sur le numérique et les droits fondamentaux, qui suggère des réformes juridiques concrètes afin de renforcer le respect des droits fondamentaux par les activités de surveillance.²¹

Dans d'autres États membres de l'UE, des organes non parlementaires ont également exprimé des inquiétudes. En **Estonie**, par exemple, c'est le chancelier de la justice (Médiateur) qui a réagi, en entreprenant une modification législative afin de préciser les pouvoirs

de contrôle des services de renseignement.²² Le gouvernement s'est opposé à cette proposition, en présentant plusieurs modifications de la proposition de loi afin de limiter les pouvoirs de contrôle du chancelier dans ce domaine.²³ Le parlement a adopté les modifications en décembre, en reconnaissant explicitement que le chancelier de la justice a le pouvoir d'examiner les plaintes introduites à l'encontre des services de renseignement. Cependant, comme l'a demandé le gouvernement, il n'a pas le pouvoir d'accéder à certains types de secrets d'État et d'informations étrangères classées secrètes.²⁴ Cela illustre les difficultés et obstacles de l'organisation des mécanismes de contrôle supposés contrôler les services de renseignement au sein de l'UE. En **Belgique**, le Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité a ouvert quatre enquêtes liées aux révélations d'Edward Snowden, dont deux ont été débattues en 2014 au sein de la commission sénatoriale compétente. Les deux autres sont toujours pendantes.²⁵

Les préoccupations en matière de sécurité nationale continuent toutefois d'être utilisées pour justifier la restriction du droit au respect de la vie privée dans plusieurs pays. Certains États, comme la **France**, ont demandé une augmentation des ressources humaines et techniques de leurs services de renseignement afin de relever de nouveaux défis. La Délégation parlementaire au renseignement a tenté d'assurer un équilibre en demandant une meilleure protection des libertés individuelles et un meilleur contrôle interne au sein des services de renseignement, et en déclarant que les travaux effectués par les services de renseignement français sont de nature totalement différente de ceux réalisés par les services de renseignement américains.²⁶ D'autres, comme le **Royaume-Uni**, ont demandé de plus grands pouvoirs de surveillance et une interdiction de l'utilisation du cryptage dans les communications afin de faciliter les travaux des services de renseignement.²⁷

En 2014, quelques affaires uniquement ont été portées devant les tribunaux nationaux. L'une d'entre elles, portée devant le Tribunal sur les pouvoirs d'enquête (*Investigatory Powers Tribunal*) du Royaume-Uni par diverses ONG a été rejetée.²⁸ Les requérantes prétendaient que l'utilisation du programme Tempora²⁹ par les services de renseignement britanniques, notamment le Centre national de communications (GCHQ), était illégale. Étant donné que les services de renseignement ont suivi leur politique de ne « ni confirmer, ni infirmer », le tribunal a seulement été en mesure d'évaluer hypothétiquement si le cadre juridique permettait au GCHQ de mener des opérations de surveillance de masse. Dans son jugement, le tribunal a conclu que le programme est en principe légal, bien qu'il n'ait pas étudié la proportionnalité de son utilisation.

Le tribunal a également étudié s'il est légal pour les services de renseignement britanniques de recevoir des données, par exemple des États-Unis, lorsque ces données sont basées sur des communications interceptées par des programmes de surveillance de masse controversés, comme Prism ou Upstream. Il a conclu que les « garanties suffisantes en place » au Royaume-Uni offrent aux particuliers une protection adéquate. Deux organisations, Confidentialité internationale (Privacy International) et l'autre requérante, Octets pour tous (Bytes For All, prévoient de contester la décision devant la Cour européenne des droits de l'homme.³⁰

Une affaire similaire a été portée devant le tribunal de district de La Haye aux **Pays-Bas**.³¹ Le tribunal a également jugé que les services de renseignement du pays peuvent recevoir des données des services de sécurité et de renseignement étrangers, même si leurs pouvoirs sont plus larges que ceux autorisés au sein du pays.

Pratique encourageante

Publication d'un rapport d'activité annuel

L'Agence de renseignement et de sécurité de **Croatie** (*Sigurnosno-obavještajna agencija, SOA*) a publié pour la première fois un rapport d'activité adressé au public expliquant son rôle, ses obligations, ses responsabilités et certaines de ses activités actuelles. Avant cette publication, les informations relatives à la SOA étaient considérées secrètes. L'agence a organisé une série de réunions avec divers groupes cibles (organisations de la société civile, étudiants et médias) pour rapprocher ses travaux des citoyens en 2014.

Pour plus d'informations, voir www.soa.hr

En **Hongrie**, le Commissaire aux droits fondamentaux a contesté deux dispositions juridiques sur la surveillance devant la Cour constitutionnelle.³² Bien que la législation hongroise ne comporte aucune disposition sur la surveillance de masse, la décision rendue constitue un exemple de contrôle judiciaire de la question de savoir si les mesures de surveillance sont équilibrées et prennent en considération des facteurs autres que la sécurité. Le commissaire a contesté deux dispositions : l'une permettant la surveillance continue des « personnes sous contrôle de sécurité national », l'autre excluant l'examen judiciaire de la décision rendue par le ministre sur une plainte introduite à l'encontre des conclusions finales du contrôle de sécurité national. La cour a jugé que la surveillance continue, notamment par moyens secrets, des personnes sous contrôle de sécurité national, est disproportionnée. Ce faisant, elle soutient le raisonnement du commissaire,

en faisant valoir que le caractère disproportionné est dû au fait que la surveillance couvre toutes les personnes qui entrent en contact avec la personne sous surveillance, comme les membres de la famille. Elle a également déclaré anticonstitutionnelle et non avenue l'exclusion de l'examen judiciaire de la décision rendue par le ministre.³³

5.1.4. Le rôle des autorités chargées de la protection des données

Les recherches précédentes de la FRA, et notamment son rapport de 2014 sur *l'Accès aux voies de recours en matière de protection des données à caractère personnel dans les États membres de l'UE*, ont souligné le rôle des autorités chargées de la protection des données (APD) comme superviseurs³⁴ et comme mécanisme de recours non judiciaire préféré des personnes qui ont subi une atteinte à la protection des données.³⁵ La FRA a identifié le besoin d'améliorations, soit une harmonisation et un renforcement plus approfondis des pouvoirs des APD, ainsi que l'élimination des obstacles qui affectent en pratique l'exercice du droit fondamental à un recours.

Les révélations sur la surveillance de masse ont suscité une discussion de grande envergure par les APD au niveau mondial³⁶ et au niveau européen.³⁷ Le groupe de travail « Article 29 » (GT art. 29), qui rassemble toutes les APD de l'UE, a analysé le cadre juridique de l'UE et international actuel et a formulé des recommandations.³⁸ Il considère que le contrôle effectif des services de renseignement nationaux devrait être assuré par les APD, ou en étroite collaboration avec celles-ci. Le GT art. 29 a également souligné le besoin de plus de transparence des activités des services de renseignement nationaux. Il appelle les États membres à respecter leurs obligations en vertu du droit au respect de la vie privée (article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, CEDH) et à améliorer davantage leurs règles en matière de protection des données, y compris dans le contexte de l'échange de données entre services de renseignement nationaux. Le GT art. 29 a également souligné la pleine applicabilité de la législation de l'UE en matière de protection des données lorsque les données sont traitées par des entités privées, comme des fournisseurs de services de communications électroniques, et rendues ensuite accessibles aux services de renseignement nationaux, ou lorsqu'elles sont transférées par des entités privées à des pays tiers et accessibles par les services de renseignement nationaux de ces pays.

En raison du rôle important joué par les APD dans la garantie de la protection des données, une évaluation du pouvoir des APD vis-à-vis des services de renseignement nationaux semblait importante. L'analyse comparative de la FRA vise à compléter les travaux réalisés par les APD en 2014.³⁹ Le [tableau 5.2](#) sur les

pouvoirs exercés par les APD sur les services de renseignement nationaux donne un aperçu des cadres juridiques nationaux en vigueur.

D'après les conclusions de la FRA, les APD disposent dans seulement sept États membres de l'UE des mêmes pouvoirs sur les services de renseignement nationaux que ceux qu'ils exercent sur tout autre responsable du traitement des données.

Dans 12 États membres, les APD n'exercent aucun pouvoir sur les services de renseignement nationaux. Ils sont expressément exclus par la législation générale en matière de protection des données ou par des lois spécifiques sur le fonctionnement des services de renseignement nationaux. En **Lettonie**, par exemple, l'APD n'est pas compétente, en vertu de la législation générale sur la protection des données, pour superviser les dossiers classés comme « secrets officiels ». Les données à caractère personnel traitées par les services de renseignement nationaux relèvent entièrement de ce champ d'application, comme le stipule la loi sur les opérations d'enquête.⁴⁰

Dans neuf États membres, les APD exercent des pouvoirs limités sur les services de renseignement nationaux. Alors que les APD conservent le pouvoir de formuler des recommandations non contraignantes sur des questions générales portant sur la surveillance des services de renseignement nationaux, les limites observées varient considérablement entre les États membres. Certaines limites sont officielles et n'affectent pas réellement les pouvoirs des APD ; d'autres sont plus substantielles.

Des exigences formelles à **Chypre** et en **Grèce**, par exemple, disposent qu'un contrôle sur le terrain ne peut avoir lieu qu'en présence du chef de l'APD.⁴¹ En **Allemagne**, la loi stipule qu'au lieu du responsable, un agent dûment habilité par écrit peut effectuer cette tâche.⁴² De même, seul un délégué de l'APD qui a été membre du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes peut effectuer un contrôle en **France**.⁴³ En **Belgique**, en **France** ou en **Italie**, par exemple, lorsqu'elles sont chargées d'exercer le droit des personnes à accéder à leurs propres données, les APD sont autorisées à informer uniquement la personne en question que les contrôles nécessaires ont été effectués, mais pas quelles données ont été traitées si ces informations affectent la sécurité de l'État.

D'autres limites sont plus substantielles. Les activités de traitement des données par les services de renseignement nationaux peuvent être entièrement ou partiellement exemptées de l'obligation de notification aux APD (**Belgique, France**).⁴⁴ Les pouvoirs d'enquête, notamment les pouvoirs de demande et/ou d'accès aux données portant sur les activités de traitement de données et sur les locaux nécessaires pour ces

Tableau 5.2 : Pouvoirs exercés par les APD sur les services de renseignement nationaux, par État membre de l'UE

État membre de l'UE	Aucun pouvoir	Pouvoirs identiques	Pouvoirs limités
AT		X	
BE			X
BG		X	
CY			X
CZ	X		
DE			X
DK	X		
EE	X		
EL			X
ES	X		
FI		X	
FR			X
HR		X	
HU		X	
IE			X
IT			X
LT			X
LU	X		
LV	X		
MT	X		
NL	X		
PL			X
PT	X		
RO	X		
SE		X	
SI		X	
SK	X		
UK	X		
TOTAL	12	7	9

Notes : « Aucun pouvoir » signifie que les APD ne sont pas compétentes pour superviser les services de renseignement nationaux.
 « Pouvoirs identiques » signifie que les APD exercent sur les services de renseignement nationaux exactement les mêmes pouvoirs que sur tout autre responsable du traitement des données.
 « Pouvoirs limités » signifie une série réduite de pouvoirs (qui comprennent habituellement les pouvoirs d'enquêtes, de conseils, d'intervention et de sanction) ou des exigences officielles supplémentaires pour exercer ces pouvoirs.

Source : FRA, 2014



activités de traitement des données, sont également limités (**Allemagne, France, Irlande et Pologne**).⁴⁵ Certaines APD ne sont pas dotées du pouvoir de traiter les plaintes introduites par les personnes et de rendre des décisions contraignantes (**Belgique, Pologne**).⁴⁶ En **Allemagne**, en ce qui concerne les données des communications postales et électroniques, le pouvoir des APD est limité à rendre un avis uniquement sur demande de l'organe de contrôle (la Commission G-10, composée de quatre experts indépendants élus par le parlement).⁴⁷ Cependant, même cette commission ne peut ouvrir une enquête, comme l'ont indiqué les commissaires fédéraux et nationaux à la protection des données.⁴⁸ Enfin, d'après les données de la FRA, les pouvoirs des APD **lituaniennes** ne peuvent être clairement définis car la formulation de la loi relative à la protection des données est discutable en conjonction avec la loi spécifique relative aux services de renseignement nationaux.⁴⁹ En l'absence d'une réforme juridique, une interprétation jurisprudentielle de ces lois clarifierait la situation.

Dans certains pays, la participation des APD peut se faire de manière indirecte. Au **Luxembourg**, par exemple, l'APD n'est pas compétente pour superviser les services de renseignement nationaux. Cependant, l'autorité de contrôle compétente pour superviser le traitement des données portant sur la sécurité de l'État, la défense et la sécurité publique est composée du Procureur général et de deux membres de l'APD.⁵⁰

Dans ce contexte, diverses APD ont lancé des appels pour des réformes législatives et pour la mise en œuvre de mesures de sécurité des données en 2014, notamment d'outils de cryptage sûrs et faciles à utiliser. En **Allemagne**, les commissaires fédéraux et nationaux à la protection des données ont adopté deux résolutions suggérant des mesures visant une meilleure protection des données à caractère personnel et de la vie privée. La première résolution portait sur les mesures de sécurité des données pour les fournisseurs de services de communication électronique. Une attention particulière est accordée au rôle du cryptage sécurisé et des outils faciles à utiliser pour les utilisateurs finaux, au transfert des données à caractère personnel uniquement aux fournisseurs de services en nuage qui opèrent dans un cadre juridique fiable et à la sensibilisation des citoyens sur le potentiel des nouvelles technologies.⁵¹ La deuxième résolution demandait au parlement de remédier aux failles du système de contrôle actuel.⁵² L'ouverture d'une enquête, par exemple, est un pouvoir nécessaire de toute APD et devrait être prévu par la loi. Elle demandait également d'intégrer les APD dans le système de contrôle, profitant ainsi de leur expertise. Ces demandes reposent sur un arrêt rendu en 2013 par la Cour constitutionnelle

fédérale sur un fichier national normalisé de données antiterroristes. La Cour a estimé que, dans un système de surveillance qui n'est pas ouvert à l'examen par les particuliers faisant l'objet de surveillance, un système de contrôle efficace doit être en place, et lorsque des données sont échangées entre divers services de renseignement, la coopération avec les APD de contrôle doit être renforcée.⁵³

Le Bureau du commissaire à l'information (*Information Commissioner's Office*, ICO) du **Royaume-Uni**, dans ses observations écrites présentées au Comité de renseignement et de sécurité du parlement, déclare que le cadre juridique est fragmenté et doit être revu afin de garantir un contrôle et des mécanismes de recours efficaces.⁵⁴ L'ICO souligne également son besoin d'être impliqué avant la promulgation des mesures législatives et durant la réalisation des évaluations de l'impact sur la vie privée avant et après l'adoption d'une mesure législative. Il établit une différence entre la surveillance des communications électroniques et d'autres méthodes de surveillance, telles que la télévision en circuit fermé (CCTV) ; et souligne que la première est facile, intrusive et secrète. Il recommande fortement l'utilisation par les fournisseurs de communication électronique du cryptage et d'autres mesures technologiques. Enfin, dans un effort visant à préciser les responsabilités des divers organes de contrôle et à permettre une coopération effective, l'ICO a commencé à établir une feuille de route.⁵⁵

Pratique encourageante

Offrir des programmes de cryptage ouverts

L'autorité **portugaise** chargée de la protection des données a élaboré un site web proposant des informations et un logiciel afin de renforcer le respect de la vie privée en ligne des internautes. Le projet, intitulé *Pen C3Priv*, consiste en une clé USB comprenant divers programmes ouverts, configurés avec les niveaux les plus élevés de protection de la vie privée, ainsi qu'un programme de cryptage qui permet aux utilisateurs de sauver des documents codés. La clé USB contient également un navigateur internet portable avec de nombreux suppléments pour garantir un meilleur niveau de protection des informations à caractère personnel. L'un des avantages de l'utilisation de ces programmes est qu'ils sont créés ouvertement, ce qui permet l'examen et la détection et correction éventuelles des failles de sécurité sur une base transparente.

Pour plus d'informations, voir <http://c3p.up.pt>

5.2. Vers un meilleur régime de protection des données

5.2.1. Le programme de réforme des règles en matière de protection des données à caractère personnel n'est toujours pas adopté

Le Conseil de l'Europe finalise sa modernisation de la convention relative à la protection des données à caractère personnel (Convention 108).⁵⁶ Cette modernisation s'explique par les enjeux croissants des technologies de l'information et de la communication et la mondialisation des flux de données. En décembre 2014, le Comité ad hoc intergouvernemental sur la protection des données a finalisé les propositions de modernisation. Il les présentera au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour examen et adoption début 2015.⁵⁷ La Convention 108 est le seul instrument international juridiquement contraignant dans le domaine de la protection des données et est également ouvert aux États qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe. La Commission européenne a obtenu un mandat pour négocier, au nom de l'UE, son adhésion à la convention et pour veiller à ce que le texte proposé soit compatible avec le programme de réforme de l'UE des règles en matière de protection des données à caractère personnel.⁵⁸ La proposition de modernisation renforce le système de protection des données, y compris les pouvoirs des APD. La Conférence européenne des APD a formulé des propositions spécifiques de renforcement.⁵⁹

Se penchant sur les évolutions du système de l'UE, le Parlement européen a adopté sa position sur le programme de réforme des règles en matière de protection des données en mars 2014, en conservant les axes principaux des propositions de la Commission européenne de 2012.⁶⁰ Il a également amélioré les garanties dans certains points, notamment les conditions de transfert légal de données aux pays tiers, le pouvoir des APD à imposer des amendes dissuasives, et la coopération entre les APD nationales dans des affaires transfrontalières afin de rapprocher les personnes concernées de leurs APD nationales. Le Conseil européen, en qualité de co-législateur, n'a pas encore terminé ses travaux, mais a répété le besoin d'adoption du programme de réforme des règles en matière de protection des données en 2015.⁶¹ Seize délégations parlementaires nationales ont également lancé un appel fort à l'adoption de la réforme en 2015.⁶²

5.2.2. L'interprétation de la CJUE renforce le régime de protection des données de l'UE

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu trois arrêts importants dans le domaine de la protection des données, dont deux le 8 avril 2014.

Le premier détaille la notion d'indépendance complète des APD. La CJUE a déjà souligné dans une série d'arrêts que l'indépendance totale des APD est essentielle pour sauvegarder le droit fondamental à la protection des données à caractère personnel. Cette nouvelle affaire confirme et développe la jurisprudence couverte par les précédents Rapports annuels de la FRA.⁶³ Dans l'affaire *Commission c. Hongrie*,⁶⁴ la CJUE a considéré que le fait de mettre fin de manière anticipée au mandat du président de l'APD à la suite d'une réforme du système national de protection des données enfreint l'exigence d'indépendance complète, étant donné que cette réforme peut être considérée comme une influence politique externe.⁶⁵

Le deuxième arrêt, portant sur la validité de la directive sur la conservation des données (voir la [section 5.2.3](#)), a également abordé les pouvoirs de contrôle des APD dans le contexte de la conservation des données à des fins de surveillance. Dans l'affaire *Digital Rights Ireland et Seitlinger et autres*, la CJUE a estimé que la directive aurait dû veiller à ce que les données relevant du champ d'application de ladite directive soient conservées sur le territoire de l'UE, afin de permettre aux APD d'exercer leur fonction de contrôle.⁶⁶ Ce manque de garantie a contribué à l'annulation de la directive.

La troisième affaire importante, *Google Spain contre l'APD espagnole*, porte sur « le droit à l'oubli », que la CJUE a renforcé dans son arrêt de principe en mai 2014.⁶⁷ Elle reconnaît que les personnes ont le droit de décider si les informations liées à leur nom, et par conséquent disponibles à quiconque utilise un moteur de recherche comme Google, devraient être accessibles au public. Elle renforce ainsi le droit des citoyens à exercer un contrôle sur leurs données à caractère personnel. Cependant, comme le déclare la cour, ce droit n'est pas absolu. Des informations peuvent être supprimées uniquement au motif qu'elles sont « inadéquates, qu'elles ne sont pas ou plus pertinentes ou sont excessives au regard de ces finalités et du temps qui s'est écoulé ».

La CJUE a établi que les opérateurs des moteurs de recherche sont des responsables du traitement des données, au sens de la directive sur la protection des données à caractère personnel, en raison de la manière dont ils collectent et traitent les données.⁶⁸ Les opérateurs de moteur de recherche sont donc plus que des médiateurs qui rendent simplement les



informations disponibles sur l'internet. Ils doivent dès lors se conformer aux exigences énoncées dans la directive, comprenant le droit à l'effacement des données inexactes – même lorsqu'elles sont publiées par un tiers – et le droit de s'opposer au traitement des données en vertu des conditions prévues dans la directive.

La CJUE a en outre déclaré que ces obligations s'appliquent également aux filiales ou « établissements » des moteurs de recherche, lorsque l'entreprise principale est située dans un pays tiers, dans la mesure où ils disposent d'un établissement dans l'UE qui vend des espaces publicitaires à cet État membre afin de « rentabiliser le service offert par ce moteur ». ⁶⁹

Google a commencé à se conformer à l'arrêt en supprimant certaines des informations demandées un mois plus tard. L'arrêt a fait l'objet de critiques, suite à la suppression de nombreux liens vers les articles de certains journaux. D'autres moteurs de recherche comme Yahoo et Bing ont déclaré en novembre qu'ils se conformeraient également à la décision. ⁷⁰

La CJUE devrait donner une interprétation supplémentaire des pouvoirs des APD, la Haute cour d'Irlande lui ayant renvoyé une affaire en juillet 2014. ⁷¹ Cette affaire a été reportée dans le Rapport annuel l'an dernier. Il est question de savoir si les APD peuvent ouvrir leurs propres enquêtes, sur la base des développements (comme la révélation de surveillance de masse et notamment le programme Prism), ou si elles devraient être tenues de respecter une décision de la Commission européenne sur la pertinence du niveau de protection des données dans un pays tiers (actuellement le niveau de protection adéquat fourni par les entreprises américaines qui ont adhéré aux principes de la « sphère de sécurité »). ⁷²

5.2.3. Les États membres réagissent à l'annulation de la directive de 2006 sur la conservation des données

Comme indiqué à la [section 5.2.2](#), la CJUE a rendu le 8 avril 2014 un arrêt dans l'affaire *Digital Rights Ireland et Seitlinger et autres*. La CJUE a estimé que la Directive 2006/24/CE sur la conservation des données était nulle et non avenue depuis son entrée en vigueur le 3 mai 2006. Comme indiqué dans les précédents Rapports annuels, ⁷³ la transposition de la directive dans le droit national avait été retardée et contestée devant les plus hautes instances dans divers États membres. ⁷⁴

D'après la CJUE, cette directive poursuivait un but légitime dans la lutte contre les infractions graves et contribuait dès lors à la sécurité nationale. Ainsi, pour la CJUE, « la conservation des données aux fins

de permettre aux autorités nationales compétentes de disposer d'un accès éventuel à celles-ci, telle qu'imposée par la Directive 2006/24/CE, répond effectivement à un objectif d'intérêt général ». ⁷⁵ La directive a toutefois été déclarée incompatible avec les articles 7, 8 et 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et donc déclarée invalide en raison des lacunes suivantes concernant le principe de proportionnalité, à savoir qu'elle :

- ne définissait pas le concept d'infraction grave, ce qui rendait difficile la pondération de l'intérêt général dans la lutte contre les infractions graves par rapport au droit des personnes au respect de la vie privée ;
- ne fixait pas les conditions exactes selon lesquelles les autorités nationales de sécurité peuvent accéder aux données ;
- ne prévoyait pas d'obligation d'établir une distinction entre les données des suspects et celles des utilisateurs sans antécédents judiciaires ou liens avec les suspects ;
- n'accordait pas de garanties ou recours suffisants aux personnes concernées contre l'utilisation abusive des données collectées ;
- n'imposait pas d'exigence de procédure pour le stockage et ne justifiait pas la période de conservation spécifique de 6 à 24 mois.

La CJUE a également estimé que, grâce à l'amélioration des outils d'analyse automatisés, aucune distinction ne pouvait être strictement établie entre les métadonnées et les données sur le contenu. Elle a déclaré que :

« [c]es données, prises dans leur ensemble, sont susceptibles de permettre de tirer des conclusions très précises concernant la vie privée des personnes dont les données ont été conservées, telles que les habitudes de la vie quotidienne, les lieux de séjour permanents ou temporaires, les déplacements journaliers ou autres, les activités exercées, les relations sociales de ces personnes et les milieux sociaux fréquentés par celles-ci ». ⁷⁶

Elle a également répété que la population générale ne devait pas avoir l'impression d'être sous surveillance permanente.

Bien que la décision dans l'affaire *Digital Rights Ireland* n'a pas obligé les États membres à abolir leurs règlements nationaux en matière de conservation des données à caractère personnel, elle a néanmoins avancé des critères d'évaluation de leur compatibilité avec les normes en matière de droits fondamentaux. Par conséquent, les États membres sont tenus de

réévaluer leurs règlements en la matière, et diverses évolutions judiciaires, législatives et du secteur privé ont eu lieu en 2014 à la suite de l'arrêt de la CJUE.

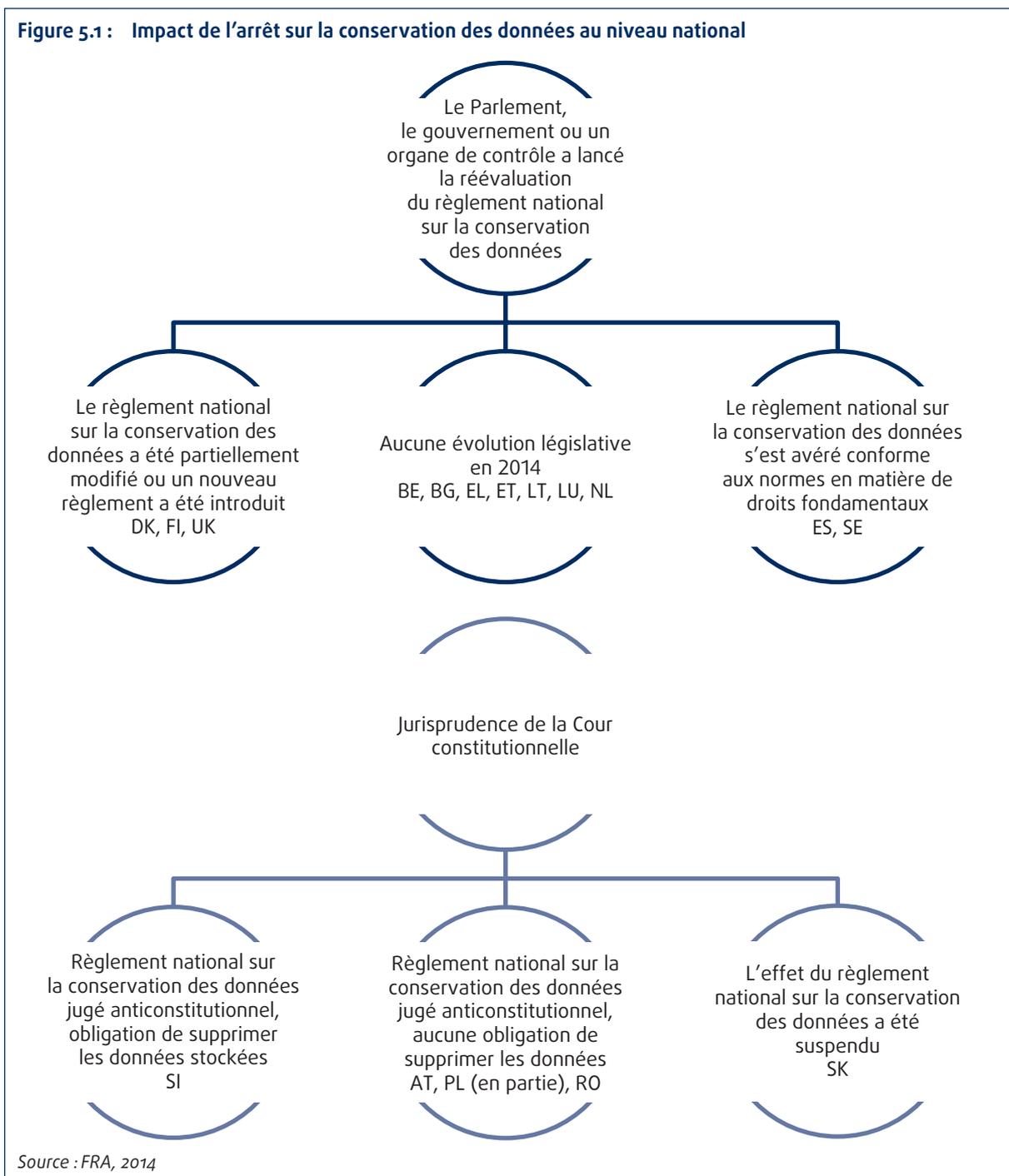
De manière générale, l'impact de l'arrêt sur la conservation des données sur les législations et politiques nationales en la matière peut être résumé comme suit, montrant la diversité des réponses au niveau national (Figure 5.1).

Au moment de l'arrêt de la CJUE, plusieurs affaires des juridictions nationales supérieures étaient pendantes.

L'affaire *Digital Rights Ireland* a accéléré la procédure dans de nombreux États membres et a fixé les critères d'évaluation qui ont aidé à guider les décisions.

La Cour constitutionnelle **autrichienne** a été la première, le 27 juin 2014,⁷⁷ à déclarer invalides les lois nationales sur la conservation des données pour incohérence avec la Constitution nationale, les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, ainsi que l'article 8 de la CEDH. La Cour constitutionnelle **roumaine** a suivi cet exemple le 8 juillet 2014.⁷⁸ À peine trois jours plus tard, le 11 juillet 2014, la Cour

Figure 5.1 : Impact de l'arrêt sur la conservation des données au niveau national



Source : FRA, 2014

constitutionnelle **slovene**⁷⁹ a abrogé la conservation obligatoire des données et a pris des mesures pour contraindre les opérateurs de technologies de l'information et de la communication à supprimer les métadonnées stockées. Ces trois Cours constitutionnelles ont suivi l'argument et le raisonnement de la CJUE. Le 30 juillet 2014, la Cour constitutionnelle **polonaise** a estimé que les dispositions nationales concernant les règles d'utilisation des données des télécommunications et l'accès à celles-ci par les autorités nationales de sécurité étaient invalides et contraires à la loi constitutionnelle polonaise sur le droit au respect de la vie privée. Elle a considéré que le règlement sur la conservation des données était invalide principalement parce qu'il ne prévoyait aucun mécanisme de contrôle externe judiciaire ou autre sur la légalité des demandes de métadonnées électroniques présentées par les services de renseignement. Le 23 avril, la Cour constitutionnelle **slovaque** a suspendu l'application du règlement national sur la conservation des données jusqu'à ce qu'il soit modifié et mis en conformité avec l'arrêt de la CJUE.⁸⁰ Il existe des affaires pendantes en **Belgique**⁸¹ et en **Bulgarie**.⁸²

Outre le débat constitutionnel, l'arrêt de la CJUE a également eu un impact direct sur le droit de la procédure pénale. La question se pose de savoir si la procédure pénale doit être invalidée lorsque les données obtenues par stockage de masse ont été utilisées en tant que preuves. L'effet rétroactif de la décision de la CJUE a été débattu par des avocats dans les médias et les salles d'audience. À **Chypre**⁸³, en **Espagne**⁸⁴ et aux **Pays-Bas**,⁸⁵ les avocats de la défense ont tenté d'utiliser l'arrêt de la CJUE pour annuler des condamnations dans des affaires où les éléments de preuve nécessaires ont été collectés au moyen d'un stockage de masse. Les tribunaux nationaux ont toutefois conclu que la conservation des données est une mesure proportionnée pour la lutte contre la criminalité. Même lorsque les mesures appliquées ont été perçues comme excessives au regard des critères de l'arrêt *Digital Rights Ireland*, la Cour d'appel des Pays-Bas a déclaré explicitement que l'invalidation de la directive ne rend pas automatiquement la législation nationale anticonstitutionnelle.⁸⁶

L'approche de la CJUE n'a pas entièrement déterminé la manière dont les autorités des États membres ont réagi. Certaines ont rédigé des règlements élargissant l'accès des services répressifs et des services de renseignement aux données des télécommunications. À **Chypre**⁸⁷, le gouvernement a proposé au parlement un projet de législation qui oblige les sociétés de télécommunications à enregistrer les utilisateurs de cartes prépayées. En **Allemagne** et en **Roumanie**, des projets de lois qui, d'après les critiques, autorisent de manière implicite la réintroduction de la conservation des données, ont été proposés. En décembre 2014, le gouvernement allemand a adopté le projet de loi

sur la sécurité des technologies de l'information, en tenant compte de ces critiques.⁸⁸ En Roumanie, le projet de loi a également été critiqué et un groupe de parlementaires l'a renvoyé en décembre devant la Cour constitutionnelle pour examen.⁸⁹ En **Croatie**, un nouveau projet de loi a été introduit selon lequel les services de renseignement peuvent demander à un prestataire de service réseau de leur donner un accès direct aux données de communications et qui permet la suppression du cryptage à des fins de surveillance secrète.⁹⁰

Le **Royaume-Uni** a fourni la réponse législative la plus remarquable à l'arrêt de la CJUE, en adoptant une législation d'urgence. Le 27 juillet 2014, la loi relative à la conservation des données et aux pouvoirs d'enquêtes et son règlement annexe sur la conservation des données sont entrés en vigueur.⁹¹ L'un des principaux déclencheurs de l'adoption de cette loi était le fait que de nombreux fournisseurs de services de communications électroniques envisageaient de supprimer les données qu'ils avaient à leur disposition. En vertu de cette loi, les opérateurs publics de télécommunications notifiés par le Secrétaire d'État sont tenus de conserver certaines données portant sur la téléphonie et les communications internet qui ont été générées ou traitées au Royaume-Uni pendant un maximum de 12 mois.

Les critiques affirment que la loi relative à la conservation des données et aux pouvoirs d'enquêtes vise principalement à maintenir ou même à étendre les mesures de surveillance généralisée autorisées dans le règlement de la loi de 2000 sur les pouvoirs d'enquête, plutôt que de promouvoir le respect de la vie privée et de limiter la conservation des données à caractère personnel.⁹² La première préoccupation, exprimée par des universitaires britanniques dans une lettre ouverte à la Chambre des communes, est que cette nouvelle loi étend les pouvoirs d'enquête des services de renseignement britanniques du niveau national au niveau mondial.

L'arrêt de la CJUE a également engendré de meilleures garanties en matière de droits fondamentaux. En **Finlande**, par exemple, la nouvelle loi relative à la société de l'information a été modifiée pour déterminer les périodes de conservation des différentes données de communications.⁹³ Au **Danemark**, les fournisseurs de services internet ne sont plus obligés de stocker des informations sur les adresses IP source et destination des utilisateurs, les numéros de port et les types de session (pratique connue sous le nom de session de consignation).⁹⁴ Le ministre **néerlandais** de la justice et de la sécurité a annoncé que des modifications de la loi sur l'obligation de conservation des données et du code de procédure pénale, entraînant des procédures plus strictes pour accéder aux données stockées, seront présentées au parlement.⁹⁵

Les législateurs dans de nombreux États membres ont suggéré de définir plus précisément la portée des infractions qui permettent l'utilisation des données conservées à des fins d'enquête. La nouvelle loi **finlandaise** relative à la société de l'information dispose que les données conservées peuvent être utilisées dans les enquêtes et les poursuites relatives à des infractions graves et renvoie à une liste exhaustive établie dans la loi sur les mesures coercitives.⁹⁶ En outre, le ministère de la justice du **Luxembourg** a recommandé que le seuil de peine d'un an soit remplacé par une liste exhaustive des infractions.⁹⁷ En **Lituanie**, les discussions portent sur le champ d'application de la législation et notamment la définition des « infractions graves et très graves ».⁹⁸ Dans certains États membres, tels que la **Bulgarie**,⁹⁹ l'**Estonie**,¹⁰⁰ la **Grèce**¹⁰¹ et les **Pays-Bas**,¹⁰² diverses organisations ont réalisé diverses analyses juridiques de la réglementation nationale.

En 2011, le ministre **allemand** de la justice a suggéré de remplacer la conservation générale obligatoire des données par un système de conservation moins invasif, connu sous le nom de gel rapide (*quick freeze*).¹⁰³ Les militants en faveur du respect de la vie privée et des droits numériques soutiennent cette solution alternative.¹⁰⁴ La préservation des données diffère de la conservation en ce sens qu'elle ne se produit que lorsqu'un tribunal ordonne à un fournisseur de service de conserver (à compter de la date de l'ordonnance de préservation) les données de personnes spécifiques qui sont soupçonnées d'activités criminelles. Il n'y aurait dès lors aucune option de contrôle rétroactif basé sur la non-suspicion. L'ancienne Commissaire européenne aux affaires intérieures, Cecilia Malmström, a toutefois plaidé ardemment en faveur d'une conservation obligatoire, en déclarant que :

« Nous devons répondre à l'argument selon lequel la conservation des données doit être remplacée par un système de gel des données, ou de préservation des données. Je ne suis pas convaincue qu'il s'agisse d'une alternative efficace. Le gel des données ne fera jamais revenir les données supprimées. Seule la conservation des données garantit la disponibilité des données qui peuvent être décisives un jour – pour poursuivre ou acquitter un criminel. Je crains qu'il n'y ait pas de choix simples ou de raccourcis dans ce cas. »¹⁰⁵

L'efficacité de l'alternative proposée sera confirmée ou infirmée par l'expérience de la **Roumanie** qui, à la suite de l'affaire *Digital Rights Ireland*, a eu recours à la préservation.

La conservation des données concerne au même titre les acteurs publics et privés. Par conséquent, le secteur des technologies de l'information et de la communication a un rôle important à jouer au lendemain

de l'arrêt. À ce jour, la **Slovénie** est le seul État membre qui a obligé les fournisseurs de services de communications électroniques à supprimer les données de communications stockées.¹⁰⁶ Ailleurs, les entreprises font face à un dilemme : doivent-elles poursuivre le stockage des données de communications et ainsi risquer de porter atteinte aux droits fondamentaux des personnes concernées, ou doivent-elles supprimer les données et ainsi enfreindre les obligations fixées dans la législation nationale ? Jusqu'à présent, le premier scénario n'a mené à aucun procès. L'Union **hongroise** des libertés civiles, une ONG, prévoit de poursuivre en justice les deux plus grands fournisseurs de télécommunications mobiles devant la Cour constitutionnelle pour contester les règles de conservation des données énoncées dans la loi relative aux télécommunications électroniques.¹⁰⁷

Afin d'éviter des réclamations éventuelles, certains opérateurs **suédois** de technologies de l'information et de la communication ont choisi le chemin le plus proactif en annonçant qu'ils avaient mis un terme à la conservation des données des consommateurs et supprimé tous les fichiers stockés.¹⁰⁸ Cependant, en juin, l'obligation de conserver des données a été rétablie par l'Autorité suédoise des postes et télécommunications après qu'une analyse de la législation suédoise l'ait considérée comme étant compatible avec la décision de la Cour de justice de l'UE. La législation suédoise fait actuellement l'objet d'une analyse plus approfondie.

Des ONG et les médias, le troisième groupe d'acteurs dans la majorité des États membres, ont publié des avis soutenant l'arrêt *Digital Rights Ireland* de la CJUE et dès lors contribué au débat général sur les droits numériques, la surveillance et le respect de la vie privée. En **Belgique**, la Ligue des droits de l'homme (*Liga voor Mensenrechten*), l'Association de protection des droits des internautes (Nurpa) et, notamment, l'organisation Droits numériques d'Irlande (*Digital Rights Ireland*) ont également entrepris des actions judiciaires directes. *Digital Rights Ireland* poursuit l'affaire contre la conservation des données à la Haute Cour de Dublin.

Un changement majeur dans le discours relatif à la nécessité générale d'une conservation des données sans discrimination est survenu après les attaques terroristes en France de janvier 2015. En réponse à ces événements, la conservation des données et la cyber-surveillance sont de nouveau considérées comme des moyens adéquats et proportionnés pour lutter contre le terrorisme. Le fait que le **Danemark** envisage de réintroduire la session de consignment constitue un exemple de cette tendance.¹⁰⁹ Au **Royaume-Uni**, le Premier ministre s'est engagé à légiférer sur les pouvoirs de surveillance sur l'internet afin de permettre aux services de renseignement de déchiffrer les communications cryptées de terroristes présumés. La question de la réintroduction de la



conservation des données a également été soulevée en **Allemagne**, en **Autriche** et en **Roumanie**.

5.2.4. Les données des dossiers passagers dans le cadre de l'agenda de sécurité intérieure de l'UE

La décision *Digital Rights Ireland* de la CJUE a également joué un rôle important dans le débat politique sur la législation de l'UE relative aux données des dossiers passagers (PNR), qui a de nouveau attiré l'attention du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne sur la proposition législative de 2011.¹¹⁰ Le débat s'est intensifié alors que la crainte d'une menace terroriste s'est amplifiée, redevenant d'actualité après les attaques terroristes de janvier 2015 en France.¹¹¹

Les données des PNR sont collectées par les compagnies aériennes durant les procédures de réservation et d'enregistrement. Elles comprennent les coordonnées du passager et les détails de son voyage, le moyen de paiement et d'autres informations. En 2011, la Commission européenne a introduit une proposition de directive sur les PNR qui permettrait aux services répressifs d'utiliser les données pour lutter contre le terrorisme et les formes graves de criminalité, complétant les divers accords PNR avec les pays tiers. La proposition a toutefois été bloquée au Parlement européen en 2013 au motif de préoccupations concernant la protection des données et la proportionnalité.

La décision *Digital Rights Ireland* de la CJUE a renforcé le point de vue critique du Parlement européen des principes qui régissent l'utilisation des données des données PNR à des fins répressives. Le 25 novembre 2014, le Parlement européen a décidé de renvoyer l'accord PNR UE-Canada, signé en juin, à la CJUE pour avis.¹¹² L'avis pourrait avoir des conséquences juridiques importantes pour tous les accords PNR conclus entre l'UE et les pays tiers ainsi que pour le projet de directive de l'UE. Dans son discours au Parlement européen le 3 décembre 2014, le Commissaire Avramopoulos néanmoins enjoint les co-législateurs à travailler à l'adoption du projet de directive de 2011 en le qualifiant de « choix réaliste », encourageant le Parlement européen à proposer des garanties supplémentaires qui rendrait la proposition « plus solide du point de vue des garanties en matière de droits fondamentaux »¹¹³

La Commission européenne a également aidé les États membres à développer leurs propres systèmes nationaux de données PNR en 2014. Outre le soutien financier apporté à ces États membres, elle a invité la FRA à fournir des orientations pratiques sur le traitement des données des dossiers passagers à des fins d'application de la loi pour promouvoir le respect des

droits fondamentaux. Par conséquent, la FRA a publié en février 12 considérations en matière de droits fondamentaux à l'attention des experts techniques des États membres.¹¹⁴ Celles-ci ont été établies en consultation informelle avec les services de la Commission européenne et le Contrôleur européen de la protection des données et en s'appuyant sur des avis précédents en matière de données PNR.¹¹⁵ Il s'agit d'une liste non-exhaustive de conseils et d'avertissements sur la manière de rendre les droits fondamentaux opérationnels dans l'établissement des systèmes nationaux de données PNR. Elles proposent, par exemple, l'introduction de limites claires et strictes sur l'objectif, de garanties sur les données à caractère personnel et un niveau élevé de transparence des régimes PNR pour les passagers. Ces orientations pratiques n'encouragent pas la mise en place d'un cadre PNR de l'UE, mais soulignent des considérations essentielles en matière de droits fondamentaux lorsque les cadres PNR existent.

Les discussions sur la directive PNR de l'UE a connu un nouvel élan à la suite du débat sur la sécurité intérieure qui s'est intensifié en 2014, en partie en raison de la menace éventuelle posée par les « combattants étrangers », c'est-à-dire les ressortissants de l'UE impliqués dans des conflits armés en-dehors de l'UE. Un appel à l'adoption de l'instrument est apparu dans des documents stratégiques importants tels que le programme post-Stockholm du Conseil européen du 26 et 27 juin¹¹⁶ et les conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen du 30 août, qui a expressément demandé au Parlement européen de finaliser ses travaux sur la proposition pour la fin de l'année.¹¹⁷ Au niveau mondial, le Conseil de sécurité des Nations Unies, dans sa Résolution 2178 (2014) traitant des mesures visant à éviter la circulation et le recrutement de combattants étrangers, a encouragé les États à « mettre en place des procédures de contrôle des voyageurs et d'évaluation des risques reposant sur des observations factuelles telles que la collecte et l'analyse de données relatives aux voyages ».¹¹⁸

Ces documents jettent les fondements d'un soutien clair à une « directive PNR » exprimé par les États membres dans les conclusions du Conseil Justice et affaires intérieures du 4 décembre sur l'élaboration d'une stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'UE. Dans ce document clé, le Conseil de l'UE fixe ses priorités stratégiques dans le domaine de la sécurité intérieure pour les cinq prochaines années. Il présente « une directive PNR de l'UE solide » comme l'un des outils requis pour « s'attaquer aux menaces actuelles, dont le terrorisme ». Dans le même temps, il souligne toutefois le rôle des droits fondamentaux dans les politiques de sécurité intérieure et encourage les institutions de l'UE et les États membres à impliquer la FRA dans leur conception.¹¹⁹

« Le respect des droits fondamentaux dans la planification et la mise en œuvre des politiques et des actions dans le domaine de la sécurité doit être considéré comme un moyen de garantir la proportionnalité, et comme un instrument permettant de gagner la confiance et la participation des citoyens. »

Conseil de l'Union européenne (2014), Conclusions du Conseil sur l'élaboration d'une stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne, Bruxelles, 4 décembre 2014, p. 7

Conclusions de la FRA

- Les institutions de l'UE et les États membres négocient le programme de réforme des règles en matière de protection des données à caractère personnel depuis janvier 2012. Malgré les preuves que les défis en matière de protection des données persistent dans la société d'information actuelle, aucun accord politique n'a été trouvé sur les propositions législatives.

Les États membres de l'UE devraient adopter rapidement le programme de réforme des règles en matière de protection des données à caractère personnel afin de fournir à l'UE un cadre renforcé sur la protection des données qui pourrait être complété par une législation spécialisée dans d'autres domaines relevant de la compétence de l'UE.

- À la suite des révélations d'Edward Snowden concernant la surveillance de masse, le rôle des services de renseignement et les incidences des activités de surveillance ont été débattus dans le milieu politique, ainsi que dans les tribunaux et par le public. Dans ce contexte, un certain nombre d'États membres de l'UE se sont lancés dans une réforme des services de sécurité et de renseignement, comme le montre les recherches comparatives de la FRA.

Les États membres de l'UE devraient saisir l'opportunité de renforcer les garanties de respect de la vie privée et de protection des données à caractère personnel tout en réformant leurs services. Cela peut inclure des garanties adéquates contre l'utilisation abusive, ce qui implique un contrôle efficace par des organes indépendants et des mécanismes de recours efficaces. Les États membres devraient envisager ces garanties dans toute réforme des services de renseignement.

- Les autorités chargées de la protection des données jouent un rôle important dans la garantie de la législation générale sur la protection des données. Les éléments de preuve collectés par la FRA montrent que leurs mandats diffèrent considérablement. Dans plusieurs États membres, le mandat juridique des autorités chargées de la protection des données (APD) leur permet de jouer un rôle significatif dans le contrôle des services de sécurité et de renseignement.

Lorsqu'un État membre de l'UE autorise son APD à contrôler les services de sécurité et de renseignement, il devrait renforcer l'indépendance et le rôle de cette autorité et veiller à ce qu'elle dispose de ressources humaines et financières adéquates.

- En 2014, diverses révélations concernant la surveillance de masse ont souligné des atteintes à la sécurité des données à caractère personnel. Les obligations légales des acteurs, tels que les fournisseurs de services de communications électroniques, sont passées au premier plan.

Les États membres de l'UE devraient veiller à ce que les responsables du traitement des données, comme les fournisseurs de services de communications électroniques, respectent leur obligation légale telle qu'énoncée à l'article 4 de la Directive 2002/58/CE et à l'article 17 de la Directive 95/46/CE. En tenant compte des risques représentés par le traitement des données et la nature des données en cause, les fournisseurs de services doivent mettre en œuvre des mesures adéquates de sécurité technique. L'utilisation de technologies de cryptage sécurisées devrait être envisagée dans ce contexte, de même que l'élaboration d'outils de cryptage conviviaux.

- L'arrêt de la CJUE sur la directive sur la conservation des données explique des principes essentiels des droits fondamentaux et suggère des garanties spécifiques portant par exemple sur la portée de la conservation des données, son objectif et les limites de l'accès des services répressifs aux données, et la durée de conservation. La FRA a cartographié les réactions des États membres à cet arrêt clé, identifiant diverses approches en termes de réactions judiciaires et législatives.

La Commission européenne et les États membres devraient mener des recherches sur l'impact positif de la conservation des données, ou l'absence d'un tel impact, lors de l'évaluation des incidences juridiques de cet arrêt. Si aucun avantage significatif n'est trouvé, la préférence devrait être accordée à des alternatives moins invasives.

- Les discussions sur la création d'un cadre de l'UE pour l'acquisition et le traitement des dossiers passagers ont joué un rôle significatif dans le débat sur la sécurité en 2014.

Les co-législateurs de l'UE devraient veiller à ce que la mise en place potentielle d'un système de dossiers passagers de l'UE soit accompagnée de garanties renforcées en matière de droits fondamentaux, comprenant des limites sur l'objectif, une transparence envers les passagers et une protection de leurs données à caractère personnel.

Index des références aux États membres

État membre de l'UE	Page
AT	126, 129
BE	120, 121, 123, 127, 128
BG	127, 128
CY	121, 127
DE	119, 121, 123, 127, 128, 129
DK	127, 128
EE	119, 128
EL	121, 128
ES	124, 127
FI	127, 128
FR	116, 119, 120, 121, 123, 128, 129
HR	120, 127
HU	116, 120, 124, 128
IE	123, 125, 128
IT	121
LT	123, 128
LU	123, 128
LV	121
NL	120, 127, 128
PL	123, 127
PT	123
RO	126, 127, 128, 129
SE	128
SI	127, 128
SK	127
UK	117, 118, 119, 120, 123, 127, 128

Notes

Tous les liens hypertexte ont été consultés le 30 avril 2015.

- 1 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2014), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2013 – Rapport annuel 2013*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (Office des publications), ch. 3.
- 2 Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2014) *La prééminence du droit sur l'internet et dans le monde numérique en général*, Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- 3 Nations Unies (ONU), Assemblée générale (2014), *Le droit à la vie privée à l'ère du numérique*, A/RES/69/166, 18 décembre 2014.
- 4 L'entente des « cinq yeux » ('5 Eyes' agreement).
- 5 ONU, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) (2014), *Le droit à la vie privée à l'ère du numérique*, A/HRC/27/37, 30 juin 2014.
- 6 ONU, Comité des droits de l'homme (2014), *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique des États-Unis d'Amérique*, CCPR/C/USA/CO/4, 23 avril 2014.
- 7 États-Unis, département de la justice (2014), « *Remarks by the President on Review of Signals Intelligence* », 17 janvier 2014.
- 8 ONU, Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (2014), *Fourth annual report submitted to the General Assembly*, A/68/397, 23 septembre 2014. Voir également Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2014) *La prééminence du droit sur l'internet et dans le monde numérique en général*, Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- 9 ONU, HCDH (2014), *Le droit à la vie privée à l'ère du numérique*, A/HRC/27/37, 30 juin 2014.
- 10 ONU, Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (2014), *Fourth annual report submitted to the General Assembly*, A/68/397, 23 septembre 2014.
- 11 ONU, Conseil des droits de l'homme (2014), *La promotion, la protection et l'exercice des droits de l'homme sur l'Internet*, A/HRC/26/L.24, 20 juin 2014.
- 12 Commission européenne (2000), Décision 2000/520/CE relative à la pertinence de la protection assurée par les principes de la « sphère de sécurité » et par les questions souvent posées y afférentes, publiés par le ministère du commerce des États-Unis d'Amérique, Bruxelles, 26 juillet 2000.
- 13 Commission européenne (2014), *Factsheet EU-US, negotiations on data protection*, Bruxelles, juin 2014.
- 14 FRA (2014), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2013 – Rapport annuel 2013*, Luxembourg, Office des publications, ch. 3.
- 15 Parlement européen (2014), *Résolution du 12 mars 2014 sur le programme de surveillance de la NSA, les organismes de surveillance dans divers États membres et les incidences sur les droits fondamentaux des citoyens européens et sur la coopération transatlantique en matière de justice et d'affaires intérieures*, P7_TA(2014) 0230, Bruxelles, 12 mars 2014.
- 16 FRA (2014), « *National intelligence authorities and surveillance in the EU: Fundamental rights safeguards and remedies* », fiche de projet.
- 17 Pour les réactions initiales en 2013, voir FRA (2014), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2013 – Rapport annuel 2013*, Luxembourg, Office des publications, ch. 3.
- 18 Allemagne, Bundestag, 1. *Untersuchungsausschuss* (2014), « *Sitzungsabbruch nach Eklat im Untersuchungsausschuss* », 16 octobre 2014.
- 19 Royaume-Uni, Intelligence and Security Committee of Parliament (ISC) (2014), *Privacy and Security Inquiry*, 14-16 et 23 octobre 2014.
- 20 France, Assemblée Nationale (2014), *Commission de réflexion sur le droit et les libertés à l'âge du numérique*. Voir notamment la table ronde *Âge du numérique : Table ronde sur les libertés et les activités de renseignement*, 13 novembre 2014.
- 21 France, Conseil d'État (2014), *Le numérique et les droits fondamentaux – Étude annuelle 2014 du Conseil d'État*, Paris, La documentation française.
- 22 Estonie, Parlement (*Riigikogu*) (2014), Lettre explicative du projet de loi du Chancelier portant modification de la loi n° 663 (*Õiguskantsleri seaduse muutmise seadus 663 SE, eelnõu algteksti seletuskiri*).
- 23 Estonie, Riigikogu (2014), *Õiguskantsleri seaduse muutmise seadus 663 SEII, eelnõu seletuskiri*, texte présenté pour seconde lecture.
- 24 Estonie, Loi portant modification de la loi du chancelier de la justice du 9 décembre 2014 (*Õiguskantsleri seaduse muutmise seadus, Vastu võetud 09.12.2014*), RT I, 22 décembre 2014, 2. Voir également la loi du chancelier de la justice (*Õiguskantsleri seadus*), para. 11 (1) Accès du chancelier de la justice aux secrets d'État et aux informations classées secrètes des États étrangers (*Õiguskantsleri juurdepääs riigisaladusele ja salastatud välisteabele*).
- 25 Belgique, Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité (*Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten*) (2014), *Rapport d'activités 2013/Activiteitenverslag 2013*, Anvers et Cambridge, Intersentia.
- 26 France, Délégation parlementaire au renseignement (2014), *Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014*.
- 27 Royaume-Uni, Discours du Premier ministre David Cameron à Nottingham, 12 janvier 2015 ; *The Guardian* (2015), « *David Cameron pledges anti-terrorlaw for internet after Paris attacks* ».
- 28 Royaume-Uni, Investigatory Powers Tribunal (IPT), *Liberty & Others vs. the Security Service, SIS, GCHQ*, IPT/13/77/H, 5 décembre 2014.
- 29 FRA (2014), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2013 – Rapport annuel 2013*, Luxembourg, Office des publications, ch. 3, tableau 3.1.
- 30 Privacy International (2014), *Investigatory Powers Tribunal rules GCHQ mass surveillance programme TEMPORA is legal in principle*. Voir également Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH), *Bureau of Investigative Journalism et Alice Ross c. Royaume-Uni*, n° 62322/14, 5 janvier 2015.
- 31 Pays-Bas, Rechtbank Den Haag (2014), *C/09/455237 / HA ZA 13-1325*, 23 juillet 2014.
- 32 Hongrie Alkotmánybíróság (2014), *9/2014. (III.20.) AB határozat*, Décision.
- 33 Hongrie, Loi CIX de 2014 portant modification de la loi CXXV de 1995 sur les services nationaux de sécurité et d'autres lois relatives au contrôle de sécurité national modifiant la législation sur les services de sécurité nationaux conformément à l'arrêt de la Cour constitutionnelle (2014. évi CIX. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek

a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel összefüggő módosításáról).

- 34 FRA (2010), *La protection des données à caractère personnel dans l'Union européenne : le rôle des autorités nationales chargées de la protection des données – Renforcement de l'architecture des droits fondamentaux au sein de l'UE II*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2014), *Access to data protection remedies in EU Member States*, Luxembourg, Office des publications. Voir aussi FRA (2014), *Accès aux voies de recours en matière de protection des données à caractère personnel dans les États membres de l'UE – Résumé*, Luxembourg, Office des publications.
- 35 FRA (2014), *Access to data protection remedies in EU Member States*, Luxembourg, Office des publications.
- 36 36^e Conférence internationale de la protection des données personnelles et de la vie privée (2014), *Resolution: Privacy in the digital age*.
- 37 Contrôleur européen de la protection des données (2014), *Avis sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative au « rétablissement de la confiance dans les flux de données entre l'Union européenne et les États-Unis » et sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative au « fonctionnement de la sphère de sécurité du point de vue des citoyens de l'UE et des entreprises établies sur son territoire »*, 20 février 2014.
- 38 Groupe de travail « Article 29 » (GT art. 29) (2014), *Avis 04/2014 sur la surveillance des communications électroniques à des fins de renseignement et de sécurité nationale*, WP 2015, 10 avril 2014 ; GT art. 29 (2014), *Document de travail sur la surveillance des communications électroniques à des fins de renseignement et de sécurité nationale*, 5 décembre 2014 ; GT art. 29 (2014), *Déclaration commune des autorités européennes de protection des données réunies au sein du groupe de l'article 29*, 26 novembre 2014.
- 39 *Ibid.*
- 40 Lettonie, *Operatīvās darbības likums*, 16 décembre 1993, art. 24, partie 1.
- 41 Chypre, Loi relative au traitement des données à caractère personnel (*Ο Περί της Επεξεργασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (Προστασία του Ατόμου) Νόμος του 2001 (Ν. 138(Ι)/2001)*), art. 23, para. 1, point h) ; Grèce, Loi 2472/1997 relative à la protection des données (*Νόμος 2472/1997 για την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα*), art. 19, para. 1, point h).
- 42 Allemagne, Loi fédérale relative à la protection des données (*Bundesdatenschutzgesetz*), art. 24, para. 4.
- 43 France, Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, art. 41, para. 2.
- 44 Belgique, Loi relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, art. 3, para. 4, conjointement avec l'art. 17 ; France, Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, art. 26, para. 3, conjointement avec le Décret n° 2007-914 pris pour l'application du I de l'article 30 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.
- 45 France, Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, article 44 conjointement avec le Décret n° 2007-914 pris pour l'application du I de l'article 30 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ; Allemagne, Loi fédérale relative à la protection des données (*Bundesdatenschutzgesetz*), art. 24, para. 4 ; Irlande, Loi de 1988 relative à la protection des données (*Data Protection Act*), section 12, para. 4, point b et section 24 ; Pologne, Loi de 1997 relative à la protection des données (*Ustawa o ochronie danych osobowych*), art. 43, para. 2, lu avec l'art. 14, paras. 1, 3 et 5.
- 46 Belgique, Loi relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, art. 3, para. 4, conjointement avec les articles 29 à 31 ; Pologne, Loi de 1997 relative à la protection des données (*Ustawa o ochronie danych osobowych*), art. 43, para. 2, conjointement avec les articles 12, et 15 à 18.
- 47 Allemagne, Loi portant restriction du secret de la correspondance, des envois postaux et des télécommunications (*Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses – Artikel 10-Gesetz – G 10*), art. 15.
- 48 Allemagne, 88^e conférence des commissaires fédéraux et nationaux à la protection des données (*88. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder*) (2014), *Effektive Kontrolle von Nachrichtendiensten herstellen!*, 8-9 octobre 2014.
- 49 Lituanie, Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas, n° X-1444, 1^{er} février 2008, art. 1, para. 5, conjointement avec Lietuvos Respublikos žvalgybos įstatymas, n° XI-2289, 17 octobre 2012, art. 24.
- 50 Luxembourg, Loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, art. 17, para. 2.
- 51 Allemagne, 87^e conférence des commissaires fédéraux et nationaux à la protection des données (*87. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder*) (2014), *Gewährleistung der Menschenrechte bei der elektronischen Kommunikation*, 27-28 mars 2014.
- 52 Allemagne, 88^e conférence des commissaires fédéraux et nationaux à la protection des données (*88. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder*) (2014), *Effektive Kontrolle von Nachrichtendiensten herstellen!*, 8-9 octobre 2014.
- 53 Allemagne, Bundesverfassungsgericht, BvR 1215/07, 24 avril 2013.
- 54 Royaume-Uni, Information Commissioner's Office (2014), *The Information Commissioner's submission to the Intelligence and Security Committee of Parliament – Privacy and Security Inquiry*, 31 janvier 2014.
- 55 Information Commissioner's Office, et al. (2014), *Surveillance road map: A shared approach to the regulation of surveillance in the United Kingdom*, Version 3.2, août 2014.
- 56 Conseil de l'Europe, Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, STCE n° 108.
- 57 Comité ad hoc sur la protection des données (2014), *Rapport abrégé*, CAHDATA(2014)RAP03Abr, 1-3 décembre 2014.
- 58 Commission européenne (2012), « *Commission to renegotiate Council of Europe Data Protection Convention on behalf of EU* », Mémo.
- 59 Conférence européenne des autorités de protection des données (2014), *Résolution relative à la révision de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel*, 5 juin 2014.
- 60 Parlement européen (2014), Résolution législative sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (règlement général sur la protection des données), P7 TA(2014)0212, 12 mars 2014 ; Parlement européen (2014), Résolution législative sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données

- à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, P7 TA(2014)0219, 12 mars 2014.
- 61 Conseil européen (2014), *Conclusions*, EUCO 79/14, 27 juin 2014 ; Conseil européen (2014), *Conclusions*, EUCO 169/13, 25 octobre 2013.
- 62 France, Assemblée Nationale (2014), Réunion interparlementaire sur le Parquet européen, *Déclaration commune*, 17 septembre 2014.
- 63 FRA (2013), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2012 – Rapport annuel 2012*, Luxembourg, Office des publications, ch. 3 ; FRA (2014), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2013 – Rapport annuel 2013*, Luxembourg, Office des publications, ch. 3.
- 64 CJUE, C-288/12, *Commission c. Hongrie*, 8 avril 2014.
- 65 Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JO 1995 L 281.
- 66 CJUE, affaires jointes C-293/12, C-594/12, *Digital Rights Ireland et Seitlinger et autres*, 8 avril 2014, para. 68.
- 67 CJUE, C-131/12, *Google Spain SL et Google Inc. c. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) et Mario Costeja González*, 13 mai 2014.
- 68 Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JO 1995 L 281 (directive sur la protection des données).
- 69 CJUE, C-131/12, *Google Spain SL et Google Inc. c. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) et Mario Costeja González*, 13 mai 2014, para. 55.
- 70 *Wall Street Journal* (2014), « *In Europe, Microsoft and Yahoo have started to forget* », 28 novembre 2014.
- 71 CJUE, C-362/14, *Maximilian Schrems c. Commissaire à la protection des données*.
- 72 Commission européenne (2000), Décision 2000/520/CE relative à la pertinence de la protection assurée par les principes de la « sphère de sécurité » et par les questions souvent posées y afférentes, publiés par le ministère du commerce des États-Unis d'Amérique, 26 juillet 2000.
- 73 FRA (2014), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2013 – Rapport annuel 2013*, Luxembourg, Office des publications, ch. 3.
- 74 *Ibid.*
- 75 CJUE, affaires jointes C-293/12 et C-594/12, *Digital Rights Ireland et Seitlinger et autres*, 8 avril 2014, para. 44.
- 76 *Ibid.*, para. 27.
- 77 Autriche, Verfassungsgerichtshof, Décision n° G 47/2012, 27 juin 2014.
- 78 Roumanie, Curtea Constituțională, *communiqué de presse*, 8 juillet 2014.
- 79 Slovénie, Ustavno sodišče, *arrêté du 3 juillet 2014*.
- 80 Slovaquie, Ústavný súd (2014), *Résolution n° PL ÚS 10/2014-29 du 23 avril 2014*.
- 81 Belgique, Ligue des droits de l'homme (*Liga voor Mensenrechten*) (2014), « *Big Brother Awards 2014 – Datarentiewet* », p. 9 ; Jespers, R. (2014), « *Europees Hof van Justitie vernietigt de datarentierichtlijn van de Europese Unie* », *De Wereld Morgen*, 12 avril 2014.
- 82 Bulgarie, Cour administrative suprême (*Върховен касационен съд*) (2014), Déclaration par la Cour administrative suprême de la République de Bulgarie à la demande du Médiateur de la République de Bulgarie visant à déclarer anticonstitutionnelles les dispositions des articles 250a-250d, de l'article 251 et de l'article 251a de la loi relative aux communications électroniques (*Становище на Върховния касационен съд на Република България по искането на Омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 250a-250e, чл. 251 и чл. 251a от Закона за електронните съобщения*).
- 83 Chypre, Cour suprême, cour d'appel, *Avocat général c. Andreas Isaiah et al.*, 7 juillet 2014.
- 84 Espagne, arrêt de la Cour suprême d'Espagne (chambre pénale) n° 15/2014, 24 juin 2014.
- 85 Pays-Bas, Cour d'appel (*Gerechtshof*) (2014), *affaire n° 23-005230-12*, ECLI:NL:GHAMS:2014:2028, 27 mai 2014.
- 86 *Ibid.*
- 87 Chypre, Projet de loi régissant l'identification des personnes et utilisateurs en possession d'équipements et de services de téléphonie mobile prépayés et d'autres aspects connexes (*Πρόταση νόμου που ρυθμίζει την ταυτοποίηση των κατόχων και χρηστών εξοπλισμού και υπηρεσιών κινητής τηλεφωνίας προπληρωμένου χρόνου ομιλίας και άλλα συναφή θέματα*).
- 88 Allemagne, Bundesregierung (2014), Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung der Sicherheit informations technischer Systeme, IT-Sicherheitsgesetz.
- 89 Roumanie, Renvoi n° 2/6103 du 23 décembre 2014 à la Cour constitutionnelle, effectué par 69 députés appartenant au parti national libéral (*Grupul Parlamentar al Partidului Național Liberal, Sesizare 2/6103*).
- 90 Croatie (2014), Amendements de la loi relative aux communications électroniques (*Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama*), Narodnenovine n° 71/14.
- 91 Royaume-Uni, *Data Retention and Investigatory Powers Act* (Drip), 17 juillet 2014. Voir aussi : Royaume-Uni, *Data Retention Regulation*.
- 92 *Regulation of Investigatory Powers Act* ; voir : *The Guardian* (2014), « *Academics: UK "Drip" data law changes are "serious expansion of surveillance"* », 15 juillet 2014.
- 93 Finlande, *Tietoyhteiskuntaaari/ Informationssamhällsbalken*, n° 917/2014.
- 94 Danemark, Ministère de la justice (*Justitsministeriet*) (2014), « *Justitsministeren ophæver reglerne om sessionslogging* », communiqué de presse, 2 juin 2014.
- 95 Pays-Bas, Chambre des représentants (*Tweede Kamer der Staten-Generaal*) (2013-2014), documents parlementaires (*Handelingen*), n° 72, n° 2.
- 96 Finlande, *Tietoyhteiskuntaaari/ Informationssamhällsbalken*, n° 917/2014, et *Pakkokeinolaki/Tvångsmedelslag*, n° 806/2011.
- 97 Luxembourg, Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg, Ministère de la justice (2014), « *Conséquences de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 8 avril 2014 dit "digital rights"* », communiqué de presse, 26 septembre 2014.
- 98 Lituanie, Ordonnance du ministre de la justice sur la formation du groupe de travail n° 1R-200 (*Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas dėl darbo grupės sudarymo Nr. 1R-200*), 27 juin 2014.
- 99 Bulgarie, Commission pour la protection des données à caractère personnel (*Комисия за защита на личните данни*) (2014), « *Отмяната Директива 2006/24/EO* »

- за задържаната трафикните данни. Какво следва? », Bulletin d'information (Информационен бюлетин), n° 4(49)/2014, p. 13-15.
- 100 Estonie, Chancelier de la justice (*Õiguskantsler*), Notification n° 6-1/140621/1403065, 15 juillet 2014.
- 101 Grèce, Autorité de protection des données (*Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα*).
- 102 Pays-Bas, Secrétaire d'État à la sécurité et à la justice (*Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*) (2014), *Conceptwetsvoorstel aanpassing bewaarplicht telecomcommunicatiegegevens*.
- 103 Allemagne, Bundesministerium der Justiz, *Eckpunktepapier zur Sicherung vorhandener Verkehrsdaten und Gewährleistung von Bestandsdatenauskünften im Internet*.
- 104 Voir par exemple European Digital Rights (EDRI) (2011), *Shadow report on the Data Retention Directive (2006/24/EC)*, Bruxelles, EDRI, p. 24.
- 105 Commission européenne (2010), « Data retention is here to stay », communiqué de presse, 3 décembre 2010.
- 106 Slovénie, Cour constitutionnelle (*Ustavnosodišče Republike Slovenije*), affaire U-I-65/13-19, 3 juillet 2014.
- 107 Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) (2014), « A TASZ bepereli a Telenortés a Vodafone-t az adatmegőrzés megszüntetéséért », communiqué de presse, 7 octobre 2014.
- 108 ZDNet news (2014), « Four of Sweden's telcos stop storing customer data after EU retention directive overturned », 11 avril 2014.
- 109 *The Register* (2015), « Danes mull session logging law despite EU data retention ban », 15 janvier 2015.
- 110 Commission européenne (2011) *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière*, COM(2011) 32 final, Bruxelles, 2 février 2011.
- 111 Par exemple, la déclaration conjointe des ministres de l'intérieur de douze États membres du 11 janvier 2015.
- 112 Parlement européen (2014), « Accord UE-Canada sur les données des passagers aériens : saisine de la Cour de justice européenne », communiqué de presse, Bruxelles, 25 novembre 2014.
- 113 Avramopoulos, D. (2014), Exchange of Views between Commissioner Dimitris Avramopoulos and MEPs at the LIBE Committee in the European Parliament, Speech/14/2351, 3 décembre 2014.
- 114 FRA (2014), *Twelve operational fundamental rights considerations for law enforcement when processing Passenger Name Record (PNR) data*.
- 115 FRA (2011), *Avis sur la proposition de directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière*, Avis de la FRA 01/2011, Vienne, FRA.
- 116 Conseil européen (2014), *Conclusions*, EUCO 79/14, Bruxelles, 27 juin 2014.
- 117 Conseil européen (2014), *Conclusions*, EUCO 163/14, Bruxelles, 30 août 2014.
- 118 ONU, Conseil de sécurité (2014), Résolution 2178 (2014), S/RES/2178 (2014), 24 septembre 2014.
- 119 Conseil de l'Union européenne (2014), *Conclusions du Conseil sur l'élaboration d'une stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne*, Bruxelles, 4 décembre 2014.

6	Droits de l'enfant	139
6.1.	Enfants vivant dans la pauvreté en Europe	139
6.1.1.	Les objectifs d'Europe 2020 et le Semestre européen	141
6.1.2.	Mesures prises par les États membres, y compris l'utilisation des fonds de l'UE	143
6.2.	Protection des enfants, y compris contre la violence	145
6.2.1.	Allocation des ressources aux systèmes de protection de l'enfance	146
6.2.2.	Protection des enfants victimes de violences	147
6.3.	Accès des enfants aux procédures judiciaires	148
6.3.1.	Les enfants devant les tribunaux : lois et normes	148
6.3.2.	Les enfants devant les tribunaux : expériences concrètes	150
	Conclusions de la FRA	151

ONU et CdE

28 janvier – Dans l'affaire *O'Keefe c. Irlande* (n° 35810/09), la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) s'est prononcée sur le manquement de l'État irlandais, qui n'a pas mis en place les mécanismes appropriés pour protéger les élèves des abus sexuels perpétrés par les enseignants

Janvier

25 février 2014 – Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies émet des observations finales sur les rapports périodiques de l'Allemagne et du Portugal

Février

7 mars – L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) adopte la Résolution 1980 (2014) sur le renforcement du signalement des soupçons d'abus sexuels sur les enfants

13 mars – Le Conseil des droits de l'homme de l'ONU adopte la Résolution 25/6 sur les droits de l'enfant et l'accès à la justice pour les enfants

Mars

11 avril – L'APCE adopte la Résolution 1995 (2014) et la Recommandation 2044 (2014) sur l'éradication de la pauvreté des enfants en Europe

14 avril – Entrée en vigueur du troisième Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications

23 avril – L'APCE adopte la Résolution 1927 (2014) sur l'éradication de la discrimination à l'encontre des enfants roms

Avril

30 mai – La Belgique ratifie le troisième Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications

Mai

27 juin – L'APCE adopte la Résolution 2010 (2014) sur une justice pénale des mineurs adaptée aux enfants : de la rhétorique à la réalité

Juin

Juillet

1^{er} août – Entrée en vigueur de la Convention du Conseil de l'Europe pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (convention d'Istanbul)

18 août – La Lettonie ratifie la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (convention de Lanzarote)

Août

19 septembre – Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies émet des observations sur les rapports périodiques de la Croatie et de la Hongrie

24 septembre – L'Irlande ratifie le troisième Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de communications

Septembre

3 octobre – L'APCE adopte la Résolution 2020 (2014) sur les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants

24 octobre – Le Réseau européen des médiateurs pour les enfants publie sa position au sujet des enfants et de l'austérité

Octobre

4 novembre – Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (Comité CEDAW) et le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies publient une recommandation/observation générale conjointe sur les pratiques préjudiciables pour les femmes et les filles, telles que les mutilations génitales féminines, les « crimes d'honneur » et le mariage des enfants

Novembre

Décembre

UE

27 janvier – La Commission européenne entame une procédure d'infraction contre 11 États membres de l'UE qui n'ont pas communiqué de mesures nationales mettant en œuvre la Directive 2011/93/UE relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie

Janvier

Février

11 mars – Le Parlement européen et le Conseil européen adoptent le Règlement (UE) n° 223/2014 établissant un Fonds européen d'aide aux plus démunis

19 mars – La Commission européenne publie une communication intitulée État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive

Mars

10 avril – La Commission européenne lance une consultation publique relative aux orientations de l'UE sur des systèmes intégrés de protection des enfants

Avril

5 mai – La Commission européenne lance une consultation publique sur la stratégie Europe 2020 : vers une stratégie de croissance post-crise en Europe

Mai

5 juin – Le Conseil de l'Union européenne adopte des conclusions sur la prévention et la lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles, y compris les mutilations génitales féminines

Juin

18 juillet – La Commission lance une consultation publique sur le fonctionnement du Règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale

Juillet

Août

25 septembre – La Commission européenne entame une procédure d'infraction contre la République tchèque, qu'elle accuse de discriminations contre les enfants roms dans les écoles

Septembre

22 octobre – Le Parlement européen adopte une résolution sur le Semestre européen, en préconisant une intensification des efforts pour lutter contre la pauvreté des enfants

Octobre

27 novembre – Le Parlement européen adopte une résolution sur le 25^e anniversaire de la Convention relative aux droits de l'enfant en exprimant sa volonté d'établir un intergroupe sur les droits de l'enfant

Novembre

4 décembre – Le Conseil Justice et affaires intérieures de l'UE adopte des conclusions sur la promotion et la protection des droits de l'enfant et du bien-être de l'enfant

10 décembre – La Conférence des présidents du Parlement européen crée le premier intergroupe sur les droits de l'enfant

Décembre

6

Droits de l'enfant



L'Europe et le monde entier ont célébré le 25^e anniversaire de l'adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant en 2014. Malgré les progrès considérables accomplis au cours de ces 25 années, d'anciens défis subsistent, auxquels sont venus s'ajouter de nouveaux. D'après les données les plus récentes, 27,6 % des enfants en Europe (plus de 26 millions) courent un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. De nombreuses familles avec enfants éprouvent des difficultés pour payer leur loyer ou crédit immobilier, leurs frais de chauffage, leurs fournitures scolaires et même leur nourriture. La protection juridique des enfants victimes de violences ou d'abus sexuels et des enfants sans protection parentale a été considérablement renforcée et des politiques ont été créées à leur égard. Toutefois, les États membres de l'Union européenne (UE) n'ont pas consacré suffisamment de ressources aux services de protection de l'enfance. L'UE et ses États membres mettent également en place des garanties judiciaires pour les enfants impliqués dans des procédures en justice. Néanmoins, l'application de ces garanties à l'expérience quotidienne d'enfants dans les tribunaux reste peu convaincante.

6.1. Enfants vivant dans la pauvreté en Europe

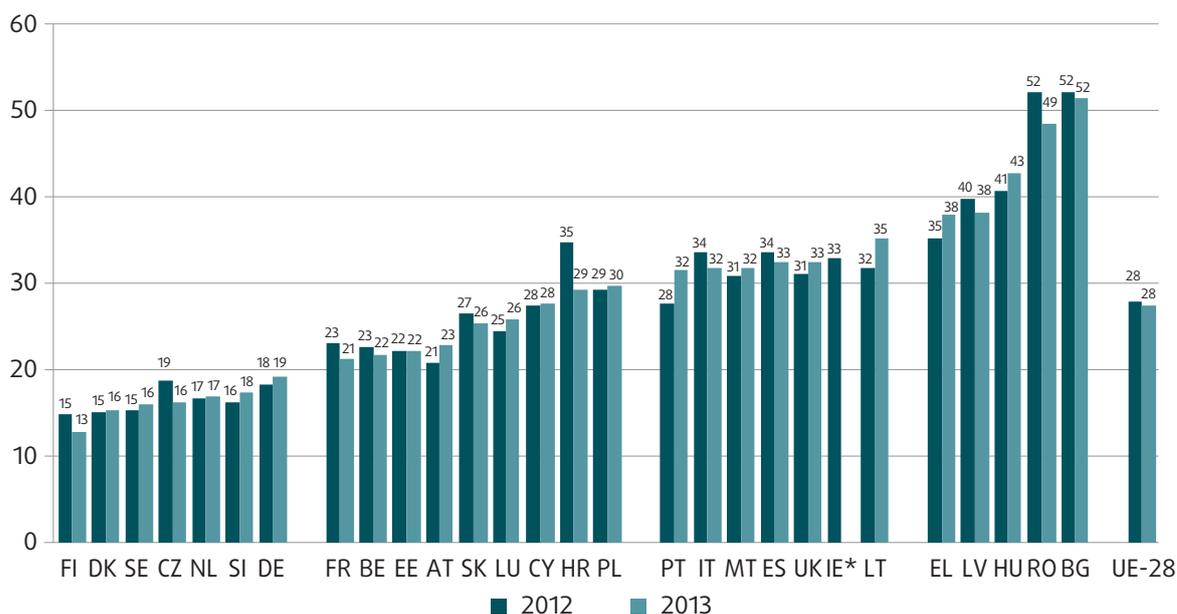
D'après les dernières estimations¹ disponibles pour l'UE-28, il y avait en 2013 460 000 enfants de moins exposés au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale qu'en 2012.² S'il s'agit là d'une évolution positive, la proportion d'enfants courant un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est restée élevée et globalement stable ces dernières années. Selon les dernières données Eurostat disponibles, 28 % des enfants couraient un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE en 2005, contre 27,4 % en 2010. Les enfants restent plus pauvres que les adultes : 27,6 % de l'ensemble des enfants de l'UE vivent dans la pauvreté, contre 23,8 % des adultes.

La comparaison des données pour 2012 et 2013 présentée à la [Figure 6.1](#) montre des tendances divergentes. Certains États membres ont réalisé d'énormes progrès, bien qu'une partie d'entre eux, comme la

Croatie et la **Roumanie**, affichent toujours des proportions élevées d'enfants vivant dans la pauvreté ou l'exclusion sociale. D'autres États membres de l'UE ont perdu du terrain. Si la **Bulgarie** a enregistré une légère diminution de son risque de pauvreté pour les enfants, elle reste le pays affichant le risque le plus élevé dans l'UE. En **Croatie**, la proportion d'enfants courant un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est passée de 34,8 % à 29,3 %. En **Roumanie**, elle est passée de 52,2 % à 48,5 %. Dans d'autres États membres, la situation a empiré. En **Lituanie**, la proportion d'enfants à risque a augmenté, passant de 31,9 % à 35,4 % ; en **Autriche**, elle est passée de 20,9 % à 22,9 %, de 35,4 % à 38,1 % en **Grèce** et de 27,8 % à 31,6 % au **Portugal**.

S'agissant de l'impact de la crise économique sur le bien-être des enfants, selon un rapport publié par l'Unicef en 2014,³ les enfants souffrent de manière évidente des difficultés familiales. Ils se sentent anxieux et stressés lorsque leurs parents sont confrontés au chômage.

Figure 6.1 : Enfants exposés au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en 2012 et 2013, par État membre de l'UE (%)



Notes : * Estimation Eurostat pour l'UE-28. Les données 2013 pour l'Irlande (IE) n'étant pas disponibles, la moyenne de l'UE-28 inclut donc une estimation pour ce pays.

Source : Eurostat, Statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) 2013 (consulté le 16 janvier 2014)

« Les enfants sont anxieux et stressés lorsque leurs parents subissent une période de chômage ou une perte de revenus et ils connaissent des difficultés familiales à la fois subtiles et douloureusement évidentes. Le logement, qui représente une part importante du budget de chaque famille, est un important indicateur de pauvreté. Les expulsions, les défauts de remboursement de prêts immobiliers et les saisies ont explosé dans de nombreux pays touchés par la récession. À ces contraintes domestiques s'ajoute l'affaiblissement des dispositifs de protection dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la nutrition. »

Unicef, Centre de recherche (2014), Les enfants de la récession : Impact de la crise économique sur le bien-être des enfants dans les pays riches, Florence, Bilan Innocenti 12, p. 2

Une étude menée dans la région de Catalogne, en **Espagne**, a analysé l'incidence de la vie dans une famille défavorisée sur la santé mentale des enfants. Les résultats montrent une augmentation non seulement du nombre d'enfants souffrant de problèmes de santé mentale, mais aussi de la demande de soins dans les services de santé publics, nombreux étant les personnes ne pouvant pas faire appel à des services privés.⁴

Les enfants sont confrontés à différents risques de pauvreté et d'exclusion sociale, qui augmentent lorsque leurs parents ont un faible niveau d'éducation ou sont nés à l'étranger. Un rapport publié par Eurostat⁵ avait déjà mis en évidence que le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale des enfants est plus important lorsque le niveau d'éducation des parents est faible,

ou si au moins l'un d'entre eux est né à l'étranger (plus de 30 % contre moins de 20 % pour les enfants dont les deux parents sont nés dans le pays). D'après les données Eurostat les plus récentes (2013), 62,2 % des enfants d'Europe dont au moins un parent n'a qu'un faible niveau d'éducation (enseignement préprimaire, primaire ou du premier cycle du secondaire) courent un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, contre 10,5 % pour ceux dont les parents ont atteint le niveau d'éducation le plus élevé (premier et deuxième cycle de l'enseignement supérieur).⁶

Il est notoire que l'éducation a une incidence considérable sur les chances de réussite et, de ce fait, sur le statut économique. Dans sa Recommandation intitulée *Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité* (2013/112/UE),⁷ la Commission européenne préconise d'améliorer la qualité des systèmes éducatifs pour qu'ils favorisent l'égalité des chances et brise le cercle de l'inégalité. D'après les données disponibles les plus récentes (2011), les dépenses des États membres dans le domaine de l'éducation variaient entre 3,07 % du PIB en **Roumanie** et 8,75 % du PIB au **Danemark**. La moyenne de l'UE-28 était de 5,25 %.⁸ Une étude publiée en 2014 estime que la perte financière de la **Roumanie** résultant de l'insuffisance des fonds investis dans l'éducation représente entre 7 % et 9 % de son PIB de 2015. Les auteurs de l'étude suggèrent d'augmenter les dépenses d'éducation à 6 % du PIB afin de contribuer à la réalisation des objectifs d'Europe 2020 pour le pays.⁹

Pratique encourageante

Poser aux enfants des questions sur leur école

Une manière d'obtenir des informations sur la situation des enfants et de connaître l'impact des politiques est de les interroger directement. La Recommandation de la Commission européenne intitulée *Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité* (2013/112/UE) invite les États membres à adopter des mécanismes qui favorisent la participation des enfants aux processus décisionnels les concernant et au fonctionnement de services tels que la garde d'enfants, les soins de santé ou l'éducation.

En 2014, le ministère de l'éducation **danois** a lancé une enquête obligatoire de satisfaction vis-à-vis des écoles. Le but de cette initiative est d'améliorer la qualité de l'éducation et le niveau global de satisfaction des étudiants au Danemark, en demandant l'avis de ceux qui connaissent le quotidien dans les écoles et les établissements d'enseignement. Les questions couvrent des thèmes tels que l'attachement à l'école, la classe, les enseignants et les autres élèves, les sentiments de solitude, la présence de symptômes de stress, la capacité de concentration, la coopération, le harcèlement et les conditions sanitaires.

Pour plus d'informations, voir Danish Centre of Educational Environment

Une enquête réalisée en 2014 auprès d'enfants entre 11 et 15 ans en **Grèce** au sujet des comportements en matière de santé des enfants en âge scolaire (HBSC)¹⁰ montre que la crise économique a intensifié les tensions et les conflits dans les familles. La satisfaction qu'ont les élèves au sujet de leur vie a chuté de près de 10 % entre 2006 et 2014. Près de 30 % des enfants indiquent que leur famille a cessé de partir en vacances.¹¹

6.1.1. Les objectifs d'Europe 2020 et le Semestre européen

Le problème des enfants vivant dans la pauvreté n'est pas spécifique à l'UE mais s'inscrit plutôt dans un contexte plus large, la pauvreté des enfants et les allocations budgétaires nationales étant des sujets abordés dans différents forums internationaux. Le Comité des droits de l'enfant prépare en ce moment une observation générale sur l'amélioration des dépenses publiques dans l'intérêt des droits de l'enfant, dont la publication est prévue pour 2016.¹² Pour sa part, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU consacre en 2015 sa journée annuelle de discussion sur les droits de l'enfant au thème « Vers un meilleur investissement dans les droits de l'enfant ».¹³ Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits

de l'homme (HCDH) a préparé un rapport sur ce thème, avec la contribution des gouvernements et de la société civile.¹⁴

La communication de la Commission européenne publiée en mars 2014, dresse le bilan de la stratégie Europe 2020 et reconnaît que l'UE a peu de chances d'atteindre l'objectif de sortir au moins 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici à 2020.¹⁵ La stratégie de l'UE en faveur de la croissance et de l'emploi, Europe 2020, lancée pour dix ans, fixe cinq objectifs. Parmi eux, la réduction de la pauvreté et la lutte contre l'abandon scolaire précoce ont tous deux le potentiel de changer la vie des enfants. Toutefois, contrairement à l'objectif relatif à la pauvreté, l'objectif relatif à l'abandon scolaire précoce peut tout à fait être atteint d'ici à 2020.¹⁶

La recommandation *Investir dans l'enfance*¹⁷ de la Commission européenne, considérée comme une politique complète et bien définie, commence à jouer un rôle plus important dans les discussions tenues dans le cadre du Semestre européen, un mécanisme de suivi et de coordination visant à garantir une bonne gouvernance économique et une coordination politique plus efficace entre les États membres de l'UE. Les principaux éléments du Semestre européen sont les programmes nationaux de réforme (PNR) et les recommandations par pays.

Pratique encourageante

Fixer des objectifs secondaires spécifiques pour les enfants

Consciente des risques et des conséquences de la pauvreté des enfants tout au long de la vie, l'**Irlande** a inclus, dans son cadre politique national 2014-2020 pour les enfants et les jeunes, un nouvel objectif secondaire consacré à la pauvreté propre aux enfants. Celui-ci vient s'ajouter à l'objectif national relatif à la pauvreté découlant de la stratégie Europe 2020. Dans le cadre de cet objectif secondaire, l'Irlande entend sortir plus de 70 000 enfants de la pauvreté constante d'ici à 2020, soit une réduction d'au moins deux tiers par rapport au niveau de 2011. Cet objectif impliquera notamment de réduire le risque accru de pauvreté constante pour les ménages avec enfants par rapport aux ménages sans enfants (8,8 % contre 4,2 %) et pour les enfants par rapport aux adultes (9,3 % contre 6 %).

Pour plus d'informations, voir Irlande, National reform programme, avril 2014

Les PNR soumis par les États membres à la Commission européenne en 2014 traitaient de différentes manières des objectifs d'Europe 2020 relatifs à l'enfance, notamment en recommandant la fourniture de

services d'accueil des enfants, des services d'éducation de la petite enfance, des programmes d'aide aux familles et des mesures de lutte contre la pauvreté des enfants. Par exemple, le PNR de l'**Espagne** faisait spécifiquement référence à un nouveau plan intégré de lutte contre la pauvreté des enfants¹⁸, tandis que celui de la **Roumanie**¹⁹ abordait des aspects spécifiques relatifs à la protection des enfants de parents travaillant à l'étranger.

Après avoir examiné les PNR des États membres, la Commission européenne a formulé des recommandations par pays, qui doivent être approuvées par le Conseil de l'UE. Les États membres tiennent compte de ces recommandations lorsqu'ils établissent leur budget national pour l'année suivante. Comme les PNR, les recommandations couvrent plusieurs thèmes ayant trait aux enfants, aux services destinés aux enfants, à l'éducation et à la pauvreté des enfants. La société civile a critiqué le fait que les recommandations par pays ne prennent pas suffisamment en considération les objectifs d'Europe 2020 et les droits de l'enfant.

Le [tableau 6.1](#) indique les pays ayant reçu des recommandations en 2014, en précisant le ou les domaines couverts par celles-ci, ainsi que le pourcentage d'enfants à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans chaque État membre de l'UE. Sept États ont reçu des recommandations visant à rendre l'éducation plus inclusive, en particulier pour les personnes défavorisées, les Roms et les migrants. Aucune référence n'y était toutefois faite à une plus grande inclusion des enfants ou des personnes ayant un handicap. Pour plus d'informations sur les personnes handicapées et ► les Roms, voir les chapitres 1 et 3.

En 2014, 17 États membres de l'UE ont reçu une ou plusieurs recommandations par pays relatives aux enfants. Dix États membres (**Belgique, Croatie, Finlande, Lituanie, Luxembourg, Lettonie, Malte, Pays-Bas, Portugal** et **Slovénie**) n'ont reçu aucune recommandation axée sur les enfants dans le cadre du Semestre européen 2014.²⁰

Sept recommandations par pays ciblaient la pauvreté des enfants : celles-ci ont été adressées à la **Bulgarie**, à l'**Espagne**, à la **Hongrie**, à l'**Irlande**, à l'**Italie**, à la **Roumanie** et au **Royaume-Uni**. Ces sept pays affichent des taux élevés d'enfants vivant dans la pauvreté ou l'exclusion sociale, tous supérieurs à 30 %. Les quatre autres pays (**Lituanie, Lettonie, Malte** et **Portugal**), dont le taux de pauvreté des enfants dépasse 30 %, n'ont toutefois reçu aucune recommandation à ce sujet. La société civile a exprimé son mécontentement à l'égard de cette apparente différence de traitement, critiquant le manque de clarté avec lequel les recommandations par pays ont été élaborées.²¹ Elle s'est interrogée sur les raisons pour lesquelles certains pays ont reçu des recommandations sur l'amélioration

de leurs niveaux de pauvreté tandis que d'autres n'ont rien reçu, alors que selon les données d'Eurostat sur la pauvreté des enfants, les pays présentaient des taux de pauvreté des enfants similaires. La société civile a voulu savoir, par exemple, pourquoi le **Royaume-Uni**, qui possède une stratégie contre la pauvreté des enfants, a reçu une recommandation sur la pauvreté des enfants, alors que d'autres pays sans stratégie ayant des taux de pauvreté tout aussi élevés, n'en ont pas reçu. Elle a également affirmé que les priorités établies dans les PNR ne semblaient pas avoir orienté l'élaboration des recommandations par pays.

Le Parlement européen a appelé la Commission européenne à lutter contre la pauvreté des enfants en introduisant une garantie à ce sujet. La résolution du Parlement relative au Semestre européen souligne également l'importance d'impliquer le Parlement européen à un stade précoce du Semestre européen, ce que la société civile préconise depuis longtemps.

« [Le Parlement européen salue] le fait que certaines recommandations par pays portent sur la lutte contre la pauvreté des enfants et sur la fourniture de services abordables d'accueil d'enfants [...], prie instamment les États membres de suivre et d'inclure des mesures ciblées spécifiques dans leurs programmes nationaux de réforme en vue de lutter contre la pauvreté, notamment contre le sans-abrisme et la pauvreté des enfants [...], demande à la Commission de prendre immédiatement des mesures pour faire face à l'augmentation alarmante de la pauvreté des enfants dans toute l'Union européenne par l'instauration d'une garantie contre la pauvreté des enfants; estime que cette garantie est de la plus haute importance pour protéger les enfants qui souffrent des conséquences de la crise économique et sociale actuelle ».

Parlement européen (2014), Résolution du Parlement européen du 22 octobre 2014 sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques : mise en œuvre des priorités pour 2014, Strasbourg, 22 octobre, paras. 109, 103 et 106

La société civile critique de manière générale le Semestre européen à cause de la faible priorité qu'il accorde aux objectifs d'Europe 2020. Eurochild, un réseau de 170 organisations de défense des droits de l'enfant, recommande d'inclure une section spécifique sur la pauvreté des enfants dans chaque examen annuel de la croissance et chaque PNR.²²

L'European Semester Alliance, un réseau d'ONG axé sur l'instrument politique du Semestre européen, note que même lorsque les recommandations par pays incluent des recommandations relatives à la pauvreté des enfants, au revenu minimum ou à l'évasion fiscale, ce dont il se félicite, ces efforts sont annulés par la présence de recommandations plus puissantes uniquement basées sur des considérations financières à court terme.²³ D'après ce réseau, bon nombre des problèmes qui affectent l'Europe ne sont pas seulement la conséquence de la crise, mais aussi celle de

Tableau 6.1 : Semestre européen 2014 – recommandations par pays incluant les données les plus récentes sur les enfants à risque de pauvreté et d'exclusion sociale, par État membre de l'UE

État membre de l'UE	Recommandations par pays sur les services d'accueil pour enfants	Recommandations par pays sur l'éducation de la petite enfance	Recommandations par pays sur l'éducation inclusive	Recommandations par pays sur la pauvreté des enfants	enfants à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en 2013 (%)
AT	Oui	Oui	Non	Non	22,9
BE	Non	Non	Non	Non	21,9
BG	Non	Oui	Oui	Oui	51,5
CZ	Oui	Oui	Oui	Non	16,4
CY*	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	27,7
DE	Oui	Non	Non	Non	19,4
DK	Non	Non	Oui	Non	15,5
EE	Oui	Non	Non	Non	22,3
EL*	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	38,1
ES	Non	Non	Non	Oui	32,6
FI	Non	Non	Non	Non	13,0
FR	Non	Non	Oui	Non	21,3
HR	Non	Non	Non	Non	29,3
HU	Non	Non	Oui	Oui	43,0
IE	Oui	Non	Non	Oui	33,1**
IT	Non	Non	Non	Oui	31,9
LT	Non	Non	Non	Non	35,4
LU	Non	Non	Non	Non	26,0
LV	Non	Non	Non	Non	38,4
MT	Non	Non	Non	Non	32,0
NL	Non	Non	Non	Non	17,0
PL	Oui	Oui	Non	Non	29,8
PT	Non	Non	Non	Non	31,6
RO	Oui	Oui	Non	Oui	48,5
SE	Non	Non	Oui	Non	16,2
SI	Non	Non	Non	Non	17,5
SK	Oui	Oui	Oui	Non	25,5
UK	Oui	Non	Non	Oui	32,6
Total	99	6	7	7	27,6

Notes : Les cellules surlignées indiquent les pays ayant reçu des recommandations par pays.

* Aucune recommandation par pays au titre d'un programme d'ajustement économique.

** Les chiffres de l'IE correspondent à 2012. Les chiffres pour 2013 n'étaient pas disponibles.

Source : FRA, 2014, et EU-SILC 2013 (Eurostat)

l'austérité. L'Alliance rappelle aux États membres de l'UE l'importance d'impliquer le Parlement européen, les parlements nationaux et la société civile dans le processus du Semestre européen.

6.1.2. Mesures prises par les États membres, y compris l'utilisation des fonds de l'UE

Les États membres de l'UE ciblent directement la pauvreté des enfants en adoptant des stratégies ou des

plans d'action visant à lutter contre ce problème, ou en incluant des objectifs spécifiques dans leurs politiques plus générales de lutte contre la pauvreté. Pour aider à lutter contre la pauvreté des enfants, l'UE et plusieurs fonds européens, exigent de plus en plus souvent qu'une certaine proportion des fonds soit utilisée pour traiter les grandes priorités telles que la pauvreté.

La nouvelle stratégie 2014-2017 du **Royaume-Uni** contre la pauvreté des enfants est axée sur l'éducation des enfants et l'emploi des adultes.²⁴ Plusieurs mesures consistent à aider les familles dans des conditions difficiles, en fournissant des logements, des aides financières pour la garde des enfants, la gratuité des repas scolaires et des services de garde d'enfants, et une réduction des coûts de carburant et d'énergie. La stratégie comprend également une révision des salaires minimums à la hausse, des déductions d'impôts pour les personnes physiques, et la facilitation d'accès à un crédit abordable.

Une étude réalisée par le Commissaire à l'enfance pour l'Angleterre (*Children's Commissioner for England*) s'est montrée critique sur la stratégie du **Royaume-Uni**, affirmant que les autorités locales n'avaient pas les ressources nécessaires pour mettre en place l'intervention précoce prévue par la stratégie. D'après le Commissaire, « depuis 2010, la redistribution ciblée grâce au système d'impôts et de prestations sociales est mise à mal et l'attention s'est déplacée des responsabilités de l'État à celles des familles ».²⁵

Pratique encourageante

Coordonner les politiques locales pour lutter contre la pauvreté des enfants

Le Sénat de Berlin a créé un groupe de travail sur la pauvreté des enfants, composé de membres de différents départements du sénat. Le groupe inclut quatre sous-groupes de travail : éducation, santé, intégration sociale et emploi. Les organisations de la société civile sont également conviées aux discussions. Le groupe de travail est présidé par le département du sénat en charge de la santé et des affaires sociales et le département en charge de l'éducation, de la jeunesse et des sciences. Son but est d'élaborer un plan stratégique coordonné et interdépartemental pour lutter contre la pauvreté des enfants, en accord avec les lignes directrices de Berlin sur la politique gouvernementale pour la période 2011-2016.

Pour plus d'informations, voir *Maire-gouverneur de Berlin (2011), Richtlinien der Regierungspolitik 2011-2016*

La **Croatie**, qui, d'après les données d'Eurostat, a réduit son taux de pauvreté des enfants de 34,8 % en 2012 à 29,3 % en 2013,²⁶ a adopté la stratégie nationale 2014-2020 pour les droits de l'enfant, dont

l'une des priorités stratégiques est l'éradication de la pauvreté des enfants.²⁷ Son but est de protéger les enfants des risques et des conséquences de la pauvreté, de leur apporter un soutien par le biais des politiques sociales et d'éviter que les enfants ne soient séparés de leur famille pour des raisons économiques. Le gouvernement croate a également adopté une stratégie générale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale pour la période 2014-2020²⁸, ainsi qu'un programme pour la mise en œuvre de cette stratégie de 2014 à 2016.²⁹ D'autres pays, comme **Malte**³⁰, la **Lituanie**³¹ et la **Pologne**,³² ont également inclus des mesures de lutte contre la pauvreté des enfants dans leurs programmes nationaux généraux adoptés en 2014 sur le thème de l'inclusion sociale.

La Commission européenne a insisté, dans sa recommandation *Investir dans l'enfance* de 2013, sur l'importance d'utiliser les fonds de l'UE pour mettre en œuvre des politiques de lutte contre la pauvreté des enfants.³³ Ce lien a été concrétisé fin 2013 grâce aux changements apportés au versement des fonds de l'UE par le Règlement (UE) n° 1303/2013. L'un des objectifs thématiques des Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020 vise à « promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination ». Conformément au Règlement (UE) n° 1304/2013, 20 % des ressources totales de chaque État membre doivent être affectés à cet objectif thématique (pour plus d'informations sur l'utilisation des fonds structurels, voir ► les chapitres 1 et 3).

D'après un rapport du Réseau d'experts indépendants en inclusion sociale, les pays affichant les taux les plus élevés de pauvreté des enfants ou d'exclusion sociale font un plus grand usage des fonds structurels que ceux qui présentent des taux de pauvreté plus bas, bien que tous les pays à taux élevé de pauvreté des enfants n'utilisent pas ces fonds. La **Croatie**, l'**Espagne**, la **Grèce**, la **Hongrie**, l'**Irlande**, et la **Lettonie**, qui affichent des taux de pauvreté élevés ou très élevés, ont fait bon usage des fonds de l'UE. Il semblerait que certains pays, comme la **Bulgarie**, l'**Italie**, la **Lituanie**, la **Roumanie** et le **Royaume-Uni**, n'ont pas pleinement utilisé ces fonds de l'UE, bien qu'ils enregistrent également des taux élevés de pauvreté des enfants ou d'exclusion sociale.³⁴

En mars 2014, la Commission européenne a lancé par le biais du Règlement (UE) n° 223/2014, le Fonds européen d'aide aux plus démunis, qui est doté d'un budget de 3,8 milliards EUR. Son but est d'apporter une aide non financière à certains des citoyens de l'UE les plus vulnérables de 2014 à 2020, par exemple sous la forme de produits alimentaires, de vêtements et de fournitures scolaires. Les États membres peuvent également participer à l'aide immatérielle aux personnes les plus démunies, afin de les aider à mieux s'intégrer

à la société. Par exemple, le programme adopté pour l'Italie mettra à disposition 670 millions EUR destinés à fournir des denrées alimentaires, des fournitures scolaires aux enfants de familles démunies et de l'aide aux sans-abris.³⁵

6.2. Protection des enfants, y compris contre la violence

Afin d'aider les États membres de l'UE à améliorer la protection des enfants qui font face à diverses situations, par exemple les victimes de violence, les victimes de la traite d'êtres humains et les enfants non accompagnés, la Commission européenne élabore actuellement des orientations relatives à des systèmes intégrés de protection des enfants.³⁶ Ces orientations, qui devraient être adoptées en 2015, devraient dresser l'inventaire des différents instruments de l'UE qui existent déjà dans le domaine de la protection des droits de l'enfant et proposer aux États membres des moyens de les mettre en œuvre ou de mieux les utiliser. Elles devraient décrire des bonnes pratiques relatives à l'accueil des enfants issus du contexte national ou transnational et couvrir toutes les formes de violences définies par la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC).³⁷

Lors de la préparation de ses orientations sur des systèmes intégrés de protection des enfants, la Commission européenne a demandé à la FRA de cartographier les systèmes de protection de l'enfance des 28 États membres. Lors de son étude, la FRA a examiné l'étendue et les principaux composants des systèmes nationaux de protection de l'enfant dans l'UE, en se concentrant sur les lois, les structures, les acteurs et le mode de fonctionnement des systèmes, ainsi que sur les ressources humaines et financières nécessaires et le niveau de responsabilité établi. Cette étude, dont la publication est prévue pour 2015, présente les lacunes législatives et politiques et les problèmes relevés au niveau de la mise en œuvre des systèmes, mais aussi des pratiques encourageantes.³⁸

Les conclusions de l'étude de la FRA sur les systèmes de protection de l'enfant montrent que dans de nombreux États membres, les dispositions juridiques, politiques et administratives réglementant le fonctionnement des systèmes de protection de l'enfant sont fragmentées. La législation et les politiques nationales ciblant certains groupes d'enfants et/ou certains problèmes particuliers en matière de protection de l'enfance, de même que les législations sectorielles, ne sont pas toujours alignés sur la législation nationale générale en matière de protection des enfants. La fragmentation de la législation et des politiques représente un défi de taille à relever pour mettre en

place des systèmes de protection de l'enfant complets et efficaces conformément à la CRC.

Dans de nombreux États membres, l'allocation de ressources financières et humaines aux systèmes de protection de l'enfant ne suffisent pas toujours, ce qui est exacerbé par des systèmes de protection décentralisés. Les autorités locales peuvent se trouver dans l'incapacité d'assumer efficacement des responsabilités toujours plus grandes, ce qui affecte négativement la coordination transsectorielle. Aux **Pays-Bas**, par exemple, conformément à la loi de 2014 sur la jeunesse,³⁹ les municipalités sont responsables d'une vaste gamme de services pour les enfants et les familles, allant de services de prévention universels et généraux aux services d'accueil spécialisés. D'après le Médiateur des enfants, la plupart des municipalités manquent d'informations sur les abus dont sont victimes les enfants et sur leur prévention.⁴⁰ Si le Comité de transition pour la révision du système pour la jeunesse avait exprimé les mêmes inquiétudes dans ses précédents rapports,⁴¹ il a considéré dans son cinquième rapport que l'infrastructure des municipalités était désormais prête pour les nouvelles tâches.⁴² En **France**, un rapport du Sénat a soulevé le problème du manque de ressources des mécanismes locaux de suivi de la protection des enfants.⁴³

Il reste difficile d'assurer une surveillance efficace des institutions privées travaillant avec des enfants en Europe, en raison de mécanismes de suivi insuffisants, d'un manque de ressources humaines et, surtout, d'un manque de normes de qualité clairement définies pour la fourniture des services. L'insuffisance des mécanismes de surveillance a été observée par la CouEDH dans son arrêt rendu contre l'Irlande, accusée de ne pas avoir protégé une jeune fille victime d'abus sexuels perpétrés par un enseignant laïc dans une école privée irlandaise (*Irish National School*) dirigée par l'Église catholique.⁴⁴ À la suite de ce jugement, le gouvernement **irlandais** a approuvé un mécanisme de règlement à l'amiable pour les autres survivants d'abus sexuels à l'école.⁴⁵

« [L]'État irlandais, dont il faut considérer qu'il était informé de l'existence d'abus sexuels commis par des adultes sur des enfants [...], a néanmoins continué à confier la gestion de l'enseignement primaire dispensé à une vaste majorité de jeunes enfants irlandais à des institutions non publiques (les écoles nationales) sans mettre en place un dispositif de contrôle public propre à éviter le risque de perpétration de tels abus ».

CouEDH, O'Keefe c. Irlande, requête n° 35810/09, 28 janvier 2014

L'étude de la FRA a montré que la plupart des États membres faisaient appel à des organisations privées, à but lucratif ou non, afin de fournir différents types de services de protection des enfants. Dans de nombreux États membres, des institutions

commerciales proposent leurs propres services d'accueil. Certains pays ayant mis en place un système d'accréditation pour les fournisseurs de services, prévoient un réexamen de l'accréditation au terme d'une période donnée (entre un et cinq ans), tandis que les autres ne prévoient pas de réexamen des accréditations.⁴⁶

Le ministère de l'éducation du **Royaume-Uni** a lancé une consultation sur une série de propositions de règlements qui élargiraient la gamme de services sociaux que les autorités locales peuvent déléguer à des prestataires tiers. La majorité des 1300 réponses reçues se disaient préoccupées par la possibilité d'une « privatisation » ou d'une transformation des services pour enfants en activités « à but lucratif ». Face à cette réaction, le gouvernement a modifié les propositions afin de faire en sorte que les fonctions ne puissent être déléguées qu'à des organisations sans but lucratif.⁴⁷ Il subsiste néanmoins des craintes que des entreprises commerciales reprennent certains services de protection des enfants.⁴⁸ La loi 2014 sur les enfants et les familles est entrée en vigueur au mois de mars, afin d'actualiser la loi de 1989 sur les enfants. Elle couvre plusieurs aspects de la protection des enfants, tels que l'adoption, le système de justice familiale, les besoins éducatifs spéciaux, l'aide à l'enfance et le renforcement du rôle du Commissaire à l'enfance.⁴⁹

L'**Estonie** a également adopté une nouvelle loi sur la protection des enfants en novembre 2014.⁵⁰ Les ONG actives dans le domaine des droits de l'enfant se sont montrées clairement favorables à la nouvelle loi, qu'elles considèrent comme une grande avancée dans la protection des droits de l'enfant.⁵¹ Plusieurs ONG ont toutefois indiqué que la nouvelle législation limitait de manière disproportionnée le droit au respect de la vie privée et à la vie familiale. En effet, l'article 33 habilite les travailleurs sociaux et les agents de police à éloigner un enfant du foyer familial pendant une période maximale de 72 heures sans autorisation des tribunaux s'ils estiment l'enfant en danger.⁵² D'après le gouvernement, cette limite de 72 heures garantit mieux les droits de l'enfant, étant donné qu'en vertu de l'ancienne loi, le tribunal devait être informé « sans délai », ce qui pouvait représenter plus de 72 heures dans les faits.

6.2.1. Allocation des ressources aux systèmes de protection de l'enfance

Les systèmes de protection de l'enfance nécessitent des ressources humaines et financières suffisantes. L'allocation budgétaire devrait donc être transparente. Toutefois, les données collectées par la FRA indiquent que les allocations budgétaires en faveur de la protection des enfants ne sont pas visibles dans la majorité

des États membres, ces fonds étant souvent inclus dans les dépenses de politique sociale ou de protection sociale au sens large. De plus, les types de protection de l'enfance peuvent varier. Ces dépenses incluent en général les allocations familiales, ou encore le budget alloué à l'autorité responsable de la protection des enfants. Toutefois, en principe, elles ne couvrent pas les dépenses connexes des autres ministères.⁵³

L'étude a mis en évidence les avantages financiers de systèmes de protection de l'enfance basés sur la prévention et l'accueil familial et de proximité par rapport à ceux basés sur l'accueil en institution. L'Union centrale pour le bien-être de l'enfant en **Finlande**, par exemple, a comparé le coût de services de prévention avec celui d'un accueil communautaire.⁵⁴ Elle a conclu que les services de prévention, permettant qu'un enfant soit pris en charge par sa famille, sont moins onéreux que des services communautaires d'accueil (12 000 EUR par enfant contre 60 000 EUR par enfant).

« Le coût de la réforme de la protection des enfants en Roumanie équivaut au coût de la construction de 48 kilomètres d'autoroute. »

Stefan Darabus, Directeur de Hope and Homes for Children Romania, Conférence annuelle Eurochild, Budapest, novembre 2014

L'utilisation faite par le passé des fonds de l'UE demeure sujette à controverse dans le domaine de la protection de l'enfance. La société civile a souvent affirmé que les Fonds structurels de l'UE étaient utilisés pour placer les enfants en institution, surtout les enfants handicapés et les enfants roms.⁵⁵ La Médiatrice européenne prépare en ce moment son propre rapport d'initiative sur l'utilisation faite des Fonds structurels au cours de la précédente période de programmation⁵⁶ (voir également le [chapitre 1](#)).

Le règlement pour les Fonds structurels et d'investissement européens 2014-2020 (Règlement (UE) n° 1303/2013) établit des conditions relatives à l'utilisation des fonds visant à encourager les États membres à les utiliser pour des services de prise en charge de proximité plutôt que pour des services de prise en charge en institution. Le règlement dispose qu'au titre de l'objectif thématique en matière d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté, les États membres ont besoin d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté prévoyant notamment « des mesures d'accompagnement de la transition d'une prise en charge en institution à une prise en charge de proximité ».⁵⁷ Conformément à cette approche, le ministère **lituanien** de la sécurité sociale et du travail a approuvé un plan d'action pour la période 2014-2020 aux termes duquel les enfants sans protection parentale ou handicapés ne seront plus pris en charge par des institutions, mais par des services familiaux et de proximité⁵⁸ (voir également le [chapitre 1](#)).

Une étude menée en **Roumanie**, visant à persuader le gouvernement de faire un meilleur usage des Fonds structurels de l'UE pour la période 2014-2020, a monté une argumentation économique en faveur de la réforme de la protection des enfants.⁵⁹ Elle présente trois scénarios pour le système de protection de l'enfance : le maintien du système actuel, la désinstitutionnalisation et le passage à une prise en charge résidentielle de type familial, et, enfin, l'investissement dans la prévention afin de laisser les enfants sous la protection de leur famille. Les coûts récurrents sont considérablement plus faibles à long terme dans le deuxième scénario et davantage dans le troisième scénario.

6.2.2. Protection des enfants victimes de violences

Les autorités de protection de l'enfance sont responsables de la protection des enfants qui sont ou risquent d'être victimes d'une quelconque forme de violence. L'enquête menée par la FRA en 2014 sur la violence à l'égard des femmes⁶⁰ établit que 27 % des femmes ont subi une forme ou une autre de violence physique aux mains d'un adulte dans leur enfance et qu'un peu plus d'une femme sur 10 (12 %) a été victime d'abus sexuel perpétré par un adulte avant d'avoir 15 ans. (Pour plus d'informations sur les mesures visant à lutter contre la violence domestique et à renforcer les droits des victimes, voir le **chapitre 7**).

Pour la première fois, deux comités des Nations Unies ont publié une observation générale conjointe axée sur les obligations des États pour prévenir et éliminer des pratiques préjudiciables infligées aux femmes et aux jeunes filles. Le Comité des droits de l'enfant et le Comité CEDAW ont publié une observation traitant des mutilations génitales féminines, des mariages de mineurs et/ou forcés, de la polygamie et des « crimes d'honneur ».⁶¹ Les États membres de l'UE ont continué de ratifier la Convention du Conseil de l'Europe pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (convention d'Istanbul)⁶², avec cinq nouvelles ratifications en 2014⁶³. Au total, huit États membres de l'UE ont ratifié la convention depuis son ouverture à la signature en mai 2011. Elle est entrée en vigueur au mois d'août 2014. La Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (convention de Lanzarote)⁶⁴ compte déjà 19 ratifications, la **Lettonie** l'ayant signée en 2014.

L'UE a formulé des expressions d'engagement similaires. La protection des jeunes filles contre la violence représente l'une des grandes préoccupations exprimées par le Conseil européen dans ses conclusions sur la prévention et la lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des jeunes filles, y compris les mutilations génitales féminines.⁶⁵ Les

conclusions ont souligné les résultats de l'enquête de la FRA sur la violence à l'égard des femmes⁶⁶ et formulé plusieurs recommandations destinées aux États membres, au sujet notamment de l'insuffisance des rapports, de la collecte de données, de la protection des victimes et de l'utilisation des fonds de l'UE.

La mise en œuvre efficace des directives relatives à la protection des enfants victimes de la traite d'êtres humains, à savoir la directive sur la traite des êtres humains (2011/36/UE) et la directive relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie (2011/93/UE)⁶⁷, ainsi que la transposition de la directive victimes (2012/29/UE, voir le **chapitre 7**), devraient améliorer la manière dont les autorités nationales préviennent la violence et viennent en aide aux victimes.

Le délai de transposition de la Directive n° 2011/93/UE relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie a été fixé au 18 décembre 2013. À la fin de janvier 2014, la Commission européenne avait déjà engagé des procédures formelles d'infraction à l'encontre de 11 États membres,⁶⁸ en raison de la non-communication de mesures nationales mettant en œuvre la directive.

La Commission a abandonné ses procédures d'infraction contre **Chypre** en novembre 2014, le pays ayant adopté et communiqué une nouvelle loi sur la prévention et la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie.⁶⁹ Cette nouvelle loi criminalise différentes formes de violences sexuelles, y compris celles perpétrées par voie électronique, et établit un certain nombre de garanties pour la protection des enfants, notamment pendant l'enquête et les poursuites engagées. La **Grèce** a intégré la Directive 2011/93/UE dans une loi prévoyant la protection des enfants victimes dans les enquêtes et procédures pénales.⁷⁰

D'autres États membres ont entrepris ou discutent actuellement de réformes de leur législation civile ou pénale relative aux abus d'enfants. C'est notamment le cas de l'**Allemagne**, de la **Belgique**, de la **Bulgarie**, de la **Finlande**, de la **Lettonie**, de la **Lituanie**, de la **Pologne**, du **Royaume-Uni** et de la **Suède**.

En **Allemagne**, par exemple, une proposition de loi simplifie les poursuites contre les mutilations génitales commises à l'étranger et modifie les délais de prescription dans les cas d'abus sexuels.⁷¹ Elle élargit également la définition de la pédopornographie et criminalise sa production même sans intention de la distribuer.

Les États membres de l'UE ont également pris des mesures au niveau politique, en adoptant des

stratégies ou des plans d'action à l'échelle nationale en vue de lutter contre les violences contre les enfants en général ou dans le contexte familial. Le gouvernement **slovaque** a adopté une stratégie nationale pour protéger les enfants de la violence et créé un centre de coordination national.⁷² Le plan d'action national **portugais** contre la violence domestique pour la période 2014-2017 inclut des mesures visant à protéger les enfants victimes ou à risque de violences,⁷³ de même que le programme national 2014-2020 de la **Pologne** pour la prévention de la violence domestique.⁷⁴

La question des enfants se trouvant en situation de vulnérabilité, notamment les enfants handicapés, est habituellement négligée ou uniquement traitée de manière superficielle dans les politiques relatives aux violences contre les enfants. D'après les recherches effectuées par la FRA sur les enfants handicapés et les violences dont ils sont victimes, aucun État membre de l'UE n'a élaboré de stratégie ou de plan d'action distinct sur les violences à l'égard d'enfants handicapés.⁷⁵ Les États membres traitent de la question de la violence vis-à-vis des enfants handicapés dans le cadre de politiques destinées aux enfants en général ou aux handicapés, ou par le biais de politiques ciblant différents types de violences, comme la violence domestique. Bien que certaines politiques reconnaissent la vulnérabilité accrue des personnes et enfants handicapés face à la violence, peu d'entre elles incluent des mesures spécifiques et ciblées visant à prévenir et lutter contre ces violences.

Les recherches menées par la FRA sur la justice adaptée aux enfants,⁷⁶ les enfants victimes de la traite d'êtres humains⁷⁷ et les enfants handicapés⁷⁸ montrent que bien souvent, les professionnels manquent d'orientations et que des lignes directrices claires, des protocoles concrets ou des manuels pourraient améliorer leurs performances. En 2014, la FRA a publié avec la Commission européenne un manuel à destination des praticiens sur la tutelle des enfants sans protection parentale,⁷⁹ spécifiquement axé sur les besoins des enfants victimes de la traite d'êtres humains (pour plus d'informations sur la traite d'êtres humains, voir ► le chapitre 4).

En 2014, les États membres ont continué d'élaborer des orientations et des protocoles d'action ciblant différents professionnels. Le gouvernement **croate**, par exemple, a adopté la stratégie nationale sur les droits de l'enfant pour la période 2014-2020.⁸⁰ L'un des objectifs spécifiques de cette stratégie est d'élaborer des protocoles pour différents professionnels, notamment les enseignants, afin de permettre la détection précoce des enfants courant un risque de violence ou qui sont déjà victimes de violences. En **Espagne**, le ministère de la santé, des services sociaux et de l'égalité a adopté un protocole d'intervention dans les cas d'abus d'enfants dans le cadre familial.⁸¹

6.3. Accès des enfants aux procédures judiciaires

Pour les enfants, le contact avec le système judiciaire peut représenter une expérience difficile, voire traumatisante. Malgré d'évidentes avancées législatives ces dernières années, les États membres sont toujours loin de garantir aux enfants un accès à une justice adaptée à leurs besoins. Entre le langage technique complexe, les délais de procédure, les rôles des différents acteurs qui ne sont pas toujours clairement définis, les procès interminables et les déclarations répétitives, les professionnels de la justice doivent adapter la manière dont ils travaillent de façon à pouvoir rendre justice tout en assurant la prise en considération des enfants tout au long de la procédure. Tel est l'un des objectifs des lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants⁸² et du programme de l'Union européenne en matière de droits de l'enfant.⁸³

La question de l'adaptation des systèmes judiciaires aux enfants a également fait l'objet de discussions au niveau international. Le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a consacré, en 2014, sa journée annuelle de discussion sur les droits de l'enfant à l'accès des enfants à la justice et adopté une résolution invitant les États à prendre des mesures en vue d'éliminer les obstacles à l'accès des enfants à la justice.⁸⁴

Suite à une campagne de sensibilisation menée par la société civile, l'Assemblée générale de l'ONU a demandé au Secrétaire général de commander une étude mondiale approfondie sur les enfants privés de liberté.⁸⁵ L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a également adopté une résolution invitant les États membres à prendre des mesures dans le domaine de la justice des mineurs et notamment de n'utiliser la détention qu'en dernier recours.⁸⁶

Au niveau international, les enfants ont désormais la possibilité de saisir le Comité des droits de l'enfant, depuis l'entrée en vigueur du troisième protocole facultatif de la Convention relative aux droits de l'enfant au mois d'avril 2014.⁸⁷ Le protocole, ouvert à la signature depuis février 2012, n'a reçu que peu de soutien de la part des États membres de l'UE, qui ne sont que six à l'avoir ratifié. La **Belgique** et l'**Irlande** l'ont ratifié en 2014.

6.3.1. Les enfants devant les tribunaux : lois et normes

En 2014, un consensus politique s'est dégagé⁸⁸ au Conseil de l'Union européenne au sujet de la proposition de directive relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants soupçonnés ou poursuivis dans le cadre de procédures pénales.⁸⁹ Toutefois, la société civile a critiqué l'affaiblissement



de certaines garanties incluses dans la proposition initiale de la Commission européenne.⁹⁰

Plusieurs directives de l'UE déjà adoptées et établissant des garanties procédurales pour les enfants victimes de crimes n'ont toujours pas été mises en œuvre. Alors que des procédures en infraction sont en cours contre 10 États membres pour non-communication des mesures nationales de mise en œuvre de la directive relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie, la date limite de transposition de la directive victimes, fixée au mois de novembre 2015, approche. La directive victimes établit des garanties spécifiques pour les enfants, comme le montre la figure 6.2. Un rapport sur les victimes de la criminalité publié en 2014 par la FRA analyse l'ampleur et la nature du soutien apporté aux victimes⁹¹ (pour plus d'informations sur les droits des victimes, voir le chapitre 7).

En 2014, la Commission européenne a publié les premiers résultats de son étude sur l'implication des enfants dans les procédures judiciaires, axés sur les indicateurs, les données statistiques et les garanties juridiques dans les procédures pénales. La revue des procédures judiciaires pénales des 28 États membres fournit⁹² en sus des 28 rapports nationaux publiés, une

évaluation juridique des types de garanties procédurales existantes dans les États membres. Elle analyse les différentes normes et indique par exemple qu'une majorité de pays disposent d'une réglementation nationale des médias pour protéger le droit des enfants à la vie privée, mais que seule une minorité a établi l'obligation légale de communiquer et d'expliquer aux enfants victimes la décision ou l'arrêt qui les concerne dans un langage adapté à leur niveau de compréhension.

« Agir dans l'intérêt de l'enfant, c'est veiller à ce que la justice ne crée pas davantage de violence. C'est un objectif ambitieux, car la rencontre de l'enfant victime avec la justice est, elle aussi, souvent violente. Notre devoir, en tant qu'adultes qui entourent cette victime, c'est de limiter autant que possible la violence qu'elle pourrait subir pendant la procédure. La durée de la procédure peut être une forme de violence. La manière dont le procès se déroule peut être une forme de violence. Le manque d'information peut également être une forme de violence. Je pense que nous pouvons travailler là-dessus. C'est une question de pratiques. »

Juge, femme, France (FRA, 2013, projet sur une justice adaptée aux enfants)

L'étude de la FRA portant sur les points de vue des acteurs de la justice dans 10 États membres⁹³ a renforcé les conclusions de l'étude de la Commission en apportant des indications sur le fonctionnement

Figure 6.2 : Directive victimes de l'UE : mesures de protection pour les victimes ayant des besoins spécifiques, ainsi que tout enfant victime d'infraction (articles 21, 22, 23 et 24)



Évaluation personnalisée afin de déterminer les besoins spécifiques de protection
 Mesures de prévention de la diffusion publique d'informations
 Auditions dans des locaux adaptés, conduites par des professionnels formés
 Auditions des victimes de violences sexuelles et de violences fondées sur le genre par une personne même sexe
 Mesures visant à éviter le contact visuel avec l'auteur
 Mesures permettant des audiences à huis clos
 Mesures visant à éviter toute question inutile sur la vie privée des victimes
 Auditions faisant l'objet d'un enregistrement audiovisuel
 Représentant et assistance juridique spéciaux en cas de conflit d'intérêts avec les titulaires de la responsabilité parentale



Enfant

Source : FRA, 2014

réel des garanties au quotidien. L'analyse juridique de la Commission indique par exemple que 17 pays ont établi l'obligation d'effectuer un enregistrement audiovisuel des entretiens avec les enfants victimes et que, dans 10 pays, cet enregistrement est facultatif. Toutefois, d'après les entretiens réalisés par la FRA avec des professionnels, les enregistrements ne seraient pas toujours effectués, en raison, par exemple, d'un matériel inutilisable.

« Un autre problème est que moi, en tant que juge, je n'ai jamais été formée sur la manière de parler aux enfants, et je ne peux me baser que sur mes connaissances personnelles, ce qui est dangereux, selon moi. »

Juge, femme, Croatie (FRA, 2013, projet sur une justice adaptée aux enfants)

De toute évidence, en dépit des garanties juridiques, les pratiques varient d'un État membre à l'autre, en fonction de la gravité des cas et de l'approche choisie par chaque juge. La FRA conclut qu'il semble exister un manque de standardisation. Dans certains cas, l'application du droit national est laissée à l'appréciation des différents professionnels impliqués. La FRA recommande d'élaborer des orientations professionnelles spécifiques, en particulier sur l'audition des enfants et la communication à ces derniers de leurs droits et des procédures. De nombreux professionnels interrogés ont également mis en lumière la nécessité d'une meilleure coopération entre les agences et d'une formation plus efficace.

Pratique encourageante

Améliorer les enquêtes policières et renforcer les poursuites

Au **Royaume-Uni**, le *College of Policing* a publié plusieurs documents d'orientation destinés aux agents de police en 2014 :

- *Police response to concern for a child* traite de la réponse initiale à donner aux appels, des enquêtes et des collectes de preuves ;
- *Investigating child abuse and safeguarding children* souligne que les inquiétudes relatives à des enfants devraient faire l'objet d'enquêtes et que les agents devraient se concentrer sur la collecte de preuves ne se basant pas uniquement sur la déclaration de la victime ou du suspect ;
- *Responding to child sexual exploitation* a pour but de sensibiliser l'opinion à l'exploitation sexuelle des enfants, d'encourager le signalement des cas, de mettre fin aux activités des auteurs et de renforcer les mesures de protection afin d'empêcher l'exploitation sexuelle des enfants et des jeunes.

Pour plus d'informations, voir *College of Policing*, « Major investigation and public protection »

La **Lettonie** a réformé sa loi sur la protection des droits de l'enfant,⁹⁴ en ajoutant l'obligation pour les professionnels travaillant avec des enfants d'acquérir des connaissances spécialisées. Au moins 50 % du programme de formation destiné aux procureurs, juges, agents pénitentiaires, avocats et policiers travaillant avec des enfants devrait désormais traiter de la manière de communiquer avec les enfants, y compris pendant les procédures pénales. Cette réforme traite de l'un des problèmes mis en évidence par la FRA dans son étude, à savoir la nécessité d'une formation professionnelle plus conséquente et plus efficace.

Depuis l'étude juridique et sociale de la Commission européenne et de la FRA, les États membres de l'UE ont entrepris un certain nombre d'initiatives, souvent dans le cadre de la transposition de la directive victimes. En 2014, l'**Allemagne**, la **Croatie**, **Chypre**, l'**Espagne**, la **Hongrie**, la **Lettonie**, la **Lituanie**, **Malte**, les **Pays-Bas** et le **Royaume-Uni** ont réformé ou ont lancé la réforme de leur législation. Ces réformes portent essentiellement sur l'assistance et l'aide juridiques destinées aux enfants victimes, la formation, les procédures d'audition, la tutelle et les mesures de protection.

Les tribunaux nationaux se sont prononcés sur différents aspects de la représentation des enfants devant les tribunaux. En **Belgique**, par exemple, la Cour de Cassation s'est prononcée sur le cas d'une fille qui, ne voulant pas se présenter à l'audience, avait demandé à y être représentée par un avocat, une demande qui a été rejetée par la Cour d'appel. Selon la Cour de Cassation, le fait qu'un enfant ne se présente pas en personne lors d'un procès ne le prive pas de son droit à être représenté par un avocat lors de l'audition.

« Constatant que la mineure refusait, en raison de la crainte que lui inspirait ses parents, d'être mise en présence de ceux-ci et demandait à être représentée par son conseil, l'arrêt considère que le refus de la mineure de comparaître volontairement et la volonté de se faire représenter par un avocat font partie des droits de la défense et constituent un élément fondamental du procès équitable. »

Belgique, Hof van Cassatie/Cour de Cassation, n° P.14.0704.F, 4 juin 2014

6.3.2. Les enfants devant les tribunaux : expériences concrètes

De nombreux États membres ne disposent pas d'informations comparables concernant l'implication des enfants dans les procédures judiciaires pénales, civiles et administratives.⁹⁵ Dès lors, en 2013-2014, la FRA a interrogé 380 enfants sur leur expérience directe de la justice dans neuf États membres, en ayant recours à des mécanismes de protection afin d'éviter tout nouveau traumatisme. Les enfants ont relaté leurs expériences positives et négatives lors de procédures pénales ou

civiles, en répondant à des questions sur les mêmes sujets que les professionnels de la justice, conformément aux normes des lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants.⁹⁶

« Je ne savais pas quand il fallait me lever, puis on m'a crié dessus en disant "tu dois te lever quand tu parles à un juge" ! »

Jeune garçon, 14 ans, impliqué dans une procédure de garde, Estonie (FRA, 2014, projet sur une justice adaptée aux enfants)

Les professionnels ont longuement évoqué la nécessité de locaux adaptés aux enfants pour les auditions. Les enfants semblaient toutefois accorder plus d'importance au comportement de la personne qui les a interrogés (le fait qu'elle ait été ou non respectueuse, sympathique et ouverte, qu'elle leur ait laissé le temps de répondre et de poser des questions) qu'à la disposition de l'endroit où ils étaient interrogés. Cet exercice a fait apparaître la nécessité d'accorder davantage d'attention aux techniques d'audition et au comportement professionnel de chaque personne entrant en contact avec les enfants.

Si les professionnels ont une tendance de voir l'implication des parents de manière critique, les enfants, eux, apprécient grandement le soutien de leurs parents, surtout lors d'audiences difficiles. De nombreux enfants ont relaté avoir été effrayés parce que leur quartier ou leur école était informée de l'affaire, ou parce qu'ils risquaient de tomber sur le prévenu ou sur d'autres parties pendant le procès.

L'étude de la Commission européenne et les entretiens réalisés par la FRA avec les professionnels et les enfants dressent la même conclusion : un droit fondamental, à savoir le droit à l'information, n'est pas appliqué de façon adéquate. Les enfants ont clairement fait savoir qu'il était important pour eux de recevoir des informations pour calmer leur anxiété et pouvoir exprimer leur point de vue librement.

L'étude de la FRA montre qu'en général, et indépendamment de la difficulté de la procédure, les enfants estimaient avoir été écoutés lors de la procédure judiciaire. Certains enfants ont même exprimé une opinion positive au sujet de la procédure. Dans tous ces cas, les enfants avaient bénéficié d'un soutien constant et d'informations suffisantes.

Conclusions de la FRA

■ D'après les données disponibles, les taux de pauvreté des enfants et d'exclusion sociale sont restés à des niveaux élevés ces dernières années.

Pour y remédier, l'UE devrait envisager l'adoption d'un objectif spécifique relatif à la pauvreté des

enfants lors de son examen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020, prévu pour 2015. Le processus du Semestre européen pourrait surveiller l'évolution de la réalisation de cet objectif, en recommandant des mesures de lutte, qui sont fondées sur des éléments de preuve, contre la pauvreté des enfants.

■ Les Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020 – et l'obligation légale de veiller à ce que les programmes opérationnels financés par ces Fonds satisfassent à l'exigence de respecter le principe d'égalité de genre et de non-discrimination, les droits des personnes handicapées et l'inclusion des Roms – constituent un nouveau moyen de lutter contre la pauvreté de tous les enfants et d'assurer leur bien-être.

Les États membres de l'UE, avec la participation de la société civile, devraient utiliser les fonds de l'UE de façon plus adéquate pour assurer une offre de services de qualité pour les enfants, en utilisant l'approche globale du bien-être de l'enfant de la recommandation de la Commission européenne « Investir dans l'enfance ». Il conviendrait de poursuivre les efforts visant en particulier à favoriser la transition d'une prise en charge en institution, à une prise en charge de proximité, notamment pour les enfants handicapés. Étant donné que les enfants souffrent de manière disproportionnée de la pauvreté, il est essentiel d'établir une surveillance efficace de l'utilisation des fonds structurels en vue d'atteindre l'objectif de la réduction de la pauvreté défini dans la stratégie Europe 2020. Une telle surveillance devrait inclure des actions spécifiques à chaque enfant et la mise en place de conditions ex ante pour améliorer le bien-être des enfants et garantir le respect de leurs droits fondamentaux.

■ Les éléments de preuve collectés par la FRA et publiés en 2014 montrent que le niveau de coordination entre les gouvernements centraux et les municipalités reste insuffisant dans le contexte de systèmes de protection de l'enfance décentralisés. Cette insuffisance affecte également la manière dont les services sont fournis dans les différentes municipalités et par les différents prestataires.

Les États membres de l'UE sont encouragés à améliorer leurs mécanismes de coordination et à élaborer des normes de qualité et des mécanismes de surveillance de manière à garantir le respect des droits de l'enfant par les prestataires de services publics et privés.

■ Selon les éléments de preuve de la FRA analysés en 2014 bien que le concept juridique d'une justice adaptée aux enfants soit souvent reconnu dans les systèmes juridiques nationaux, il pourrait être davantage appliqué dans les faits. Les mesures de protection prévues dans la directive victimes, telles

que l'enregistrement vidéo des déclarations des enfants victimes, sont légalement disponibles dans la plupart des États membres de l'UE, mais leur utilisation n'est pas généralisée.

Les États membres de l'UE devraient veiller à ce que la directive victimes, dont le délai maximum de transposition est fixé à novembre 2015, soit correctement transposée et mise en œuvre. En outre, l'approbation d'une nouvelle directive relative aux garanties procédurales offertes aux enfants soupçonnés ou accusés dans des procédures pénales constituera une nouvelle étape en vue de garantir que tous les enfants, y compris ceux qui ont enfreint la loi, sont traités de manière adéquate par le système judiciaire.

- L'étude de la FRA sur la justice adaptée aux enfants, les enfants handicapés et la protection de l'enfance montre que les professionnels qui travaillent avec des enfants tirent de grands avantages d'un soutien continu et d'un renforcement de leurs capacités.

Tous les professionnels concernés devraient adopter une approche cohérente et respectueuse des droits dans leur travail avec les enfants et leurs familles. Les autorités compétentes sont donc encouragées à fournir des orientations spécifiques, des formations et des protocoles pratiques. Les orientations de l'UE sur des systèmes intégrés de protection de l'enfance devraient faciliter ce processus.



Index des références aux États membres

État membre de l'UE	Page
AT	139
BE	138, 142, 147, 148, 150
BG	139, 142, 144, 147
CY	147, 150
CZ	138
DE	138, 147, 150
DK	140, 141
EE	146, 151
EL	139, 141, 144, 147
ES	140, 142, 144, 148, 150
FI	142, 146, 147
FR	145, 149
HR	138, 139, 142, 144, 148, 150
HU	138, 142, 144, 150
IE	138, 141, 142, 144, 145, 148
IT	142, 144, 145
LT	139, 142, 144, 146, 147, 150
LU	142
LV	138, 142, 144, 147, 150
MT	142, 144, 150
NL	142, 145, 150
PL	144, 147, 148
PT	138, 139, 142, 148
RO	139, 140, 142, 144, 146, 147
SE	147
SI	142
SK	148
UK	142, 144, 146, 147, 150

Notes

Tous les liens hypertexte ont été consultés le 30 avril 2015.

- 1 Toutes les données statistiques de ce chapitre sont disponibles auprès d'Eurostat (2013), *Statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) 2013*, indicateur « Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale par âge et sexe » (ilc_pest01). Au moment de la rédaction du présent rapport, les données 2013 pour l'Irlande n'étaient pas disponibles. La moyenne de l'UE-28 inclut donc une estimation pour ce pays.
- 2 L'objectif de la stratégie Europe 2020 relatif à la pauvreté est mesuré par l'indicateur du taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, qui regroupe plusieurs indicateurs relatifs au revenu, à la privation matérielle et à l'intensité du travail. Pour plus d'informations, voir Eurostat, « *Glossary: At risk of poverty or social exclusion (AROPE)* ».
- 3 Unicef, Centre de recherche (2014), *Les enfants de la récession : Impact de la crise économique sur le bien-être des enfants dans les pays riches*, Florence, Bilan Innocenti 12.
- 4 Espagne, Federació d'Entitats d'Atenció i d'Educació a la Infància i l'Adolescència (FEDAIA) (2014), *L'afectació de salut mental en la població infantil i adolescent en situació de risc a Catalunya*.
- 5 Eurostat (2013), « *Children were the age group at the highest risk of poverty or social exclusion in 2011* », *Statistics in focus*, n° 4/2013, 20 février.
- 6 Eurostat (2013), *EU-SILC 2013*, indicateur, « Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale par âge et sexe » (ilc_pest01).
- 7 Tous les instruments juridiques de l'UE, ainsi que la jurisprudence, sont disponibles à : <http://eur-lex.europa.eu>.
- 8 Eurostat (2011), *Dépenses d'éducation en % du PIB ou des dépenses publiques totales*.
- 9 Varly, P., Iosifescu, C.-S., et. al. (2014), *Cost of non-investment in education in Romania*, rapport final pour l'Unicef, novembre 2014.
- 10 Pour plus d'informations, voir le site internet de HBCS.
- 11 Kokkevi, A., Stavrou, M., et. al. (2014), *The repercussions of the economic recession in Greece on adolescents and their families*, Innocenti Working Paper, n° 2014-07, Florence, Unicef, Office of Research.
- 12 Comité des droits de l'enfant, 68^e session, 12-30 janvier 2015, point 1 de l'ordre du jour provisoire, adoption de l'ordre du jour, *Ordre du jour provisoire et annotations*, 3 décembre 2014.
- 13 Nations Unies (ONU), Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme (CDH) (2014), *25/... Droits de l'enfant: accès des enfants à la justice*, A/HRC/25/L.10, 25 mars 2014.
- 14 ONU, Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme (2014), *Vers un meilleur investissement dans les droits de l'enfant*, Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, A/HRC/28/33, 19 décembre.
- 15 Commission européenne (2014), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2014) 130 final/2, Bruxelles, 19 mars 2014.
- 16 *Ibid.*
- 17 Commission européenne (2013), *Recommandation de la Commission du 20 février 2013, « Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité »*, C(2013) 778 final, Bruxelles, 20 février 2013.
- 18 Espagne, *Programa nacional de reformas de España*, 2014.
- 19 Roumanie, Gouvernement (*Guvernul României*), *Programul național de reformă 2014*, avril 2014.
- 20 Toutes les recommandations par pays sont disponibles à : http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm. Pour une analyse des recommandations ayant trait aux enfants et aux jeunes, voir : <http://europa.eu/epic/docs/2014-final-csrs-on-inv-children.pdf>.
- 21 The EU Alliance for a Democratic, Social and Sustainable European Semester (2014), *Let's make the European Semester smart, sustainable and inclusive*.
- 22 Eurochild (2014), *Putting children at the heart of Europe 2020: yet a challenge - Eurochild's Position Paper on the Europe 2020 mid-term review*.
- 23 UE, Alliance for a Democratic, Social and Sustainable European Semester (2014), *Let's make the European Semester smart, sustainable and inclusive*.
- 24 Royaume-Uni, Gouvernement (2014), *Child Poverty Strategy 2014-17*, juin.
- 25 La Valle, I., Payne, L. et Lloyd, E., avec Potter, S. (2014), *Review of policies and interventions for low-income families with young children*, Office of the Children's Commissioner.
- 26 Eurostat (2013), *EU-SILC 2013*, indicateur, « Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale par âge et sexe » (ilc_pest01).
- 27 Croatie, *Nacionalna strategija za prava djece u Republici Hrvatskoj od 2014. do 2020. godine*, 25 septembre 2014.
- 28 Croatie, *Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti*, 2 avril 2014.
- 29 Croatie, *Program provedbe Strategije borbe protiv siromaštva i socijalne uključenosti za razdoblje od 2014. do 2016.*, 23 décembre 2014.
- 30 Malte, Politique stratégique nationale 2014-2024 pour la réduction de la pauvreté et l'inclusion sociale.
- 31 Lituanie, Ministère de la sécurité sociale et du travail (*Socialinės apsaugos ir darbo ministerija*) (2014), Ordonnance relative à l'adoption d'un plan d'action 2014-2020 pour le renforcement de l'inclusion sociale (*Įsakymas Dėl socialinės įtraukties didinimo 2014-2020 metų veiksmų plano patvirtinimo*), 24 janvier.
- 32 Pologne, Ministère du travail et des affaires sociales (*Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej*) (2014), *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu*, Varsovie, août 2014.
- 33 Commission européenne (2013), *Commission Recommendation of 20.2.2013, Investing in children: breaking the cycle of disadvantage*, C(2013) 778 final, Bruxelles, 20 février 2013.
- 34 Frazer, H., et Marlier, E. (2014), *Investing in children: breaking the cycle of disadvantage - a study of national policies*, Réseau européen d'experts indépendants sur l'inclusion sociale, avril.
- 35 Commission européenne, Fonds européen d'aide aux plus démunis (2014), « Six new national programmes to help the most deprived approved, including Italy's €670 million plan », 11 décembre.
- 36 Selon l'Unicef, un système de protection de l'enfance est une série de lois, de politiques, de réglementations, de services et de capacités requis à travers tous les secteurs (spécialement le bien-être social, l'éducation, la santé, la sécurité et la justice) pour prévenir et répondre aux risques liés à la protection. Voir Unicef (2008), *UNICEF Child Protection Strategy*, 20 mai.



- 37 ONU (1989), *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989. Voir également Unicef (2014), *25 years of the CRC: is the world a better place for children?*, Genève, Unicef.
- 38 FRA (2015 à paraître), *Mapping child protection systems in the EU*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (Office des publications). Voir également les principales conclusions disponibles sur le site internet de la FRA : « *Vue d'ensemble des systèmes de protection de l'enfance dans l'UE* ».
- 39 Pays-Bas, (2014), *Wet van 1 maart 2014 inzake regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet)*, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, vol. 2014, n° 105.
- 40 Pays-Bas, De Kinderombudsman (2014), *Preventie van kindermishandeling in gemeenten. Van papier naar werkelijkheid*.
- 41 Pays-Bas, Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (2014), *Vierde rapportage*, juin.
- 42 Pays-Bas, Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (2014), *Vijfde rapportage*, décembre.
- 43 France, Sénat (2014), *Protection de l'enfance : améliorer le dispositif dans l'intérêt de l'enfant - Rapport d'information No. 655 (2013-2014)*, 25 juin.
- 44 CouEDH, *O'Keefec. Irlande*, requête n° 35810/09, 28 janvier 2014.
- 45 Irlande, Department of Education and Skills (2014), « *Government approves balanced and equitable outcome for people involved in school child abuse cases* », 16 décembre.
- 46 FRA (2015 à paraître), *Mapping child protection systems in the EU*, Luxembourg, Office des publications.
- 47 Royaume-Uni, Department for Education (2014), *Consultation on powers to delegate social care functions, Government response*, juin.
- 48 Voir par exemple le site de l'entreprise commerciale G4S : « *Our Services* ».
- 49 Royaume-Uni, Parlement (2014), *Children and Families Act 2014*, 13 mars.
- 50 Estonie, *Lastekaitse seadus*, 19 novembre 2014.
- 51 Estonie, Union pour le bien-être de l'enfant (*Lastekaitse liit*) (2014), *Lastekaitse seadusega venitamine oleks vastuolus lapse õigustega*, Avis soumis au Parlement, 5 novembre.
- 52 Estonie, Union pour la protection des mères et des enfants (*MTÜ Ühendus Emade ja Laste Kaitseks*) (2014), Avis sur la proposition de loi 677 SE sur la protection des enfants (*Arvamus Lastekaitse seaduse eelnõu 677 SE kohta*), 27 août ; voir également Estonie, Fondation pour la protection de la famille et des traditions (*SA Perekonna ja Traditsiooni Kaitseks*) (2014), Avis sur la proposition de loi sur la protection des enfants (*Arvamus eelnõule*), 8 juillet.
- 53 FRA (2015 à paraître), *Mapping child protection systems in the EU*, Luxembourg, Office des publications.
- 54 Finlande, Heinonen, H., et al. (2014), *How child welfare costs accumulate?*, Lastensuojelun Keskusliitto.
- 55 Voir par exemple, European Coalition for Community Living (2010), *Wasted Time, Wasted Money, Wasted Lives ... A Wasted Opportunity?*.
- 56 Médiateur européen (2014), *Politique de « cohésion » de l'UE : la Médiatrice enquête sur la protection des droits fondamentaux*, communiqué de presse n° 14/2014, 21 mai.
- 57 Annexe XI, « Conditions ex ante », Objectif thématique 9, critères de vérification du respect du Règlement (UE) n° 1303/2013.
- 58 Lituanie, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (2014), Ordonnance pour l'adoption d'un plan d'action favorisant la transition d'une prise en charge en institution des enfants handicapés et des enfants sans protection parentale à une prise en charge de proximité pour la période 2014-2020 (*Isakymas Dėl perėjimo nuo institucinės globos prie šeimoyje ir bendruomenėje teikiamų paslaugų neįgaliesiems ir likusiems be tėvų globos vaikams 2014-2020 metų veiksmų plano patvirtinimo*), n° A1-83, 14 février.
- 59 Baker Tilly, Comsa, R., et al. (2013), *The financial impact of the public child protection system reform in Romania*, Hopes and Homes for Children Romania.
- 60 FRA (2014), *Violence against women: an EU-wide survey - Main results*, Luxembourg, Office des publications et FRA (2014), *La violence à l'égard des femmes : une enquête à l'échelle de l'UE - Les résultats en bref*, Luxembourg, Office des publications.
- 61 Comité CEDAW, Comité CRC (2014), *Joint general recommendation/general comment No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women and No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices*.
- 62 Conseil de l'Europe (2011), *Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*, STCE n° 210.
- 63 Danemark, France, Espagne, Malte et Suède.
- 64 Conseil de l'Europe, *Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels*, STCE n° 201, 2007.
- 65 Conseil européen (2014), *Council conclusions on 'Preventing and combating all forms of violence against women and girls, including female genital mutilation'*, Réunion du Conseil Justice et affaires intérieures, 5 et 6 juin 2014.
- 66 FRA (2014), *Violence against women: an EU-wide survey - Main results*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2014), *La violence à l'égard des femmes: une enquête à l'échelle de l'UE - Les résultats en bref*, Luxembourg, Office des publications.
- 67 Le numéro de la directive a fait l'objet d'un rectificatif, « 2011/93/UE » remplaçant « 2011/92/UE » ; voir Rectificatif à la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil, JO 2012 L 18.
- 68 Belgique (2014/0017), Chypre (2013/0210), Espagne (2014/0084), Grèce (2014/0077), Hongrie (2014/0115), Italie (2014/0134), Malte (2014/0162), Pays-Bas (2014/0168), Portugal (2014/0182), Roumanie (2014/0192) et Royaume-Uni (2014/0219).
- 69 Chypre, Loi de 2004 sur la prévention et la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie (*Ο Περί της Πρόληψης και της Καταπολέμησης της Σεξουαλικής Κακοποίησης, της Σεξουαλικής Εκμετάλλευσης Παιδιών και της Παιδικής Πορνογραφίας Νόμος του 2014*), n° 91(I)/2014.
- 70 Grèce, Loi n° 4267 sur la lutte contre les abus sexuels ou l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie (*Νόμος υπ' αριθ. 4267 για την καταπολέμηση της σεξουαλικής κακοποίησης και εκμετάλλευσης παιδιών και της παιδικής πορνογραφίας και άλλες διατάξεις*), 10 juin 2014.
- 71 Allemagne, Bundestag (2014), *Plenarprotokoll 18/67*, 6351D, 14 novembre.

- 72 Slovaquie, vláda SR (2014), Résolution n° 24/2014 du 15 janvier 2014 du gouvernement slovaque (*Národná stratégia na ochranu detí pred násilím*).
- 73 Portugal, Résolution n° 102/2013 du Conseil des ministres, 2014-2017, 5^e plan d'action national pour la prévention et la lutte contre la violence domestique et conjugale (*Resolução do Conselho de Ministros 102/2013, V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género*), Journal officiel, 1^{re} série, n° 102, 31 décembre 2013 (*Diário da República, 1^a série, n°102 de 31 de Dezembro de 2013*).
- 74 Pologne, Conseil des ministres (*Rada Ministrów*) (2014), *Krajowy plan przeciwdziałania przemocy w rodzinie na lata 2014-2020*, 9 juin.
- 75 FRA (2015, à paraître), *Violence against children with disabilities: legislation, policies and programmes in the European Union* [titre provisoire], Luxembourg, Office des publications.
- 76 FRA (2015), *Child-friendly justice: perspectives and experiences of professionals on children's participation in civil and criminal proceedings in 10 EU Member States*, Luxembourg, Office des publications. Voir aussi le résumé en français : FRA (2015), *Une justice adaptée aux enfants - points de vue et expériences de professionnels - Résumé*, Luxembourg, Office des publications.
- 77 FRA (2009), *La traite des enfants dans l'Union européenne - Défis, perspectives et bonnes pratiques*, Luxembourg, Office des publications.
- 78 FRA (2015, à paraître), *Violence against children with disabilities: legislation, policies and programmes in the European Union* [titre provisoire], Luxembourg, Office des publications.
- 79 FRA (2014), *Guardianship for children deprived of parental care: a handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking*, Luxembourg, Office des publications.
- 80 Croatie, *Nacionalna strategija za prava djece u Republici Hrvatskoj od 2014. do 2020. godine*, 25 septembre 2014.
- 81 Espagne, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Secretaria de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, Observatorio de la Infancia (2014), *Protocolo Básico de Intervención Contra el Maltrato Infantil en el Ámbito Familiar*.
- 82 Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2010), *Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants*, 17 novembre 2010.
- 83 Commission européenne (2011), *Programme de l'Union européenne en matière de droits de l'enfant*, COM(2011) 60 final, Bruxelles, 15 février 2011.
- 84 ONU, Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme (2014), *25/... Droits de l'enfant; accès des enfants à la justice*, A/HRC/25/L.10, 25 mars 2014.
- 85 ONU, Assemblée générale (2014), 69^e Session, Troisième Commission, point 64 (a) de l'ordre du jour, Promotion et protection des droits des enfants, A/C.3/69/L.24/Rev. 1, *Rights of the child*, para. 51 (d).
- 86 Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire (2014), Résolution 2010, *Une justice pénale des mineurs adaptée aux enfants: de la rhétorique à la réalité*, 27 juin 2014.
- 87 ONU, Assemblée générale (2012), Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 19 décembre 2011 [sur la base du rapport de la Troisième Commission (A/66/457)] 66/138. Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications.
- 88 Conseil de l'Union européenne, *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on procedural safeguards for children suspected or accused in criminal proceedings: general approach*, Bruxelles, 22 mai 2014.
- 89 Commission européenne (2013), *Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants soupçonnés ou poursuivis dans le cadre des procédures pénales*, COM(2013) 822 final, 2013/0408 (COD), Bruxelles, 27 novembre 2013.
- 90 Voir par exemple Meijers Committee, Standing Committee of Experts on International Immigration, Refugee and Criminal Law (2014), *Note on the Proposal for a Directive on procedural safeguards for children suspected or accused in criminal proceedings*; voir également Fair Trials International and Children's Rights Alliance for England (2014), *Joint position paper on the proposed directive on procedural safeguards for children suspected or accused in criminal proceedings*.
- 91 FRA (2015), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, Luxembourg, Office des publications. Voir également le résumé en français : FRA (2015), *Les victimes de la criminalité dans l'UE : l'étendue et la nature de l'aide aux victimes*, Luxembourg, Office des publications.
- 92 Commission européenne, DG Justice (2014), *Summary of contextual overviews on children's involvement in criminal judicial proceedings in the 28 Member States of the European Union*, Luxembourg, Office des publications.
- 93 FRA (2015), *Child-friendly justice: perspectives and experiences of professionals on children's participation in civil and criminal proceedings in 10 EU Member States*, Luxembourg, Office des publications. Voir aussi le résumé en français : FRA (2015), *Une justice adaptée aux enfants - points de vue et expériences de professionnels - Résumé*, Luxembourg, office des publications.
- 94 Lettonie, Amendements à la loi sur la protection des droits de l'enfant (*Grozījumi Bērnu tiesību aizsardzības likumā*), 6 mars 2014.
- 95 Commission européenne, La situation des enfants dans les procédures judiciaires pénales, « *Data on children in judicial proceedings in EU-28* ».
- 96 Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, *Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants*, 17 novembre 2010.

7	Accès à la justice, notamment droits des victimes de la criminalité	159
7.1.	Efforts destinés à renforcer la confiance mutuelle : l'État de droit et la justice	159
7.1.1.	Nouvelle législation de l'UE en matière d'accès à la justice et de coopération judiciaire dans les affaires pénales	160
7.1.2.	Les tribunaux européens formulent des orientations concernant le droit à un procès équitable et le droit de défense	161
7.2.	Progrès de l'UE et des États membres sur la feuille de route relative aux droits procéduraux en cas de poursuites pénales	162
7.3.	Application des droits des victimes par les États membres	164
7.3.1.	Améliorer les informations communiquées aux victimes	166
7.3.2.	Développer les services et le soutien aux victimes de la criminalité	168
7.3.3.	Un défi constant : évaluer l'application des droits des victimes	168
7.4.	Reconnaître et réagir face aux femmes victimes de violence : l'Europe fait un pas en avant	169
7.4.1.	Mesures destinées à lutter contre la violence à l'égard des femmes au niveau des États membres	170
	Conclusions de la FRA	172

ONU et CdE

1^{er} janvier – La Règle 47 du règlement de la CouEDH entre en vigueur et introduit des critères d’admissibilité plus stricts

Janvier

Février

17-21 mars – Le Sous-comité d’accréditation du Comité International de Coordination des Institutions nationales des droits de l’homme (INDH) recommande l’accréditation des INDH des Pays-Bas et de la Slovaquie, assortie d’un statut A et d’un statut B respectivement

6 mars – Le Commissaire aux droits de l’homme du CdE publie un nouvel article dans le carnet des droits de l’homme : « Il faut combattre spécifiquement le discours de haine à l’encontre des femmes »’

Mars

9 avril – L’Assemblée générale des Nations Unies adopte la Résolution 68/268 relative au renforcement et à l’amélioration du fonctionnement de l’ensemble des organes conventionnels des droits de l’homme

25 avril – La Pologne ratifie le deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR), visant à abolir la peine de mort, devenant ainsi le dernier État membre de l’UE à ratifier ce protocole

Avril

23 mai – La Pologne ratifie le Protocole n° 13 à la Convention de sauvegarde des Droits de l’Homme et des Libertés fondamentales relatif à l’abolition de la peine de mort en toutes circonstances, devenant ainsi le dernier État membre de l’UE à ratifier ce protocole

Mai

11 juin – L’OIT adopte un nouveau protocole sur le travail forcé juridiquement contraignant dans le but de combler les lacunes observées dans la mise en œuvre de la Convention sur le travail forcé de 1930

26-27 juin – Le CdE organise le séminaire « Comblent les lacunes dans la recherche et la collecte des données ventilées par sexe en matière d’égalité d’accès des femmes à la justice »

Juin

15 juillet – Le Conseil des droits de l’homme des Nations Unies adopte la Résolution 26/22 visant à renforcer la responsabilisation et l’accès à un recours en cas d’atteintes aux droits de l’homme

Juillet

1^{er} août – La Convention du CdE sur la prévention et la lutte contre la violence à l’égard des femmes et la violence domestique (convention d’Istanbul) entre en vigueur

Août

Septembre

9 octobre – La CEPEJ publie un cinquième rapport d’évaluation du fonctionnement des systèmes judiciaires européens

15 octobre – Le Conseil pour l’avenir du monde, l’Union interparlementaire et l’ONU Femmes décernent le prix Vision 2014 à la Convention du CdE sur la prévention et la lutte contre la violence à l’égard des femmes et la violence domestique (convention d’Istanbul)

16 octobre – Suite à son initiative concernant l’aide juridique en ligne, le Conseil général des barreaux espagnols remporte le prix de la Balance de cristal 2014 pour ses pratiques judiciaires innovantes

27-31 octobre – Le Sous-comité d’accréditation du Comité International de Coordination des Institutions nationales des droits de l’homme recommande l’accréditation des INDH de la Finlande et de la Hongrie assortie d’un statut A

Octobre

Novembre

17 décembre – La République tchèque est le dernier des 28 États membres à devenir partie au Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prémunir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (protocole de Palerme)

Décembre

UE

Janvier

Février

14 mars – Le Conseil de l’UE adopte la Directive 2014/41/UE concernant la décision d’enquête européenne en matière pénale ainsi que la Directive 2014/42/UE concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l’UE

Mars

28-29 avril – La FRA organise conjointement avec la présidence grecque du Conseil de l’UE, un séminaire à Thessalonique sur le thème « Instaurer la confiance parmi les victimes pour lutter efficacement contre les crimes de haine : échanger de bonnes pratiques et déterminer les démarches envisageables », mettant l’accent sur la nécessité de faciliter le signalement par les victimes ou les témoins, y compris par l’intermédiaire du signalement d’un tiers ou d’un signalement anonyme

Avril

Mai

6-7 juin – Le Conseil de l’UE adopte des conclusions visant à prévenir et combattre toutes les formes de violence à l’égard des femmes et des filles, y compris les mutilations génitales féminines, dans lesquelles il salue les principaux résultats de l’enquête de la FRA sur la violence à l’égard des femmes initiée le 5 mars

Juin

Juillet

Août

Septembre

Octobre

Novembre

1^{er} décembre – Période de transition pour les mesures relatives à la police et à la justice pénale adoptées avant l’expiration du Traité de Lisbonne, qui permettent, par exemple, à la Commission européenne et à la CJUE d’évaluer les niveaux d’application des États membres

18 décembre – La CJUE rend son avis sur le projet d’accord sur l’adhésion de l’UE à la CEDH et décèle des problèmes quant à sa compatibilité avec le droit européen

Décembre

7

Accès à la justice, notamment droits des victimes de la criminalité



Les nouvelles orientations stratégiques du Conseil européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice ont fait de l'accroissement de la confiance mutuelle, du renforcement de la protection des victimes et du renforcement des droits des personnes poursuivies et des suspects l'une des priorités de l'agenda politique de l'Union européenne (UE). De nombreux États membres de l'UE ont adopté de nouvelles lois, ou ont réformé des lois et politiques existantes dans le domaine. Parallèlement, l'ONU, le Conseil de l'Europe et l'UE ont poursuivi leurs efforts pour renforcer l'État de droit, l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'efficacité des systèmes judiciaires, en tant que piliers d'une société démocratique. La période transitoire de cinq ans entamée avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne est arrivée à échéance, ce qui a permis à la Commission européenne et à la CJUE d'évaluer pleinement la transposition par les États membres des mesures adoptées dans le domaine de la police et de la justice pénale. L'enquête la plus complète jamais menée à ce jour dans l'UE et dans le monde au sujet de la violence à l'égard des femmes a révélé des niveaux alarmants de violences et fourni des éléments de preuve indispensables pour aider les États membres à élaborer des réponses juridiques et politiques au problème.

7.1. Efforts destinés à renforcer la confiance mutuelle : l'État de droit et la justice

La nécessité de renforcer la confiance dans les décisions judiciaires, quel que soit l'État membre dans lequel elles sont rendues, et la nécessité d'éliminer les obstacles que rencontrent les citoyens de l'UE dans l'exercice de leur droit à la libre circulation et leur droit de vivre dans le pays de l'UE de leur choix, sont deux des priorités qu'il convient de traiter pour progresser sur la voie d'un meilleur fonctionnement de l'ensemble d'un espace européen de justice unique. En mars 2014, la Commission européenne a identifié ces deux priorités parmi d'autres, dans le but de contribuer au prochain agenda politique de l'UE en matière de justice et d'affaires intérieures (suite à l'expiration du précédent programme de l'UE pour la justice et les affaires intérieures, à savoir le Programme de Stockholm en 2014).¹

Lors de son sommet de juin, le Conseil européen a adopté les nouvelles orientations stratégiques pour les cinq prochaines années en matière de liberté, de sécurité et de justice.² Ces orientations préconisent de renforcer la confiance mutuelle des États membres de l'UE dans leurs systèmes judiciaires respectifs afin de garantir un espace européen de justice plus efficace respectant pleinement les droits fondamentaux. Un niveau élevé de confiance mutuelle constitue une base nécessaire au bon fonctionnement de nombreux instruments juridiques de l'UE dans ce domaine. Le mandat d'arrêt européen est une excellente illustration de ce principe car il constitue une simplification et une amélioration de la procédure de remise entre les États membres. Dans ce contexte, le Conseil européen a admis l'importance d'une politique européenne cohérente en matière de justice et a exigé que de plus amples mesures soient prises pour, notamment, simplifier l'accès à la justice, renforcer les droits des personnes poursuivies ou soupçonnées dans le cadre des procédures pénales, renforcer la protection des victimes et améliorer la reconnaissance mutuelle des décisions et des jugements. La nécessité de

mobiliser et de s'inspirer de l'expertise des agences de l'UE pertinentes, notamment celle de la FRA, a été mise en avant.

L'accès à la justice n'est pas simplement un droit en soi. Il s'agit également d'un droit qui confère des prérogatives et des moyens d'action, en ce sens qu'il permet aux individus de faire valoir leurs droits fondamentaux et d'obtenir réparation. Des systèmes judiciaires efficaces et indépendants constituent des garanties essentielles de l'État de droit. La question de savoir comment protéger davantage l'État de droit est resté à l'ordre du jour des acteurs internationaux et européens en 2014. La Commission européenne a adopté un nouveau cadre pour répondre aux menaces systématiques envers l'État de droit dans les États membres de l'UE.³ Ce cadre a pour but de permettre à la Commission de trouver des solutions destinées à empêcher l'émergence d'une menace systématique envers l'État de droit qui pourrait se transformer en un « risque clair de violation grave » au sens de l'article 7 du Traité sur l'Union européenne (TUE)⁴. Tout en reconnaissant l'importance de ce nouveau cadre, la FRA a proposé d'élargir le débat et de compléter ce cadre par un autre cadre stratégique des droits fondamentaux reprenant toutes les valeurs exposées à l'article 2 du TUE. L'objectif serait d'élaborer un cadre des droits fondamentaux interne à l'UE qui reflète le cadre des droits fondamentaux externe existant.⁵

En avril 2014, la Présidence autrichienne du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a tenu une conférence consacrée au concept et aux mécanismes de mise en œuvre de l'État de droit. À cette occasion, la FRA a souligné le rôle unique des indicateurs des droits fondamentaux dans le contrôle et l'évaluation de cette mise en œuvre afin d'identifier les tendances de manière objective et fondée (voir également le [Focus](#)).⁶

Un autre événement qu'il convient de noter en 2014 est la présentation de la deuxième édition du tableau de bord de la justice dans l'UE.⁷ Cet outil, mis en place en 2013, vise à renforcer l'efficacité du fonctionnement des systèmes judiciaires nationaux de l'UE en rassemblant diverses données afin de contribuer à la détection des lacunes et de soutenir ainsi les réformes.⁸ La plupart des données quantitatives utilisées par le tableau de bord sont fournies par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).⁹ Le tableau de bord 2014 utilise les mêmes indicateurs qu'en 2013 au sujet de l'efficacité, de la qualité et de l'indépendance, et offre en outre une vue d'ensemble comparative de la manière dont les systèmes judiciaires nationaux sont organisés pour protéger l'indépendance du pouvoir judiciaire, par exemple par l'analyse des dispositions juridiques spécifiques destinées à protéger l'indépendance de la justice. Il avance par ailleurs des données précises sur la durée des procédures judiciaires

relatives au droit de la concurrence ou encore le droit des consommateurs. L'UE tiendra compte des conclusions du tableau de bord dans l'élaboration de ses analyses spécifiques à chaque pays du Semestre européen 2014 ainsi que dans le cadre des programmes d'ajustement économique.¹⁰

7.1.1. Nouvelle législation de l'UE en matière d'accès à la justice et de coopération judiciaire dans les affaires pénales

En ce qui concerne l'évolution de la législation à l'échelle de l'UE, deux directives ont été adoptées dans le domaine de la justice pénale.

- La Directive 2014/41/UE concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale remplace plusieurs instruments existants par un instrument unique qui devrait permettre aux États membres de mettre en œuvre des mesures d'enquête à la demande d'un autre État membre sur la base d'une reconnaissance mutuelle (l'Irlande et le Danemark n'y sont pas parties). Ces mesures d'enquête incluraient, par exemple, l'interrogation des témoins, l'interception de télécommunications et l'obtention de renseignements ou de preuves qui seraient déjà en la possession de l'État membre concerné. Il y a lieu de noter que certaines questions soulevées par diverses entités spécialisées, dont la FRA dans son avis sur le projet de directive concernant la décision d'enquête européenne de 2011 (par exemple, au sujet des motifs de refus de l'exécution d'une décision d'enquête européenne et de certaines garanties d'un procès équitable) ont été prises en considération dans l'instrument final.¹¹
- La Directive 2014/42/UE concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime vise à instaurer des règles communes minimales dans des affaires à caractère criminel (le Danemark et le Royaume-Uni n'y sont pas parties). Elle offre la capacité aux autorités nationales d'identifier et de dépister rapidement et efficacement les produits du crime transfrontalier et organisé, par exemple dans les affaires de trafic de drogue, de contrefaçon et de traite des êtres humains, de manière à geler, administrer et confisquer ces biens de manière cohérente dans l'ensemble de l'UE. Il est également important de souligner que la directive répond à certaines suggestions des diverses entités spécialisées, notamment celles formulées par la FRA dans son avis 2012 sur le sujet. La FRA suggérait, par exemple, des mesures spécifiques permettant de garantir l'accès à la justice des victimes de crime, et une disposition encourageant l'utilisation des biens confisqués à des fins sociales.¹²

Les négociations relatives à la proposition de création d'un Parquet européen, qui aurait pour mission d'engager des poursuites sur les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, notamment les fraudes, se sont poursuivies en 2014.¹³ Deux éléments de cette proposition présentent un intérêt particulier :

- l'introduction d'une organisation collégiale du Parquet européen ; et
- la compétence concurrente du Parquet européen et des autorités nationales pour ouvrir des enquêtes et engager des poursuites sur les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

La nécessité de garantir l'efficacité et l'indépendance du Parquet européen a été mise en avant et continuera d'être débattue en 2015. La FRA, dans son avis sur l'une des versions antérieures de la proposition de création d'un Parquet européen de février 2014, a également mis en exergue la nécessité de garantir l'indépendance du Parquet européen. L'agence a par ailleurs souligné l'importance d'un contrôle judiciaire des activités du Parquet européen et a soulevé le problème de la responsabilité de la conduite d'un tel contrôle. Elle a en outre avancé d'autres observations liées aux droits fondamentaux, qui concernent la nécessité de reconnaître le rôle de la victime au moment de décider d'engager ou non des poursuites, de renforcer les droits de la victime dans les procédures de transaction et de mettre en place des garanties spécifiques afin de renforcer l'exercice efficace des droits de défense, notamment l'accès aux services d'un avocat et à une assistance juridique. Enfin, la FRA a souligné la nécessité d'établir le principe d'interdiction de la double incrimination (*ne bis in idem*) et un mécanisme efficace d'indemnisation en cas d'enquête ou de poursuites infondées.¹⁴

7.1.2. Les tribunaux européens formulent des orientations concernant le droit à un procès équitable et le droit de défense

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) ont également abordé diverses questions portant sur le droit à un procès équitable et le droit de défense dans le cadre des procédures pénales. À titre d'illustration, l'affaire *Baytar* posait la question de la garde à vue, sans l'assistance d'un interprète, d'un individu ne maîtrisant pas suffisamment la langue nationale.¹⁵ La CouEDH a estimé qu'en l'absence d'un interprète, M^{me} Baytar n'avait pas été en mesure d'apprécier pleinement les conséquences de la renonciation à ses droits de garder le silence ou de bénéficier de l'assistance d'un avocat. En conséquence, la CouEDH a conclu à une violation de l'article 6 de la CEDH.

La CouEDH a rendu plusieurs jugements concernant l'interdiction de la double incrimination (*ne bis in idem*) en 2014. L'affaire *Grande Stevens* concernait les poursuites administratives et pénales engagées à l'encontre de deux sociétés soupçonnées de manipulation de marchés en Italie.¹⁶ La CouEDH a conclu que si la procédure initiale était qualifiée de procédure administrative dans le droit italien, la gravité des sanctions imposées aux requérantes indiquait au contraire qu'il s'agissait d'une procédure pouvant être considérée comme de nature pénale. Dans la mesure où la procédure pénale engagée par la suite concernait des faits identiques, commis par les mêmes personnes et à la même date, le principe du *ne bis in idem* a été violé. Le jugement de la CouEDH a confirmé qu'en cas d'imposition de sanctions pénales et de sanctions officiellement qualifiées d'administratives, il n'est pas exclu que ces dernières soient contestées en vertu du principe d'interdiction de la double incrimination.

Dans l'affaire *Lucky Dev c. Suède*¹⁷, la CouEDH a réitéré sa position selon laquelle le principe *ne bis in idem* ne se limitait pas au droit de ne pas être sanctionné deux fois pour la même infraction, mais incluait le droit de ne pas être jugé deux fois pour le même délit. Elle a conclu que M^{me} Dev avait été jugée à nouveau pour une infraction fiscale pour laquelle elle avait déjà été acquittée, dans la mesure où la procédure fiscale dirigée contre elle n'avait pas été menée à son terme et où les pénalités fiscales qui lui avaient été infligées n'avaient pas été annulées, alors même que la procédure pénale engagée contre elle pour une infraction fiscale connexe s'était achevée par un jugement définitif.

Enfin, lors de procédures engagées contre la Finlande impliquant des poursuites fiscales avec imposition d'une pénalité fiscale et l'ouverture de poursuites pénales pour fraude fiscale (*Glantz c. Finlande*, *Häkkinen c. Finlande*, *Nykänen c. Finlande* et *Pirttimäki c. Finlande*), la CouEDH a confirmé que le principe *ne bis in idem* n'empêchait pas la tenue de plusieurs procédures concomitantes. Néanmoins, dans le cas où deux procédures étaient menées en parallèle, la deuxième procédure devait être interrompue une fois que la première avait donné lieu à une décision définitive.¹⁸

En 2014, la CJUE a également continué de fournir de plus amples orientations quant au principe du *ne bis in idem* (voir aussi le [chapitre 8](#) sur la jurisprudence invoquant la Charte des droits fondamentaux). Dans l'affaire *Spasic* (C-129/14),¹⁹ M. Spasic s'était acquitté d'une amende de 800 EUR imposée par un tribunal italien après avoir été condamné pour fraude, mais n'avait pas purgé la peine privative de liberté d'un an qui lui avait été imposée pour les mêmes faits. Il a été poursuivi en Allemagne pour la même infraction de fraude. La grande chambre de la CJUE a conclu que, dans la mesure où une peine privative de liberté et une

amende lui avaient été imposées à titre de peines principales, le seul paiement de l'amende ne suffisait pas à considérer que la peine avait été purgée ou était en passe de l'être. Par conséquent, les peines privatives ou non de liberté sont dissociables aux fins d'appliquer la règle de la double incrimination, ce qui signifie que s'acquitter d'une amende ne saurait équivaloir à l'exécution partielle d'une peine privative de liberté et ne saurait dès lors dispenser la personne concernée d'être poursuivie dans un deuxième État membre. Dans l'affaire *M* (C-398/12),²⁰ l'auteur présumé de violences sexuelles a fait l'objet d'instructions parallèles en Italie (sur la base de la nationalité du suspect) et en Belgique (sur la base du lieu des faits présumés). La CJUE a affirmé que la conclusion des autorités belges, à savoir que rien ne motivait le renvoi de l'opposition devant une juridiction se prononçant sur le fond faute d'éléments de preuve suffisants, était une décision sur le fond et faisait par conséquent obstacle à de nouvelles poursuites en Italie ou, a fortiori, dans tout autre État membre de l'UE.

7.2. Progrès de l'UE et des États membres sur la feuille de route relative aux droits procéduraux en cas de poursuites pénales

La feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales (ci-après, la « feuille de route ») fait partie du plan d'action du Programme de Stockholm. Cette feuille de route définit une approche structurée pour l'établissement d'un catalogue complet des droits procéduraux minimum et communs à toute l'UE, dont bénéficieraient les suspects et les personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales. La réflexion sur ces propositions présentée par la Commission en novembre 2013 s'est poursuivie en 2014, tandis que le Parlement européen et le Conseil de l'UE procédaient à leur examen.²¹ Les négociations avec le Parlement européen et le Conseil destinées à parvenir à un accord sur le texte des propositions relatives à l'assistance juridique et à la présomption d'innocence (mesure C2) et les garanties particulières pour les enfants suspectés ou poursuivis dans le cadre de procédures pénales (mesure E) commenceront au début de l'année 2015.

Cette section concerne les évolutions survenues en 2014 dans les États membres s'agissant des trois premiers instruments adoptés au titre de la feuille de route. Ces instruments sont la Directive 2010/64/UE relative au droit à l'interprétation et à la traduction

(mesure A), la Directive 2012/13/UE relative au droit à l'information (mesure B) et la Directive 2013/48/UE relative au droit d'accès à un avocat et à la communication (mesures C1+D).

La figure 7.1 présente une vue d'ensemble des divers instruments instaurés par l'UE dans le cadre de la feuille de route et de leur statut actuel. Par ailleurs, elle indique le cas échéant les noms des États membres de l'UE qui ne sont pas parties.

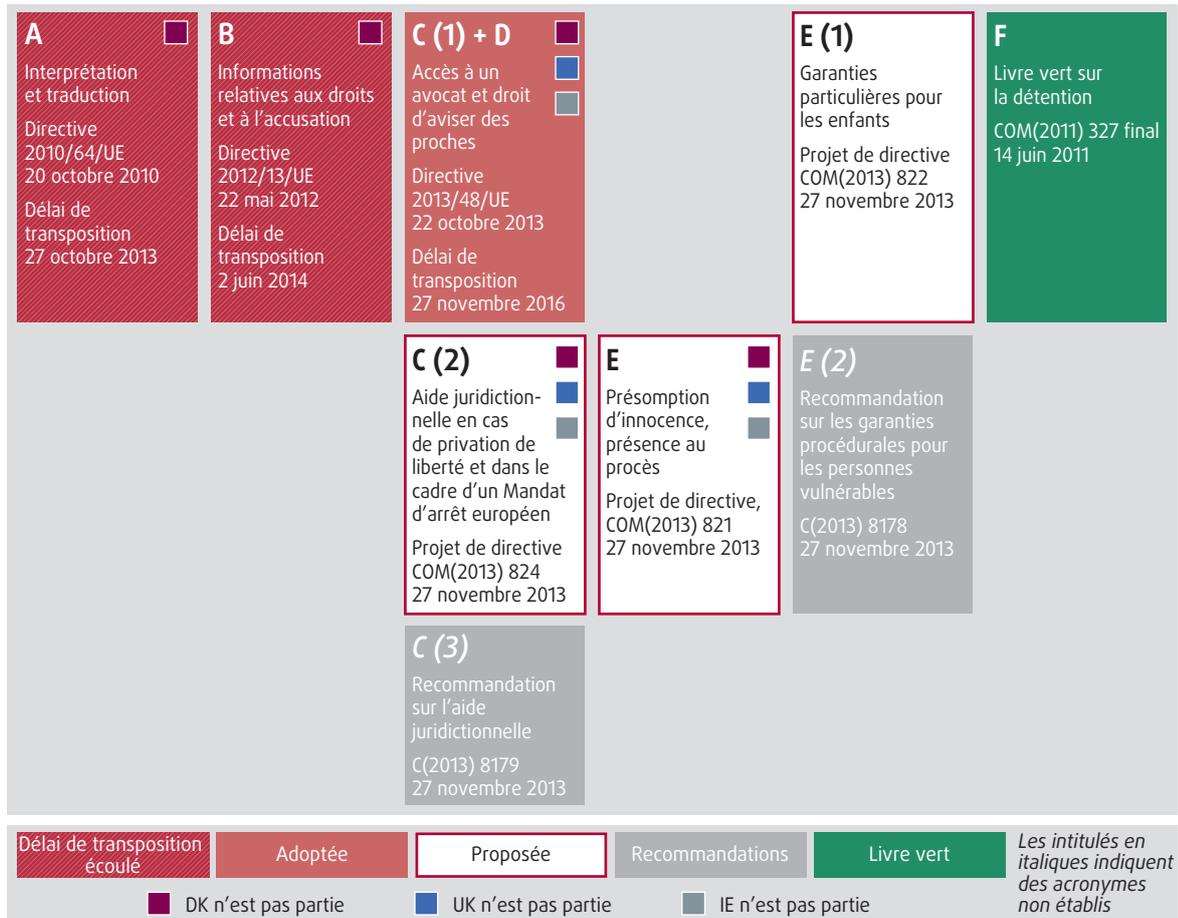
Au plan national, de nombreux États membres de l'UE ont adopté différentes mesures législatives, politiques ou d'une autre nature en rapport avec les deux premiers instruments définis dans la feuille de route, à savoir la directive relative au droit à l'interprétation et à la traduction et la directive relative au droit à l'information. Ces deux directives visent à établir des normes de protection communes afin de permettre aux suspects et aux personnes poursuivies de suivre et de participer activement à leur procédure judiciaire, conformément aux normes internationales existantes, notamment les normes relatives au droit à un procès équitable garanti par l'article 47 de la Charte de l'UE et l'article 6 de la CEDH.

Conformément aux dispositions de ces deux instruments, par exemple, les suspects et les personnes poursuivies ont le droit d'être interrogés, de participer aux audiences, de se voir communiquer les documents essentiels du dossier et de bénéficier de conseils juridiques dans leur langue maternelle ou dans toute autre langue qu'ils parlent ou comprennent pendant toute la durée de leur procédure pénale et dans toutes les juridictions de l'UE. L'État membre, et non le suspect, ni la personne poursuivie, devra supporter tous frais éventuels de traduction et d'interprétation. Après une arrestation, les autorités fourniront également les informations requises concernant les droits de la personne par écrit, dans un document énonçant les droits rédigé en des termes simples, aisément compréhensibles, qui sera remis aux suspects au moment de leur arrestation dans tous les cas, qu'ils en fassent la demande ou non, et sera traduit au besoin.

Parmi les États membres de l'UE qui ont proposé ou adopté en 2014 de nouvelles lois ou modifié des lois existantes en vue de transposer la directive relative au droit à l'information (le Danemark n'est pas partie²²) figuraient notamment **Chypre**,²³ **l'Espagne**,²⁴ **l'Estonie**,²⁵ la **Finlande**,²⁶ la **France**,²⁷ la **Hongrie**,²⁸ **l'Italie**,²⁹ le **Luxembourg**,³⁰ **Malte**,³¹ les **Pays-Bas**,³² la **République tchèque**,³³ la **Slovénie**,³⁴ et la **Suède**.³⁵ En **Lituanie**, le procureur général a complété la législation d'application³⁶ par des orientations plus détaillées concernant l'organisation et le contenu des informations sur la suspicion et l'explication des droits qui doit être fournie au suspect.³⁷ En **Pologne**, la législation d'application a été complétée par une série de



Figure 7.1 : Feuille de route sur les droits procéduraux dans le cadre des procédures pénales*



Note : * Feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales, adoptée par le Conseil le 30 novembre 2009 et intégrée au Programme de Stockholm

Source : FRA, 2014

modèles d'information sur les droits des suspects et des personnes poursuivies, adoptée par le ministère de la justice en 2014.³⁸

Pour ce qui concerne la directive relative au droit à l'interprétation et à la traduction, son délai de transposition a expiré en 2013 (le Danemark n'est pas partie³⁹). En 2014, plusieurs États membres ont adopté de nouvelles initiatives d'application afin de garantir la bonne exécution des législations nationales de mise en œuvre déjà adoptées. En **Finlande**, par exemple, le groupe de travail chargé d'établir un registre des interprètes assermentés (au sein du ministère de l'éducation et de la culture) a publié un rapport en date du 29 août 2014.⁴⁰ Le groupe a formulé des suggestions concernant les qualifications requises des interprètes juridiques. En **Allemagne**, sur la base des exigences de la directive, le ministère fédéral de la justice, en collaboration avec les ministères de la justice des États fédérés (*Länder*), a procédé à la révision des fiches d'information qui sont remises aux personnes

arrêtées et les a fait traduire en plusieurs langues.⁴¹ En **Lettonie**, 30 interprètes seront graduellement recrutés par l'appareil judiciaire,⁴² à l'initiative du ministère de la justice, pour mettre en œuvre la directive et garantir une assistance avec interprète ainsi que le prévoit la législation nationale d'application.

Malgré ces évolutions positives, l'**Espagne** a fait l'objet de procédures en infraction (engagées par la Commission européenne) en 2014 pour ne pas avoir respecté son obligation de transposition des dispositions inscrites dans la directive relative au droit à l'interprétation et à la traduction.⁴³ Il y a également lieu de noter que la Cour constitutionnelle **slovaque** a examiné la portée et la signification du droit à l'interprétation. Fondant sa décision sur la jurisprudence existante de la CouEDH en la matière, notamment sur l'arrêt *Kamasinski c. Autriche*,⁴⁴ la Cour constitutionnelle a conclu que le droit à un interprète ne garantit pas nécessairement la présence d'un interprète parlant la langue maternelle de la personne concernée. L'interprétation peut être

effectuée dans n'importe quelle langue comprise par l'individu, pour autant que celui-ci comprenne les chefs d'accusation, les faits constitutifs du délit et les informations relatives à ses droits.⁴⁵

Le délai de transposition de la troisième mesure adoptée en vertu de la feuille de route, à savoir la directive relative au droit d'accès à un avocat et à la communication, n'expire que le 27 novembre 2016 (le Danemark n'est pas partie⁴⁶). En 2014, plusieurs États membres ont adopté d'importantes mesures législatives préliminaires afin de garantir la mise en œuvre cohérente et opportune de cette directive : l'**Espagne**,⁴⁷ la **France**,⁴⁸ la **Grèce**,⁴⁹ **Malte**, le **Luxembourg**,⁵⁰ les **Pays-Bas**,⁵¹ la **Pologne**⁵² et la **République tchèque**⁵³. Dans le même temps, la **Lettonie** a mis en place des comités de rédaction et des groupes de travail dans le but de garantir une transposition efficace. Si l'**Irlande** n'a pas adopté cette directive spécifique, la Cour suprême irlandaise a rendu un jugement remarquable le 6 mars 2014 dans l'affaire *DPP c. Gormley & White*.⁵⁴ La Cour a en effet établi que les personnes détenues par les services de police nationaux irlandais ne devraient pas être interrogées avant d'avoir bénéficié d'un conseil juridique, renvoyant à la fois à la nécessité de réformer la législation irlandaise pour qu'elle soit conforme aux principes de la CEDH et au droit de l'UE en la matière.

Pratique encourageante

Sensibiliser les praticiens de la justice aux droits de défense de l'UE

En novembre 2014, l'ONG *Fair Trials International* a mis en œuvre une série de cours de formation en ligne innovants conçus pour sensibiliser les praticiens de la justice du Royaume-Uni aux droits de défense de l'UE. Ces cours fournissent des orientations pratiques concernant la directive relative au droit à l'information dans le cadre de procédures pénales, la directive relative au droit à l'interprétation et à la traduction et le rôle de la CJUE dans les procédures pénales. Ils permettent aux praticiens de s'informer uniquement sur les domaines qu'ils jugent les plus pertinents ou de consulter à nouveau certains sujets ultérieurement. Les juristes ont ainsi accès à des informations et des conseils pratiques qu'ils peuvent aisément appliquer dans leur travail au quotidien.

Pour de plus d'informations, voir *Fair Trials International (2014)*, « *Fair Trials launches new defence rights e-training course* »

À la demande de la Commission européenne, la FRA a lancé en décembre 2014 un nouveau projet destiné à étudier de nouvelles pratiques encourageantes et autres opportunités dans l'UE-28 en matière d'application des droits à l'interprétation, à la traduction et à l'information dans le cadre des procédures pénales.

En outre, le projet vise à examiner les conséquences de ces dispositions sur les droits fondamentaux des personnes concernées.⁵⁵ Les résultats comparatifs préliminaires, qui apporteront de nouveaux éléments sur ces questions, sont attendus pour le dernier trimestre 2015 et/ou au début de l'année 2016.

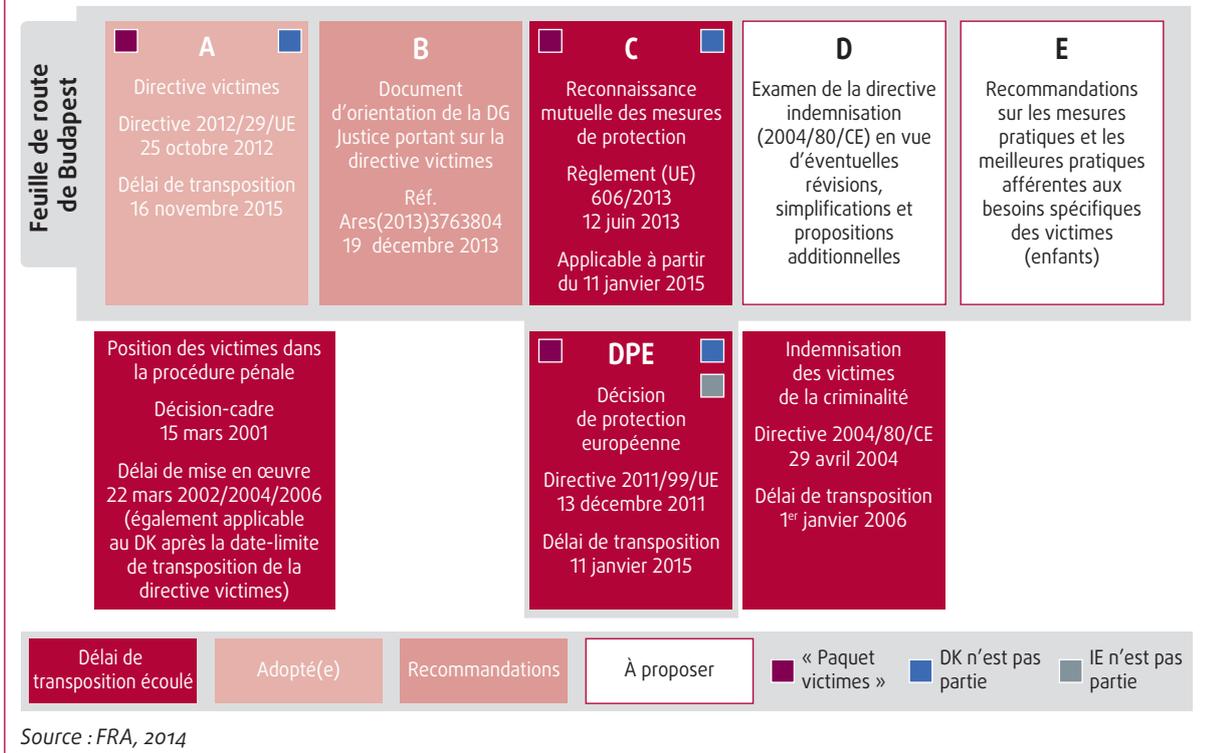
7.3. Application des droits des victimes par les États membres

Les États membres de l'UE ont réalisé des progrès en ce qui concerne la transposition de la Directive 2012/29/UE établissant des normes minimales en matière de droits, de soutien et de protection des victimes de la criminalité dans le droit national avant l'échéance du 16 novembre 2015. La directive victimes, aussi appelée directive sur les droits des victimes, constitue la mesure A du « paquet victimes », le train de mesures en faveur des droits des victimes (voir la [figure 7.2](#), qui présente les divers instruments adoptés par l'UE dans le cadre du train des mesures en faveur des droits des victimes et leur statut actuel). En janvier 2015, la FRA a publié la première étude exhaustive indépendante portant sur les services d'aide aux victimes dans l'ensemble de l'UE, c'est-à-dire dans les 28 États membres de l'UE. L'agence a également publié en ligne des données comparatives, sous la forme de cartes et de tableaux illustrant certains aspects principaux des services d'aide aux victimes de crime.⁵⁶ Le rapport, intitulé *Les victimes de la criminalité dans l'UE : l'étendue et la nature de l'aide aux victimes*, identifie plusieurs pratiques encourageantes dont les États membres désireux d'améliorer leurs structures d'aide aux victimes pourraient s'inspirer.⁵⁷

Les éléments de preuve rassemblés par la FRA montrent qu'en dépit des progrès observés, certains États membres ne satisfont toujours pas aux exigences de la directive victimes et devront adopter d'autres mesures législatives et politiques pour garantir leur conformité à la directive dans le délai imparti pour la transposition.⁵⁸ L'un des défis majeurs réside dans l'obligation d'informer les victimes de leurs droits, y compris de leur droit de bénéficier de services de soutien. Ce droit à l'information apparaît comme une première étape extrêmement importante vers l'intégration des victimes dans la procédure.

Plusieurs États membres ont adopté ou engagé des modifications législatives en 2014 afin de transposer la directive et, ce faisant, ont établi des mesures décisives pour renforcer les droits des victimes dans leur pays. Certains exemples de ces modifications sont décrits ci-dessous. Plusieurs autres États membres ont mis en place des groupes de travail chargés de superviser et d'évaluer les changements juridiques requis pour mettre en œuvre la directive victimes.

Figure 7.2 : Instruments de l'UE relatifs aux victimes de la criminalité et plus particulièrement aux services de soutien



La **Lituanie** a modifié son code de procédure pénale de façon à y faire figurer des garanties procédurales supplémentaires pour les victimes, notamment la possibilité d'audiences à huis clos et l'instauration de mesures destinées à protéger les enfants victimes et les autres victimes nécessitant une protection particulière pendant la phase d'instruction et les audiences. Par exemple, pendant la phase d'instruction, un enfant pourra être interrogé par la personne ayant dirigé le premier interrogatoire et, pendant les audiences, par le juge-président ou, si cela est jugé nécessaire, par l'entremise d'un représentant.⁵⁹ Pour de plus amples informations sur les garanties particulières accordées aux enfants victimes de la criminalité dans le cadre des procédures pénales, reportez-vous à la [section 6.3](#) consacrée aux droits de l'enfant.

En février 2014, un nouveau code de procédure pénale est entré en vigueur en **Roumanie**.⁶⁰ Cette nouvelle loi confère aux victimes de la criminalité le droit d'être informées de leurs droits, de proposer des éléments de preuve, d'opposer des exceptions et de formuler des observations finales. Elles peuvent également être tenues informées de l'avancement de l'enquête pénale, avoir accès au dossier, être entendues, contester une décision de ne pas intenter de poursuites et avoir accès à une assistance juridique. Certaines victimes peuvent bénéficier d'une aide juridique, par exemple si leur capacité juridique est limitée ou nulle ou si le juge estime qu'elle leur est nécessaire.

En **Lettonie**, les projets de modification du code de procédure pénale proposés en mai 2014 par le ministère de la justice confèrent davantage de droits aux victimes. Les victimes sont en droit d'être informées de la procédure à suivre pour bénéficier d'une indemnisation de l'État, de mesures de conciliation et de protection, ainsi que de l'avancement de leur dossier et de l'aide disponible. Ces modifications prévoient également des droits particuliers pour les victimes nécessitant une protection spéciale, notamment aux mineurs, personnes sous tutelle, victimes d'agressions sexuelles, victimes de la traite des êtres humains, victimes de violence domestique, victimes de crimes violents et victimes de crimes motivés par une haine raciale, nationale, ethnique ou religieuse.⁶¹

En **Espagne**, de nouvelles propositions législatives ont été formulées par le gouvernement afin de garantir la transposition de la directive victimes dans le délai imparti.⁶² Le projet de loi sur les victimes de crime qui a été remis au Parlement en septembre 2014 comporte de nouvelles dispositions pour les droits des victimes pendant le procès (droit de produire des éléments de preuve, d'être accompagnées pendant le procès et de disposer d'un local d'attente séparé au tribunal), améliore les mesures de soutien transfrontalières et contraint les services répressifs à informer les victimes dès leur premier contact avec elles.

Aux **Pays-Bas**, les changements les plus importants insérés dans un projet de loi afin de mettre en œuvre la directive victimes concernent l'extension de la définition du terme de « victime » pour y inclure les membres survivants de la famille et les personnes dépendant de la victime, l'obligation pour les autorités de remettre les victimes aux services de soutien appropriés et la garantie que les victimes sont informées de leurs droits sans retard (notamment lors des étapes importantes des procédures pénales), ainsi que de leur droit à une aide juridique à toutes les étapes de la procédure et de leur droit à la traduction et à l'interprétation.⁶³

7.3.1. Améliorer les informations communiquées aux victimes

Malgré les progrès réalisés, la transposition et la mise en application de certaines dispositions de la directive victimes (par exemple, l'obligation pour les autorités d'informer les victimes de leurs droits et des services d'assistance dont elles peuvent disposer) peuvent se révéler complexes dans certains États membres. Comme l'a constaté la FRA dans son rapport de 2014 sur les victimes de la criminalité dans l'UE, le droit à l'information est une composante cruciale des droits des victimes à chaque étape de la procédure. En sus de demander à accéder aux informations concernant l'évolution de leur dossier (article 6 de la directive victimes), la plupart des victimes ont besoin d'informations concernant leurs droits dans le cadre des procédures pénales et la manière d'exercer ces droits (article 4 de la directive victimes). Le manque d'informations entrave gravement l'accès des victimes à leurs droits et les décourage d'exiger que justice leur soit rendue.

Il ressort des éléments de preuve rassemblés par la FRA que si la police n'est légalement contrainte d'informer les victimes des services de soutien disponibles dans 15 États membres de l'UE seulement, dans les faits, la police communique ces informations dans 21 États membres de l'UE.⁶⁴ Dans certains États membres, notamment en Espagne, en Grèce, en Italie et en Lituanie, l'obligation de fournir des informations sur les services de soutien disponibles s'applique uniquement aux victimes d'infractions spécifiques (notamment de violence domestique). Les modalités d'information sur l'indemnisation et sur les droits et le rôle des victimes dans le cadre des procédures pénales présentent des similitudes. Les victimes devraient également comprendre les informations fournies. À cette fin, la disponibilité d'informations dans une multitude de langues peut constituer un moyen efficace d'atteindre davantage de victimes dans des sociétés de plus en plus diversifiées.⁶⁵

De nombreux États membres ont réalisé des progrès considérables concernant la communication d'informations aux victimes en 2014. En **Allemagne**, le projet

de loi sur les droits des victimes et l'instauration d'une assistance psychologique lors des audiences comporte une disposition garantissant que les victimes reçoivent une confirmation écrite de leur plainte officielle et que les victimes qui ne comprennent pas ou ne parlent pas l'allemand reçoivent une traduction de cette confirmation. Aux termes de la directive victimes, les victimes ont droit à un traducteur ou à un interprète pendant les interrogatoires de police.⁶⁶ L'obligation pour les autorités de communiquer des informations aux victimes de crime doit également être réorganisée et étendue. Des informations doivent être systématiquement fournies, par exemple s'agissant des services de soutien et des droits des victimes à une indemnisation.⁶⁷

Le projet de loi visant à adapter la procédure pénale **française** à la directive victimes⁶⁸ introduit un article qui énumère les informations qu'une autorité compétente devrait transmettre à la victime lors de leur premier contact et une obligation pour la police d'informer les victimes de leurs droits à un interprète et à un traducteur. Ce projet de loi transpose également l'obligation prévue par la directive de réaliser une évaluation individuelle des victimes afin d'identifier les besoins de protection spécifiques (article 22). Pour garantir une application efficace de cette disposition, une évaluation pilote des besoins des victimes a été réalisée en plusieurs endroits en 2014 en partenariat avec des ONG locales.⁶⁹ Suite à une évaluation du projet, il a été décidé qu'un suivi individuel des victimes sera appliqué sur l'ensemble du territoire à compter de 2015.⁷⁰

La fourniture d'informations est cependant restée un véritable défi dans certains pays (notamment en **Finlande**, en **Irlande**, à **Malte** et au **Portugal**) et les États membres ont dû faire face à d'autres problèmes pour transposer la directive, notamment en ce qui concerne le financement des services de soutien (en Finlande, en Irlande et en **Slovaquie** par exemple) et la garantie des droits des victimes lors du procès (à Malte, au Portugal et en Slovaquie).

Selon le Président de la Commission pour la protection des victimes de crime du **Portugal**, si la transposition de la directive victimes n'engendrera pas de nombreuses modifications, des améliorations pourront être apportées à certains aspects spécifiques, tels que l'obligation pour les autorités d'informer les victimes de crime et les droits des victimes pendant le procès.

En **Finlande**, le financement des services de soutien aux victimes et les dispositions relatives au soutien transfrontalier ont suscité certaines difficultés. Pour résoudre partiellement ce problème de financement, une proposition gouvernementale concernant une surtaxe compensatoire a été adoptée par le Parlement finlandais en mars 2015 (pour plus de détails,



reportez-vous à la pratique encourageante p. 168). Des salles d'attente séparées pour les victimes dans les tribunaux (prévues à l'article 19 (2) de la directive victimes) ne sont pas encore systématiquement disponibles dans l'ensemble du territoire mais sont peu à peu introduites. Les éléments de preuve rassemblés par la FRA présentés dans son rapport de 2014 sur les victimes de la criminalité dans l'UE indiquent que 14 États membres disposent dans leurs tribunaux de salles d'attente distinctes pour les victimes.

Un rapport de l'organisation *Victims'Rights Alliance* mise en place par le ministère irlandais de la justice et de l'égalité en novembre⁷¹ a démontré qu'une limitation des ressources et des informations communiquées constituait des obstacles à une mise en œuvre efficace de la directive victimes.⁷²

Le principal prestataire de services de soutien aux victimes de Malte, *Victim Support Malta*, identifie plusieurs problèmes éventuels dans le projet de loi maltais portant transposition de la directive. Il a d'ailleurs publié une prise de position mettant en exergue certains problèmes tels que l'absence de définition de l'expression « autorité compétente », qui a pour conséquence que le projet attribue des devoirs à une ou plusieurs entités aux contours flous et abstraites. Par ailleurs, le droit à l'information est rendu conditionnel par l'emploi de l'expression « le cas échéant », ce qui est contraire à la disposition correspondante de la directive (article 4.1). Enfin, d'autres problèmes liés à la traduction, à l'interprétation, au droit d'accéder aux services de soutien aux victimes, aux droits des victimes pendant le procès et aux informations reçues par la victime lors des procédures pénales⁷³ ont été soulevés.

Les données collectées par la FRA publiées en 2014 dans son rapport sur les victimes de la criminalité dans l'UE présentent une vue d'ensemble comparative des droits des victimes lors du procès et indiquent que le rôle des victimes dans le cadre des procédures pénales diffère selon les États membres de l'UE, en fonction de la définition du terme « victime » dans le système juridique national. Cela engendre des différences entre les droits garantis aux victimes dans le cadre des procédures pénales. Cela vaut, par exemple, pour le droit de la victime à être entendue pendant le procès (garanti dans 22 États membres), le droit à produire des éléments de preuve (22 États membres), le droit d'être interrogé et de témoigner sous protection lors du procès (24 États membres) et le droit d'être accompagné par des personnels de soutien lors du procès (garanti dans 17 États membres).⁷⁴

La procédure de mise en application de la directive victimes n'en est apparemment qu'à ses débuts en Slovaquie, et sa transposition nécessiterait des

changements systémiques considérables. À ce jour, les victimes de la criminalité occupent une position relativement faible et ont peu de droits dans le cadre des procédures pénales. La mise en œuvre de la directive requiert l'établissement d'un mécanisme de soutien aux victimes qui soit à la fois cohérent et stable, or, le seul système d'aide existant actuellement en Slovaquie est dirigé par plusieurs ONG travaillant dans des conditions difficiles et sans aucune aide financière de l'État. Les victimes rencontrent également des difficultés pour percevoir une indemnisation dans le cadre des procédures pénales. Pour y parvenir, les tribunaux orientent généralement les victimes vers des procédures civiles, or ces dernières nécessitent des ressources financières dont beaucoup de victimes ne disposent pas. On observe également des problèmes concernant les droits des victimes pendant le procès. Par exemple, les victimes sont souvent mises en présence de leur agresseur entre les auditions (reportez-vous au point de cette section consacré aux salles d'attente séparées dans les tribunaux).⁷⁵

Certains États membres sont encore engagés dans le processus d'évaluation de la conformité de leurs dispositions légales avec la directive et s'attacheront à finaliser la transposition de toutes les dispositions manquantes dans le délai imparti qui s'écoulera en novembre 2015.

Pratique encourageante

Renforcer la protection des droits des victimes : un projet améliorant l'accès à l'aide juridique dans certains États membres

Un projet mené en Bulgarie, en Espagne, en Italie, en Lettonie et en Pologne avait pour objet d'identifier des critères communs conditionnant la mise à disposition d'une aide juridique aux victimes par l'analyse des cadres et pratiques juridiques de ces pays en matière d'accès des victimes à une aide juridique et la mise en évidence des meilleures pratiques et des problèmes rencontrés. La Bulgarie, la Lettonie et la Pologne ont été retenues en tant que pays pilotes pour développer des outils conceptuels pour ce projet, notamment des outils pour informer les victimes de leurs droits s'adressant à certains groupes particuliers de personnes ayant généralement un accès réduit aux informations (par exemple, pour les citoyens vivant dans des zones rurales) et des outils de formation à l'attention des praticiens. La Commission européenne a contribué financièrement au projet par le biais de son Programme de soutien à la justice pénale.

Pour accéder aux publications, notamment aux rapports des pays, et pour plus d'informations, voir <http://victimsrights.eu>

7.3.2. Développer les services et le soutien aux victimes de la criminalité

Des systèmes d'aide aux victimes à la fois ciblés et pratiques sont une composante essentielle de toute stratégie visant à renforcer la confiance envers les autorités et à accroître les taux de signalement, comme le montrent les éléments de preuve rassemblés par la FRA et publiés en 2014.⁷⁶ La nécessité de proposer aux victimes un éventail de services pour leur permettre d'exercer leurs droits est soulignée par

Pratique encourageante

Donner des orientations sur le soutien aux victimes

En France, en octobre 2014, le Secrétariat général du Comité Interministériel de prévention de la délinquance (SG-CIPD) a publié un manuel (avec la participation de nombreuses ONG de soutien aux victimes) consacré au soutien aux victimes et à l'accès aux droits des victimes de violence domestique, des enfants victimes de violence, des victimes de la traite des êtres humains, des personnes âgées et des personnes handicapées. Ce manuel fournit des informations juridiques et pratiques aux professionnels travaillant avec des victimes et a pour but de les aider à soutenir ces dernières.

Pour plus d'informations, voir Secrétariat général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (2014), « Boîte à outils : aide aux victimes et accès au droit », SG-CIPD

Veiller à ce que les criminels condamnés contribuent au financement des services de soutien aux victimes

En mars 2015, dans le cadre de la mise en œuvre de la directive victimes, le parlement finlandais a adopté un projet présenté par le gouvernement instaurant une « surtaxe compensatoire ». Cette initiative prévoit une surtaxe (de l'ordre de 40 EUR ou 80 EUR pour les particuliers, selon la gravité du crime commis, ou de l'infraction, et de 800 EUR pour les personnes morales) devant être acquittée par les personnes inculpées. Ce fonds vise à financer les services de soutien aux victimes. Il devrait permettre de générer environ 4,5 millions EUR chaque année. Des pratiques similaires sont en cours d'adoption ou ont déjà été adoptées dans plusieurs autres États membres, notamment en Belgique, au Danemark, en Estonie, en France, en Lituanie, en Pologne, au Portugal, au Royaume-Uni et en Suède.

Pour plus d'informations, voir FRA (2014), « Victims of crime funds: contributions by convicted person » ; et Finlande, Ministère de la justice (Justitieministeriet) (2014), « Regeringen föreslår införande av brottsofferavgift »

l'étude de la FRA sur le signalement des actes criminels subis.⁷⁷ En l'absence d'un tel soutien, prévu par les articles 8 et 9 de la directive victimes, il s'avère difficile d'améliorer les enquêtes et les poursuites des auteurs.⁷⁸ En 2014, certains États membres ont dévoilé des projets destinés à développer et à élargir les services et le soutien aux victimes d'actes criminels, conformément à la directive victimes, notamment en généralisant l'accès à une assistance psychologique et en renforçant les droits des victimes lors du procès.

Par exemple, en **Irlande**, de nouveaux bureaux d'aide aux victimes doivent faire leur apparition dans le paysage national (dans chacune des 25 divisions de police) afin d'améliorer le flux des informations et le soutien prodigués aux victimes.⁷⁹ La décision a été prise à la suite d'une expérience pilote couronnée de succès de deux Offices de liaison pour l'aide aux victimes, à Waterford City et à Dublin.

Le projet de loi **allemand** sur les droits des victimes propose l'introduction d'un droit légal à une assistance psychologique gratuite (sur demande) pour tous les témoins mineurs ayant été victimes de crime.⁸⁰ Cette aide peut également être fournie à d'autres catégories de victimes, notamment aux personnes moins valides, aux victimes de haine raciale et aux victimes de la traite des êtres humains.⁸¹

Le projet de loi de 2014 visant à mettre la procédure pénale **française** en conformité avec le droit de l'UE (conformément à l'article 20 de la directive victimes) contient une disposition générale selon laquelle, lors des enquêtes pénales, les victimes peuvent, à leur demande, se faire accompagner de leur représentant légal et d'un adulte de leur choix, sauf décision motivée de l'autorité judiciaire. Les victimes sont informées de ce droit par la police.⁸²

7.3.3. Un défi constant : évaluer l'application des droits des victimes

Si la directive victimes n'aborde pas explicitement la qualité et les performances, comme cela est souligné dans le rapport de la FRA sur les victimes de la criminalité dans l'UE, le considérant 63 de la directive place toutefois l'accent sur le fait

« [qu']afin d'encourager et de faciliter la dénonciation des infractions et de permettre aux victimes de rompre le cercle des victimisations répétées, il est essentiel que des services d'aide fiables soient disponibles pour les victimes et que les autorités compétentes soient préparées à répondre aux informations fournies par les victimes avec respect, tact, professionnalisme et de manière non discriminatoire. »

Pour évaluer si une telle aide est effectivement en place, l'article 28 de la directive exige des États membres qu'ils partagent régulièrement des données sur la manière dont les victimes ont accédé aux droits qu'elle garantit. Pour que l'aide aux victimes soit efficace, des normes de qualité doivent figurer au centre de l'élaboration, de l'amélioration et de l'apport continu de l'aide aux victimes.

Les éléments de preuve de la FRA indiquent que 14 États membres ont élaboré des normes de qualité pour les services génériques d'aide aux victimes. En **Belgique**, les garanties de qualité des organisations d'aide aux victimes, par exemple, concernent certains principes et critères spécifiques de la formation du personnel⁸³. Les États membres développent de telles normes soit sous la forme d'une série de normes distinctes, soit dans le cadre d'obligations en vertu desquelles des instructions et un financement sont fournis aux services d'aide aux victimes administrés ou non par l'État. Les organisations coordinatrices nationales et les ONG ont également élaboré des normes.

Les indicateurs de performances constituent un aspect particulièrement précieux des normes de qualité. À titre d'illustration, les données collectées par la FRA indiquent que dans plusieurs États membres, les indicateurs de performances incluent des preuves de la satisfaction des victimes, collectées au moyen de sondages ou de questionnaires, par exemple en **France**,⁸⁴ en **Croatie**, en **Finlande**, aux **Pays-Bas**, au **Portugal** et au **Royaume-Uni**.⁸⁵ Le rapport de la FRA propose tout un éventail d'indicateurs, fondés sur des normes existantes, afin d'évaluer la prestation des services d'aide aux victimes.⁸⁶

7.4. Reconnaître et réagir face aux femmes victimes de violence : l'Europe fait un pas en avant

Au cours de l'année charnière 2014 la convention d'Istanbul est entrée en vigueur et la FRA a publié la plus grande étude internationale jamais réalisée sur la violence à l'égard des femmes, basée sur des entretiens avec 42 000 femmes et couvrant 28 États membres de l'UE. Cette étude portait sur les expériences de violences physiques, sexuelles et psychologiques endurées par les femmes au cours de leur vie (à partir de l'âge de 15 ans), et au cours des 12 mois précédant l'étude. Les femmes se sont également vu poser des questions précises sur leurs expériences de la traque furtive (*stalking*) et du harcèlement sexuel, ainsi que sur leur expérience de la violence perpétrée par un adulte alors qu'elles étaient

enfants (pour plus d'informations sur cette dernière question, voir le **chapitre 6** sur les droits de l'enfant). L'enquête interrogeait les femmes sur les violences commises par leurs partenaires et par des tierces personnes ainsi que sur les conséquences des violences sur leurs vies. Élément important : l'étude demandait aux femmes si elles avaient signalé ou non les faits, ainsi que les raisons de ne pas avoir signalé les faits, le cas échéant, et leur satisfaction vis-à-vis de la procédure de signalement.

Les conclusions dressent un constat clair : la violence à l'égard des femmes est répandue dans toute l'UE, constat qui s'applique à toutes les différentes formes de violence abordées. L'étude a révélé que plus d'une femme sur trois dans l'UE avait fait l'expérience d'une forme de violence physique et/ou sexuelle depuis l'âge de 15 ans. Il est estimé que 13 millions de femmes dans l'UE ont été victimes de violence physique au cours des 12 mois qui ont précédé l'étude, et que 3,7 millions de femmes dans l'UE avaient été victimes de violence sexuelle au cours des 12 derniers précédant l'entretien. Plus spécifiquement, 22 % des femmes ont été victimes de la violence physique et/ou sexuelle perpétrée par un(e) partenaire depuis l'âge de 15 ans.

Ces résultats révèlent d'importantes violations des droits de l'homme que l'UE ne peut ignorer. En outre, les résultats établissent que la grande majorité des femmes qui sont victimes de violences physiques et sexuelles ne signalent pas les faits à la police, et lorsqu'elles dénoncent ces actes auprès d'un service, elles se tournent généralement vers le secteur de la santé (médecins, cliniques et hôpitaux). En fonction du type de violence et de son auteur, les données collectées par la FRA indiquent qu'entre 61 % et 76 % des femmes n'ont ni signalé les incidents de violence physique et/ou sexuelle les plus graves à la police ni contacté aucun autre service de soutien. Cela signifie que la grande majorité des cas de violence à l'égard des femmes ne sont ni signalés à la police, ni à aucun autre service. Ainsi, les auteurs de ces violences peuvent continuer d'agir en toute impunité. Les avis formulés par la FRA dans son rapport sur les principaux résultats issus de l'enquête renvoient à la nécessité d'une coopération entre les diverses agences, impliquant la police et d'autres prestataires de services, pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et pour encourager les femmes à signaler la violence. Ils soulignent par ailleurs l'extrême nécessité de services d'aide aux victimes spécialisés, conformément à la directive victimes et à la convention d'Istanbul.⁸⁷

Les résultats de l'enquête et les avis de la FRA ont eu une influence positive tout au long de l'année. Certains États membres, tels que l'**Autriche**,⁸⁸ la **Belgique**, la **Finlande**,⁸⁹ les **Pays-Bas**⁹⁰ et le **Portugal**,⁹¹ ont explicitement fait référence à ces résultats dans le domaine

de la politique. En outre, le 14 octobre, l'observatoire de la violence domestique et de la violence liée au genre (*Observatorio de la Violencia de Género*) du gouvernement espagnol a décerné sa récompense annuelle à la FRA pour ses travaux sur la violence à l'égard des femmes.

Des mesures ont été prises à l'échelle de l'UE pour lutter contre la violence à l'égard des femmes, mêmes si certaines ciblaient des crimes spécifiques ou des groupes de femmes spécifiques, notamment les victimes de mutilation génitale féminine ou de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle. Autre exemple de mesures ciblées : les décisions de protection, qui peuvent permettre de lutter contre les abus dans les affaires de violence domestique. Le train de mesures en faveur des droits des victimes (voir la [figure 7.2](#)) comporte deux textes législatifs (mesure C) : la décision de protection européenne (DPE) et le règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile. Ces textes traitent des besoins des victimes de violence domestique et de harcèlement et visent à garantir que les victimes qui sont protégées dans un État membre de l'UE pourront bénéficier d'une protection similaire dans un autre État membre.⁹² La directive victimes (qui couvre toutes les victimes de criminalité) inclut des références spécifiques aux femmes victimes de violence domestique et de violence fondée sur le genre, mais dans un cadre qui fait également référence à d'autres groupes de victimes susceptibles de nécessiter une protection spéciale, ce qui est le cas des victimes de crime de haine et des victimes ayant un handicap par exemple.

L'entrée en vigueur le 1^{er} août de la convention d'Istanbul fut un autre moment marquant de l'année 2014. À la date du 31 décembre 2014, huit États membres de l'UE étaient parties à la convention, contre trois seulement fin 2013 (les cinq États membres de l'UE ayant ratifié la convention en 2014 sont le **Danemark, l'Espagne, la France, Malte** et la **Suède**). Quinze États membres de l'UE supplémentaires l'ont signée, dont trois pendant l'année 2014.⁹³ Cette convention souligne la nécessité d'une action coordonnée entre les responsables politiques, les agences gouvernementales et la société civile. Elle place par ailleurs l'accent sur la nécessité de promouvoir le principe de l'égalité des genres et de légiférer contre la discrimination fondée sur le sexe. L'étude de la FRA apporte des éléments justifiant la nécessité d'une réforme législative et de mesures politiques pour lutter contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Pour ce faire, le Conseil de l'Europe a pu utiliser les résultats de l'étude pour promouvoir la ratification de la convention. Cette étude servira à nouveau de référence au moment de contrôler la conformité des États parties avec la convention d'Istanbul, contrôle qui débutera une fois le mécanisme de contrôle mis en place en 2015.⁹⁴

7.4.1. Mesures destinées à lutter contre la violence à l'égard des femmes au niveau des États membres

Les États membres ont adopté des mesures afin de renforcer leur législation dans le domaine de la violence à l'égard des femmes, notamment en mettant en œuvre la décision de protection européenne et le règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile, qui sont tous deux entrés en vigueur le 11 janvier 2015. En janvier 2015, sept États membres disposaient d'une législation appliquant la DPE (**Allemagne, Autriche, Espagne, Estonie, Hongrie, Malte** et **Royaume-Uni**) et 15 États membres disposaient d'un projet de loi, ces projets se trouvant à des stades différents du processus législatif.⁹⁵

Une nouvelle loi réglementant les mesures provisoires prises par un tribunal en cas de violence domestique en **République tchèque** est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014.⁹⁶ Cette nouvelle mesure, prise dans les 48 heures et sans procédure formelle, oblige l'auteur à quitter le domicile et à se tenir éloigné de la victime pendant un mois (une prolongation de la mesure est possible).

Pratique encourageante

Dresser l'état des lieux de la législation relative aux décisions de protection

Le projet de décision de protection dans les États membres européens (*Protection Orders in the European Member States, POEMS*) vise à recenser les instruments législatifs relatifs aux décisions de protection et des pratiques dans ce domaine au sein des États membres de l'UE, et ce, afin d'identifier les meilleures pratiques ainsi que les éventuelles lacunes, et d'évaluer le degré de protection offert aux victimes, dans le contexte de la DPE également. L'objectif principal de ces activités est d'accroître la protection des victimes. Ce projet a été dirigé par l'Association portugaise d'aide aux victimes (*Associação Portuguesa de Apoio à Vítima, APAV*) et l'Institut international de victimologie de Tilburg (Intervict) et a été cofinancé par la Commission européenne dans le cadre du programme Daphné III. Le POEMS publiera un rapport de ses résultats en 2015.

Pour plus d'informations, voir <http://poems-project.com>

En **Lettonie**, plusieurs lois ont été modifiées pour introduire des mesures provisoires de protection ; ces modifications sont entrées en vigueur au mois de mars. Les modifications de la loi sur la police ont permis d'étendre

les compétences de la police et de lui permettre d'intervenir dans des affaires de violence domestique. La police a le devoir d'empêcher tout danger immédiat jusqu'à ce que le tribunal examine la question de la protection provisoire contre la violence,⁹⁷ de faire appliquer les décisions du tribunal ou du juge concernant la protection provisoire contre la violence,⁹⁸ de prendre une décision quant à la séparation et de transmettre toute demande de protection provisoire au tribunal.

Le **Royaume-Uni** (Écosse) a adopté en 2014 la loi (écossaise) sur les victimes et les témoins (*Victims and Witnesses Act*), qui introduit de nouveaux droits pour les victimes d'agressions sexuelles, de violence domestique, de la traite d'êtres humains et de traque furtive (*stalking*).⁹⁹

Données et évaluations en matière de traque furtive (*stalking*)

Les éléments de preuve tirés de l'enquête de la FRA sur la violence à l'égard des femmes révèlent que 18 % des femmes ont été victimes de traque furtive depuis l'âge de 15 ans, 5 % d'entre elles au cours des 12 mois ayant précédé l'étude. Cela signifie que 9 millions de femmes dans l'UE-28 ont fait l'objet de traque furtive au cours des 12 mois précédant l'étude.¹⁰⁰ Depuis décembre 2014, 17 États membres ont mis en place une législation pour lutter contre la traque furtive, quoique sa définition varie largement d'un État membre à un autre.¹⁰¹ Il s'agit d'un domaine donnant lieu à des réponses plus efficaces des États membres de l'UE à la fois en termes de loi et de politique, notamment compte tenu de l'ampleur de la traque furtive.

Parmi les développements notables au niveau des États membres figure la nouvelle loi de **Malte** qui introduit la traque furtive comme un délit spécifique de même que le délit de traque furtive aggravée associée à une peur des représailles ou à une véritable détresse.¹⁰² Une législation contre la traque furtive a également été adoptée en **Finlande** le 1^{er} janvier 2014. En vertu d'une nouvelle disposition dans le code pénal, une personne est dite coupable de traque furtive si elle menace, suit, surveille ou contacte de manière répétée une autre personne ou encore si elle la traque de toute manière propre à générer de la peur ou de l'anxiété.¹⁰³ Au **Portugal**, plusieurs partis politiques ont soumis des propositions de lois qui sont en cours d'examen par le Parlement. Ces propositions de lois suggèrent de modifier le Code pénal de façon à formuler explicitement la qualification de crime pour la traque furtive, le harcèlement sexuel et le mariage forcé.¹⁰⁴

Données et évaluations relatives à la violence sexuelle et au harcèlement

En 2014, les États membres de l'UE ont également progressé dans la lutte contre la violence sexuelle. Il s'agit

là d'un autre domaine pour lequel l'étude réalisée par la FRA en 2014 montre la prévalence alarmante des incidents, 11 % des 42 000 femmes interrogées ayant été victimes d'une quelconque forme de violence sexuelle à partir de 15 ans (perpétrée soit par un(e) partenaire, soit par une tierce personne), et une femme sur 20 déclare avoir subi un viol. Dans cette étude, les femmes ayant été victimes de violence sexuelle ont décrit plusieurs conséquences psychologiques, notamment un sentiment de honte, de gêne ou de culpabilité quant aux événements. Ce sont ces sentiments qui peuvent inciter les victimes à ne pas signaler ces faits aux autorités.¹⁰⁵

Pour ce qui concerne le harcèlement sexuel, les conclusions de la FRA révèlent qu'une femme sur deux dans l'UE a été victime de harcèlement sexuel à partir de 15 ans. Ce harcèlement inclut, sans limitation aucune, les formes verbales et non verbales de harcèlement telles que des contacts physiques ou des baisers non désirés, des commentaires ou des plaisanteries faisant allusion à la sexualité et la réception de courriers électroniques ou de messages téléphoniques écrits sexuellement explicites non désirés). Près d'une femme sur cinq (soit 21 %) a été victime de harcèlement sexuel au cours de la période de 12 mois précédant l'enquête. Parmi les femmes ayant été victimes de harcèlement sexuel au moins une fois depuis l'âge de 15 ans, 32 % désignent une personne rencontrée sur le lieu de travail (un(e) collègue, un(e) supérieur hiérarchique ou un(e) cliente) comme étant l'auteur du harcèlement. L'enquête a également montré que les femmes qui travaillaient au moment où l'étude a été réalisée étaient plus fréquemment confrontées au harcèlement sexuel que les femmes qui n'avaient jamais occupé un emploi rémunéré, ou que les femmes sans emploi au moment de l'étude. Le harcèlement sexuel est aussi plus souvent subi par des femmes appartenant aux catégories professionnelles les plus élevées : 75 % des femmes cadres supérieurs et 74 % des femmes exerçant une profession libérale (avocates, médecins, comptables, etc.) ont déjà été victimes de harcèlement sexuel dans leur vie.

Si l'**Allemagne** a modifié son code pénal en 2014 dans le but de pouvoir ratifier la convention d'Istanbul,¹⁰⁶ plusieurs associations de juristes ainsi que l'Institut allemand pour les droits de l'homme ont critiqué le projet de loi au motif qu'il n'apportait aucune modification à la disposition du droit pénal allemand relative aux agressions sexuelles et au viol.¹⁰⁷ Le projet de loi ne serait donc pas conforme à l'article 36 de la convention d'Istanbul qui contraint les États à qualifier d'infraction pénale toute pénétration vaginale, anale ou orale de nature sexuelle et non consentie du corps d'autrui avec toute partie du corps ou avec un objet. Les ministères chargés de l'égalité des genres et des femmes ont adopté une résolution demandant au gouvernement de ratifier la convention d'Istanbul

dans les plus brefs délais et de mettre le droit en conformité avec les dispositions de la convention.¹⁰⁸ La Conférence des ministres de la justice a adopté une approche similaire¹⁰⁹ et le ministre fédéral de la justice aurait également déclaré qu'il était nécessaire de réformer le Code pénal.¹¹⁰

Les modifications du droit pénal en **Lettonie** sont entrées en vigueur au mois de juin et avaient pour but de mettre en conformité les définitions du viol et de la violence sexuelle avec celles de la convention d'Istanbul. La définition juridique du viol a été modifiée de façon à ce que la violence sexuelle et le viol soient punissables dans tous les cas où ces agissements sont perpétrés contre la volonté d'une personne, avec ou sans violence physique.¹¹¹

Quelques développements positifs pourraient également être soulignés s'agissant de la législation sur le harcèlement. Par exemple, en octobre, le gouvernement **croate** a adopté des projets de modifications du Code pénal destinés à qualifier de crime la violence psychologique.¹¹²

La **France** a adopté plusieurs mesures pour lutter contre le harcèlement : une circulaire relative à la lutte contre le harcèlement dans la fonction publique a été publiée en mars et, le 15 avril, le ministre de la défense a présenté un projet de lutte contre le harcèlement, la violence et la discrimination à l'égard des femmes dans les forces armées.¹¹³ Au mois d'août, une nouvelle loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes a été adoptée. Cette loi intégrait dans le Code pénal une définition du harcèlement moral et traitait de la question du harcèlement par courrier électronique ; elle qualifiait également de crime la complicité de harcèlement sexuel, érigeant en infraction le fait de filmer des actes de harcèlement sexuel ou de partager ces images.¹¹⁴

Des références aux conclusions de l'étude relative aux expériences, par les femmes, de violences physiques, sexuelles et psychologiques perpétrées par un adulte

► pendant l'enfance sont disponibles au [chapitre 6](#).

Conclusions de la FRA

■ Selon les données collectées en 2014, les États membres de l'UE ont adopté diverses mesures suite à la transposition et à la mise en œuvre des directives de l'UE relatives au droit à l'interprétation et à la traduction ainsi qu'au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales.

Pour garantir une mise en œuvre efficace dans les faits, les États membres de l'UE sont toutefois encouragés à examiner de manière plus approfondie leur législation existante et à la compléter au moyen

de mesures politiques pertinentes, ainsi qu'à procéder à des échanges sur les pratiques encourageantes dans ce domaine.

■ Au cours de la période préparatoire précédant la date limite prévue de novembre 2015 pour la transposition de la directive victimes, les États membres de l'UE ont amélioré leur législation sur les droits des victimes. Les données recueillies par la FRA ayant trait à la portée et à la nature des services d'aide aux victimes montrent cependant que la situation réelle sur le terrain doit encore être renforcée.

Les États membres de l'UE devraient adopter de plus amples mesures pour mettre en place des services exhaustifs de soutien aux victimes et permettre aux victimes d'accéder à ces services, par exemple : en communiquant des informations claires aux victimes ; en garantissant une prise en charge efficace des victimes, notamment de certains groupes de victimes nécessitant une protection spécifique ; et en formant les agents de police et les professionnels de la justice à la manière d'instaurer la confiance avec les victimes et de les soutenir pendant toute la durée de la procédure. En outre, les États membres devraient redoubler d'efforts pour recueillir, à intervalles réguliers, des données sur la manière dont les victimes de crime ont pu faire valoir leurs droits, ce qui requiert une amélioration du recueil des données et un contrôle du bon usage de ces données pour informer les entités politiques engagées dans la lutte contre le crime, les acteurs de l'aide aux victimes et ceux qui s'efforcent de leur donner les moyens d'exercer leurs droits.

■ Les éléments de preuve collectés par l'enquête de la FRA sur la violence à l'égard des femmes font apparaître des niveaux alarmants de violence physique et sexuelle, de violence psychologique, de harcèlement et de traque furtive dans les 28 États membres de l'UE. L'enquête révèle en outre qu'un nombre considérable de femmes ont été victimes d'abus par un adulte dans leur enfance.

Les États membres de l'UE devraient réviser leur législation afin de garantir sa conformité avec la convention d'Istanbul du Conseil de l'Europe ainsi qu'avec la directive victimes de l'UE, ces deux instruments établissant de nouvelles normes pour apporter une réponse aux victimes de violence fondée sur le genre. Dans ce contexte, il y a lieu d'insister sur la nécessité pour tous les États membres de l'UE de ratifier la convention d'Istanbul dans les plus brefs délais. Pour consentir davantage d'efforts, les élaborer et mettre en œuvre des plans nationaux d'action pour lutter contre la violence à l'égard des femmes. Pour ces plans nationaux d'actions, les États membres devraient se baser sur les données collectées par la FRA, ainsi que sur celles provenant directement des témoignages de femmes ayant été victimes de violence.



Index des références aux États membres

État membre de l'UE	Page
AT	160, 163, 169, 170
BE	162, 168, 169
BG	167
CY	162
CZ	158, 162, 164, 170
DE	161, 163, 166, 168, 170, 171
DK	160, 162, 163, 164, 168, 170
EE	162, 168, 170
EL	158, 164, 166
ES	158, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 170
FI	158, 161, 162, 163, 166, 168, 169, 171
FR	162, 164, 166, 168, 169, 170, 172
HR	169, 172
HU	158, 162, 170
IE	160, 164, 166, 167, 168
IT	161, 162, 166, 167
LT	162, 165, 166, 168
LU	162, 164
LV	163, 164, 165, 167, 170, 172
MT	162, 164, 166, 167, 170, 171
NL	158, 162, 164, 166, 169
PL	158, 162, 164, 167, 168
PT	166, 168, 169, 170, 171
RO	165
SE	161, 162, 168, 170
SI	162
SK	158, 163, 166, 167
UK	160, 164, 168, 169, 170, 171

Notes

Tous les liens hypertexte ont été consultés le 30 avril 2015.

- 1 Commission européenne (2014), *L'agenda de l'UE en matière de justice pour 2020 – Améliorer la confiance, la mobilité et la croissance au sein de l'Union*, COM(2014) 144 final, Bruxelles, 11 mars 2014.
- 2 Conseil européen (2014), *Strategic guidelines for legislative and operational planning for the coming years within the area of freedom, security and justice*, EUCO 79/14, Bruxelles, 27 juin 2014.
- 3 Commission européenne (2014), *Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit*, COM(2014) 158 final/2, Bruxelles, 19 mars 2014.
- 4 L'ensemble des instruments juridiques et de la jurisprudence de l'Union européenne est disponible à : <http://eur-lex.europa.eu>.
- 5 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2014), « Broadening the rule of law debate: towards a fundamental rights strategy », discours du directeur de la FRA lors du séminaire « The future of the European area of justice, rule of law and fundamental rights », Helsinki, 28 avril 2014 ; voir également FRA (2014), « FOCUS – Un cadre stratégique interne à l'UE en matière de droits fondamentaux : unir nos forces pour obtenir de meilleurs résultats », dans *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2013 – Rapport annuel 2013*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (Office des publications).
- 6 FRA (2014), *Conférence sur l'État de droit sous l'égide de la présidence autrichienne du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe*, 7 avril 2014.
- 7 Commission européenne (2014), *Le tableau de bord 2014 de la justice*, COM(2014) 155 final, Bruxelles, 17 mars 2014.
- 8 FRA (2014), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2013 – Rapport annuel 2013 de la FRA*, Luxembourg, Office des publications, ch. 8.
- 9 Conseil de l'Europe, CEPEJ (2014), *Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States: facts and figures from the CEPEJ 2012–2014 evaluation exercise*, 11 mars 2014.
- 10 Commission européenne (2014), « Édition 2014 du tableau de bord de la justice dans l'UE : vers des systèmes judiciaires plus efficaces dans l'UE », communiqué de presse, 17 mars 2014.
- 11 FRA (2011), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the draft directive regarding the European Investigation Order (EIO)*, Avis de la FRA, Vienne, FRA.
- 12 FRA (2012), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the confiscation of proceeds of crime*, Avis de la FRA 03/2012, Vienne, FRA.
- 13 Conseil de l'Union européenne (2014), *Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen - Débat d'orientation*, 28 novembre ; Conseil de l'Union européenne (2014), « Main results of the Council », communiqué de presse, 4 et 5 décembre.
- 14 FRA (2014), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on a proposal to establish a European Public Prosecutor's Office*, Avis de la FRA, 1/2014, Vienne, FRA.
- 15 CouEDH, *Baytar c. Turquie*, n° 45440/04, 14 octobre 2014.
- 16 CouEDH, *Grande Stevens et autres c. Italie*, n° 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 et 18698/10, 4 mars 2014.
- 17 CouEDH, *Lucky Dev c. Suède*, n° 7356/10, 27 novembre 2014.
- 18 CouEDH, *Glantz c. Finlande*, n° 37394/11, 20 mai 2014 ; *Häkkä c. Finlande*, n° 758/11, 20 mai 2014 ; *Nykänen c. Finlande*, n° 11828/11, 20 mai 2014 ; et *Pirttimäki c. Finlande*, n° 35232/11, 20 mai 2014.
- 19 CJUE, C-129/14 PPU, *Procédures pénales c. Zoran Spasic*, 27 mai 2014.
- 20 CJUE, C-398/12, *Procédures pénales c. M*, 5 juin 2014.
- 21 Conseil de l'Union européenne (2014), *Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen - Débat d'orientation*, 28 novembre.
- 22 En décembre 2014, le gouvernement danois a accepté d'organiser un référendum concernant sa participation avant l'été 2016 ; Danemark, Bureau du Premier ministre (2014), « *Aftale om Danmark i Europol* », 10 décembre.
- 23 Chypre, La procédure pénale (amendement) (n° 3) (*Νόμος που τροποποιεί τον περί Ποινικής Δικονομίας Νόμο, Ποινικής Δικονομίας (Τροποποιητικός) (Αρ. 3)*), n° 186(I)/2014 ; Chypre, Loi modifiant les droits des personnes arrêtées et détenues en 2005 (*Νόμος που τροποποιεί τον περί των Δικαιωμάτων Προσώπων που Συλλαμβάνονται και Τελούν υπό Κράτηση του 2005*), n° 185(I)/2014 ; Chypre, Loi modifiant les législations relatives au mandat d'arrêt européen et les procédures concernant la remise des personnes recherchées entre les États membres de l'Union européenne (*Νόμος που τροποποιεί τους περί ευρωπαϊκού εντάλματος σύλληψης και τις διαδικασίες Παράδοσης Εκζητούμενων μεταξύ των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Τροποποιητικός) (Αρ. 2) Νόμος του 2014*), n° 183(I)/2014.
- 24 Espagne, Projet de loi organique modifiant le droit de procédure pénale et la Loi organique du pouvoir judiciaire 6/1985 du 1^{er} juillet afin de transposer la Directive 2010/64/UE du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales ainsi que la Directive 2012/13/UE du 11 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre de procédures pénales (*Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifican la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para transponer la Directiva 2010/64/UE, de 20 de octubre de 2010, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales y la Directiva 2012/13/UE, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales*), 5 septembre 2014.
- 25 Estonie, Modifications du Code de procédure pénale et lois connexes (*Kriminaalmenetluse seadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus*), RT I, 21.06.2014, 11, 12 juin 2014.
- 26 Finlande, Initiative gouvernementale relative à la mise en œuvre de la Directive 2010/64/UE modifiant le code de procédure pénale et autres législations (*Hallituksen esitys eduskunnalle oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta*), HE 63/2013, 6 juin 2013.
- 27 France, Loi n° 2014-535 du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, 27 mai 2014 ; France, Circulaire de présentation des dispositions de procédure pénale applicables le 2 juin 2014 de la loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, 23 mai 2014 ; France, Échéancier de mise en application de la loi, 6 octobre 2014.
- 28 Hongrie, Loi CCXL de 2013 relative aux sanctions, aux mesures, à certaines mesures coercitives et à l'application d'une peine d'emprisonnement mineure et son amendement : loi LXXII de 2014 modifiant les lois connexes (*A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás*

- végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról szóló 2014. évi LXXII. Törvény).*
- 29 Italie, Décret législatif n° 101 du 1^{er} juillet 2014, Mise en œuvre de la Directive 2012/13/UE relative au droit à l'information dans le cadre de procédures pénales (*Decreto legislativo 1 luglio 2014, n. 101, Attuazione della direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione nei procedimenti penali*).
- 30 Luxembourg, Chambre des députés, *Projet de loi renforçant les garanties procédurales en matière pénale*, 23 décembre 2014.
- 31 Malte (2014), Loi IV de 2014, *Loi modifiant divers instruments législatifs (affaires pénales)*, 18 mars 2014.
- 32 Pays-Bas, Ministère de la Sécurité et de la Justice (*Ministerie van Veiligheid en Justitie*) (2014), *Implementatie van richtlijn nr. 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures (PbEU L 142)*.
- 33 République tchèque, Modification de la loi n° 141/161, Code de procédure pénale, tel que modifié, loi n° 40/2009, Code de procédure pénale, tel que modifié, Loi n° 418/2011 relative à la responsabilité pénale des personnes morales et aux poursuites engagées contre elles, telle que modifiée par la loi n° 105/2013 (*Zákon č. 141/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009, trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění zákona č. 105/2013 Sb.*), 19 juin 2014.
- 34 Slovaquie, Loi modifiant le Code de procédure pénale -M (*Zákon o spremembah in dopolnitvah zakona o kazenskem postopku, ZKP-M*), 1^{er} décembre 2014.
- 35 Suède (2014), *Regeringens proposition 2013/14:157, Misstänkta rätt till insyn vid frihetsberövanden*, 6 mars 2014.
- 36 Lituanie (2014), Loi modifiant les articles 21, 22 du Code de procédure pénale et complétant son annexe (*Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 21, 22 straipsnių pakeitimo ir kodekso priedo papildymo įstatymas*), Registre des actes juridiques, 2014, n° 2014-05570.
- 37 Lituanie (2014), Décision du Procureur général du 24 juillet 2014 n° I-153 (*Dėl Rekomendacijų dėl pranešimo apie įtarimą parengimo ir nusikalstamų veikų perkvalifikavimo ikiteisminio tyrimo metu patvirtinimo*), Registre des actes juridiques, 2014, n° 2014-10494 ; Lituanie (2014), Décision du Procureur général du 9 juin 2014 n° I-120 (*Generalinio prokuroro įsakymas dėl baudžiamojo proceso dokumentų formų patvirtinimo*), Registre des actes juridiques, 2014, n° 2014-07297.
- 38 Pologne, Loi du ministère de la justice relative au modèle d'information sur les droits des personnes arrêtées dans le cadre de procédures pénales (*Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach zatrzymanego w postępowaniu karnym*), 27 mai 2014 ; Pologne, Loi du ministère de la justice relative au modèle d'information sur les droits des personnes en rétention préventive dans le cadre de procédures pénales (*Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach tymczasowo aresztowanego w postępowaniu karnym*), 27 mai 2014 ; Pologne, Loi du ministère de la justice relative au modèle d'information sur les droits des personnes arrêtées dans le cadre d'un Mandat d'arrêt européen (*Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach zatrzymanego na podstawie europejskiego nakazu aresztowania*), 27 mai 2014.
- 39 En décembre 2014, le gouvernement danois a accepté d'organiser un référendum concernant sa participation avant l'été 2016 ; Danemark, Bureau du Premier ministre (2014), « *Aftale om Danmark i Europol* », 10 décembre.
- 40 Finlande, Ministère de l'éducation et de la culture, Groupe de travail pour l'établissement d'un registre des interprètes assermentés (2014), *Oikeustulkkien rekisterin perustamista selvittävä työryhmän muistio – Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:22*.
- 41 Allemagne, Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV), « *Belehrungsformulare für festgehaltene Personen* ».
- 42 Voir le rapport d'informations sur la réaffectation des fonds prévus pour de nouvelles initiatives politiques du ministère de la justice et d'autres mesures : Lettonie, Latvijas Republikas Ministru kabineta sēdes protokollēmums (2014), *Informatīvais ziņojums: par Tieslietu ministrijai jaunajām politikas iniciatīvām paredzētā finansējuma pārdali un turpmāko rīcību*, 27 octobre 2014.
- 43 Commission européenne (2014), « Procédures d'infraction du mois de juillet : principales décisions », communiqué de presse, 10 juillet 2014 ; Conseil de l'Union européenne (2014), *Rapport de la Commission : 31^e rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'UE*, 29 octobre 2014.
- 44 CouEDH, *Kamasinski c. Autriche*, n° 9783/82, 19 décembre 1989.
- 45 Slovaquie, Ústavného súdu Slovenskej republiky (2014), *Uznesenie IV. ÚS 337/2014-12*, 19 juin 2014.
- 46 Conformément aux articles 1 et 2 du Protocole sur la position du Danemark annexé au Traité sur l'Union européenne et au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de cette directive. En décembre 2014, le gouvernement danois a accepté d'organiser un référendum concernant sa participation avant l'été 2016 ; Danemark, Bureau du Premier ministre (2014), « *Aftale om Danmark i Europol* », 10 décembre 2014.
- 47 Espagne, *Proyecto de ley de asistencia jurídica gratuita*, 7 mars 2014.
- 48 France, *Loi n° 2014-535 du 27 mai 2014 portant transposition de la Directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales*, 27 mai 2014 ; France, *Circulaire de présentation des dispositions applicables à compter du 1^{er} janvier 2015 de la loi n° 2014-535 du 27 mai 2014 portant transposition de la Directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales*, 19 décembre 2014.
- 49 Grèce, Ministère de la justice, de la transparence et des droits de l'homme (*Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων*), Décision ministérielle n° 187/28.1.2014 (JO B' 265/7.2.2014) « Établissement et membres du comité spécial de rédaction pour la transposition de la Directive 2013/48/UE relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre de procédures pénales et dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen, ainsi qu'au droit d'aviser un proche en cas de privation de liberté et de communiquer avec des tiers et des autorités consulaires en cas de privation de liberté » (*Σύσταση και συγκρότηση ειδικής νομοπαρασκευαστικής επιτροπής με αντικείμενο την ενσωμάτωση στην εθνική έννομη τάξη της Οδηγίας 2013/48/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Οκτωβρίου 2013, σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης σε δικηγόρο στο πλαίσιο ποινικής διαδικασίας και διαδικασίας εκτέλεσης του ευρωπαϊκού εντάλματος σύλληψης, καθώς και σχετικά με το δικαίωμα ενημέρωσης τρίτου προσώπου σε περίπτωση στέρησης*

- της ελευθερίας του και με το δικαίωμα επικοινωνίας με τρίτα πρόσωπα και με προξενικές αρχές κατά τη διάρκεια της στέρησης της ελευθερίας, τη σύνταξη της σχετικής αιτιολογικής έκθεσης, της έκθεσης αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων και του πίνακα αντιστοίχισης των προτεινόμενων με το σχέδιο νόμου διατάξεων με τις διατάξεις της Οδηγίας), 7 février 2014.
- 50 Luxembourg, Chambre des députés, *Projet de loi renforçant les garanties procédurales en matière pénale*, n° 6758, 23 décembre 2014.
- 51 Voir l'exposé des motifs du budget 2015 du ministère de la sécurité et de la justice : Pays-Bas, Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2015*, *Memorie van toelichting*, 8. *Wetgevingsprogramma*.
- 52 Pologne, Ministère de la justice (*Ministerstwo Sprawiedliwości*), *Projet de loi pour une aide juridique gratuite et informations juridiques (Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej)*, 12 décembre 2014.
- 53 Certaines informations de ce chapitre sont issues des recherches menées pour le Rapport annuel 2014 de la FRA ainsi que du *projet sur les services d'aide aux victimes dans l'UE*, qui repose notamment sur des recherches sur le terrain et des recherches documentaires.
- 54 Irlande, Cour suprême, *Procureur général c. Gormley & White*, IESC 17, 6 mars 2014.
- 55 FRA (2014), *Programme de travail annuel 2015*, Vienne, FRA, p. 46.
- 56 Voir <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services>.
- 57 FRA (2014), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, Luxembourg, Office des publications. Voir également le résumé en français : FRA (2014), *Les victimes de la criminalité dans l'UE : l'étendue et la nature de l'aide aux victimes - Résumé*, Luxembourg, Office des publications.
- 58 *Ibid.*
- 59 Lituanie, Loi modifiant les articles 9, 185, 186, 275, 276, 283 et l'Annexe au Code de procédure pénale, (*Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 9, 185, 186, 275, 276, 283 straipsnių ir priedo pakeitimo įstatymas*), n° 014-10422 ; Lituanie, Loi modifiant les articles 9, 154, 186, 280, 283 et l'Annexe au Code de procédure pénale (*Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 9, 154, 186, 280, 283 straipsnių ir priedo pakeitimo*), n° 2014-03403.
- 60 Roumanie, Loi n° 135/2010 relative au Code de procédure pénale (*Legea nr. 135/2010 privind Noul Cod de Procedură Penală*), 15 juillet 2010.
- 61 Voir Sile, S. (2014), « *Cietušo tiesību divas ēras* », Centre de politique publique Providus, 24 juillet.
- 62 Espagne, *Projet de loi 121/000115 relative à la position de la victime dans le cadre de procédures pénales (Proyecto de ley 121/000115 del Estatuto de la víctima del delito)*, 5 Espagne 2014 ; Espagne, *Projet de loi 121/000084 relative à l'aide juridique dans le cadre des procédures pénales (Proyecto de ley 121/000084 de asistencia jurídica gratuita)*, 7 Espagne 2014 ; voir aussi Espagne, Ministerio de Justicia, Secretaría General de la Administración de Justicia (2014), *Plan de Acción 2012-2015*, et *Projet de loi 121/000065 modifiant la Loi organique 10/1995 relative au Code pénal (Proyecto de Ley Orgánica 121/000065 por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal)*, 4 octobre 2013.
- 63 Pays-Bas, Secrétaire d'État à la sécurité et à la justice (*Staatssecretaris van veiligheid en Justitie*) (2014), *Implementatie van richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PbEU 14 november 2012, L 315)*.
- 64 Pour plus d'informations, voir le tableau « *Authorities' obligation to provide information to crime victims* ».
- 65 Pour connaître les informations les plus récentes ou plus de détails, voir *Ibid.* et FRA (2014), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, Luxembourg, Office des publications.
- 66 Allemagne, BMJV (2014), *Projet de loi sur les droits des victimes et l'introduction d'une assistance psychologique lors des audiences (Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren)*, 11 septembre, p. 12.
- 67 *Ibid.*, p. 9-17.
- 68 France, *Projet de loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne adopté par le Sénat*, 5 novembre 2014.
- 69 France, Ministère de la justice (2014), « *Lettre aux magistrats et aux fonctionnaires de justice* », n° 11, mars 2014.
- 70 France, Ministère de la justice (2014), « *Améliorer l'accompagnement et l'indemnisation des victimes* », 10 avril ; France, Ministère de la justice (2014), « *L'aide aux victimes: une politique prioritaire du ministère de la Justice* » ; France, Sénat (2014), « *Compte rendu de la séance du 5 novembre 2014* ».
- 71 Pour plus d'informations, voir FRA (2014), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2013 - Rapport annuel 2013*, Luxembourg, Office des publications, Section 9.1.1.
- 72 Victims Rights Alliance (2014), *The implementation and enforcement of the Victims' Rights Directive in Ireland: ensuring the consistency of victims' rights for all victims of crime*, novembre, p. 10.
- 73 Malte, Soutien aux victimes (2014), « *Position paper on Bill No. 66: Victims of Crime Bill* », communiqué de presse, 11 novembre.
- 74 Voir le tableau « *Victims' rights at trial* ».
- 75 Voir également les conclusions du séminaire « *Les victimes de crime et leurs droits* » (*Obete kriminality a ich práva*), organisé par la Société de droit pénal et de criminologie et par le ministère de la justice de la République slovaque à l'Université paneuropéenne de Bratislava en Slovaquie le 6 novembre 2014.
- 76 FRA (2014), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2014), *Les victimes de la criminalité dans l'UE : l'étendue et la nature de l'aide aux victimes - Résumé*, Luxembourg, Office des publications.
- 77 FRA (2009), *EU-MIDIS - Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination - Rapport sur les principaux résultats*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2013), *Enquête LGBT dans l'UE - Enquête sur les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres dans l'Union européenne - Les résultats en bref*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2013), *Discrimination et crimes de haine à l'égard des personnes juives dans les États membres de l'UE : expériences et perceptions de l'antisémitisme*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2014), *Violence against women: an EU-wide survey - Main results report*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2014), *La violence à l'égard des femmes: une enquête à l'échelle de l'UE - Les résultats en bref*, Luxembourg, Office des publications.
- 78 FRA (2014), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2014), *Les victimes de la criminalité dans*

l'UE : l'étendue et la nature de l'aide aux victimes - Résumé, Luxembourg, Office des publications.

- 79 *Irish Times* (2014), « Garda reach out to crime victims with new support centres », 25 novembre 2014.
- 80 Allemagne, BMJV (2014), Projet de loi sur les droits des victimes et l'introduction d'une assistance psychologique lors des audiences (*Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren*), 11 septembre. Les crimes sont répertoriés au point 397a du Code allemand de procédure pénale.
- 81 FRA (2014), recherches menées pour le Rapport annuel 2014 de la FRA.
- 82 France, *Projet de loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne adopté par le Sénat*, 5 novembre 2014.
- 83 FRA (2014), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, Luxembourg, Office des publications, p. 91. Pour une comparaison des données, reportez-vous au tableau « Quality standards ».
- 84 France, Ministère des finances et des comptes publics (2014), *Missions, programmes, objectifs, indicateurs : PLF 2014*, p. 57.
- 85 Victim Support England and Wales (2012), *Trustees' annual report 2011-12*.
- 86 FRA (2014), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2014), *Les victimes de la criminalité dans l'UE : l'étendue et la nature de l'aide aux victimes - Résumé*, Luxembourg, Office des publications.
- 87 FRA (2014), *Violence against women: an EU-wide survey - Main results report*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2014), *La violence à l'égard des femmes : une enquête à l'échelle de l'UE - Les résultats en bref*, Luxembourg, Office des publications.
- 88 Autriche, Ministère de l'éducation et des femmes (*Bundesministerium für Bildung und Frauen, BMBF*) (2014), *Nationaler Aktionsplan zum Schutz von Frauen vor Gewalt - Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung 2014 bis 2016*, Vienne, BMBF.
- 89 Finlande, Ministère des affaires étrangères (*Ulkosaainministeriö*) (2014), *Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014*. Le rapport gouvernemental sur les droits de l'homme pour 2014 renvoie, à la p. 27, à l'enquête consacrée à la violence à l'égard des femmes conduite par la FRA et, plus particulièrement, aux résultats de l'enquête concernant la Finlande.
- 90 Römkens, R., de Jong, T. et Harthoorn, H. (2014), *Violence against women: European Union survey results in the Dutch context*, Amsterdam, Atria - Institut pour l'égalité entre les hommes et les femmes et l'histoire des femmes.
- 91 Portugal, déclaration ouverte, *Examen périodique universel, deuxième cycle - Portugal*, 19e session, 30 April 2014.
- 92 Commission européenne (2015), *Renforcement de la protection des victimes de violence partout dans l'UE*, communiqué de presse, IP/15/3045, 9 janvier 2015.
- 93 Voir www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?CL=FRE&CM=&NT=210&DF=&VL=.
- 94 Conseil de l'Europe, Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2014), *Étude analytique des résultats du 4e cycle de suivi de la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2002)5 sur la protection des femmes contre la violence dans les États membres du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- 95 Bulgarie, Croatie, Grèce, Finlande, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni (Écosse), Slovaquie et Suède.
- 96 République tchèque, Loi sur les procédures judiciaires particulières (*Zákon o zvláštních řízeních soudních*), 12 septembre 2012.
- 97 Lettonie, Modifications de la loi relative à la police (*Grozījumi Likuma 'Par policiju'*), 6 mars 2014, amendement, Section 10, para. 1, clause 21.
- 98 *Ibid.*, Clause 22.
- 99 Royaume-Uni (Écosse), *Victims and Witnesses (Scotland) Act 2014*, 17 janvier 2014.
- 100 FRA (2014), *La violence à l'égard des femmes : une enquête à l'échelle de l'UE - Les résultats en bref*, Luxembourg, Office des publications, Section 2.4.
- 101 Allemagne, Autriche, Belgique, Croatie, Danemark, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni, Suède et Slovaquie.
- 102 Malte, *Loi XXIV de 2014*, 1^{er} août 2014, p. 10-12, article 215AA (harcèlement) et article 215BA (harcèlement aggravé).
- 103 Finlande, *Code pénal finlandais (2014)*, Section 25 7 (a).
- 104 Portugal, Projet de loi 663/XII/4^e groupe parlementaire du bloc de gauche (*Projeto de Lei n.º 663/XII/4.ª do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda*).
- 105 FRA (2014), *Violence against women: an EU-wide survey - Main results report*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2014), *La violence à l'égard des femmes : une enquête à l'échelle de l'UE - Les résultats en bref*, Luxembourg, Office des publications.
- 106 Allemagne, BMJV (2014), Projet de loi modifiant le code pénal - mise en œuvre des exigences européennes relatives au droit pénal en matière de délits sexuels (*Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches - Umsetzung europäischer Vorgaben zum Sexualstrafrecht*) ; Allemagne, Bundestag, Plenarprotokoll 18/67, 14 novembre 2014, 6351D ; Allemagne, Bundestag, BT-Drs. 18/3202, 12 novembre 2014.
- 107 Rabe, H. et Normann, J. (2014), *Schutzlücken bei der Strafverfolgung von Vergewaltigungen*, Berlin, Deutsches Institut für Menschenrechte ; Deutscher Juristinnenbund (DJB) (2014), *Stellungnahme vom 25.07.2014*.
- 108 Allemagne, 24^e Conférence des ministères pour l'égalité des genres et les femmes (24. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder, GFMK), « Umlaufbeschluss 3/2014 », 27 août 2014.
- 109 Allemagne, 85^e Conférence des ministères de la justice (85. Konferenz Justizministerinnen und Justizminister) (2014), *Beschluss TOP II.1 - Reform des § 177 StGB*, Berlin, 6 novembre 2014.
- 110 *Frankfurter Rundschau* (2014), « Maas will Vergewaltigungsparagrafen verschärfen », 6 novembre 2014.
- 111 Lettonie, Modifications du droit pénal (*Krimināllikums*), 14 juin 2014.
- 112 Croatie, *Prijedlog zakona o izmjenama I dopunama Kaznenog zakona, s Konačnim prijedlogom zakona*.
- 113 France, *Circulaire n° SE1-2014-1 relative à la lutte contre le harcèlement dans la fonction publique*, 4 mars 2014 ; France, Ministère de la défense (2014), *Lutte contre le harcèlement dans les armées : le rapport d'enquête*, 16 avril 2014.
- 114 France, *Loi n° 2014-873 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Étude d'impact*, 1^{er} juillet 2013.

8	La Charte des droits fondamentaux de l'UE et son utilisation par les États membres	181
8.1.	Orientations fournies par la Cour de justice de l'Union européenne	181
8.1.1.	Champ d'application des dispositions de la Charte	182
8.1.2.	La Charte et l'interprétation du droit dérivé de l'UE	183
8.1.3.	Interprétation des droits conférés par la Charte	183
8.1.4.	Coopération entre les tribunaux	184
8.2.	La Charte dans la législation et les politiques nationales	184
8.2.1.	Évaluation du respect des droits fondamentaux dans les propositions de lois	186
8.2.2.	Évaluation des incidences sur les droits fondamentaux	187
8.2.3.	Débats parlementaires	188
8.2.4.	Législation nationale	189
8.2.5.	Mesures politiques nationales	189
8.3.	La Charte devant les hautes juridictions nationales ..	190
8.3.1.	Principaux domaines politiques et droits de la Charte	190
8.3.2.	Champ d'application de la Charte	192
8.3.3.	La Charte et les autres instruments internationaux dans les décisions nationales	194
8.3.4.	Rôle de la Charte dans les systèmes juridiques nationaux	195
	Conclusions de la FRA	196

8

La Charte des droits fondamentaux de l'UE et son utilisation par les États membres



À la fin de l'année 2014, nous avons célébré le cinquième anniversaire de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui est entrée en vigueur en tant que document juridiquement contraignant en décembre 2009. La Charte s'applique à l'Union européenne (UE) elle-même ainsi qu'à ses États membres lorsqu'ils agissent dans le cadre du droit de l'UE. Cinq ans après son introduction, elle est une charte de droits largement reconnue sur laquelle les institutions de l'UE s'appuient largement. Le champ d'application de la Charte dans les contextes nationaux étant limité, elle est moins utilisée au niveau national. Toutefois, les États membres y font référence dans le processus législatif et dans les débats parlementaires. C'est à la Cour de justice de l'Union européenne que la Charte est le plus fréquemment utilisée. Le nombre de décisions de justice s'appuyant sur cette source est en augmentation. Les tribunaux nationaux y font également référence, mais n'en tiennent pas toujours compte au moment de prendre une décision. La connaissance de la Charte demeure toutefois limitée. Les politiques pertinentes des États membres ne visent guère à la faire mieux connaître auprès des praticiens ou du grand public.

En 2014, l'Union européenne a accordé encore plus d'importance à sa Charte des droits fondamentaux, par exemple à travers le mandat du premier Vice-président de la Commission européenne chargé de veiller à ce que chaque proposition et initiative de la Commission respecte la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.¹

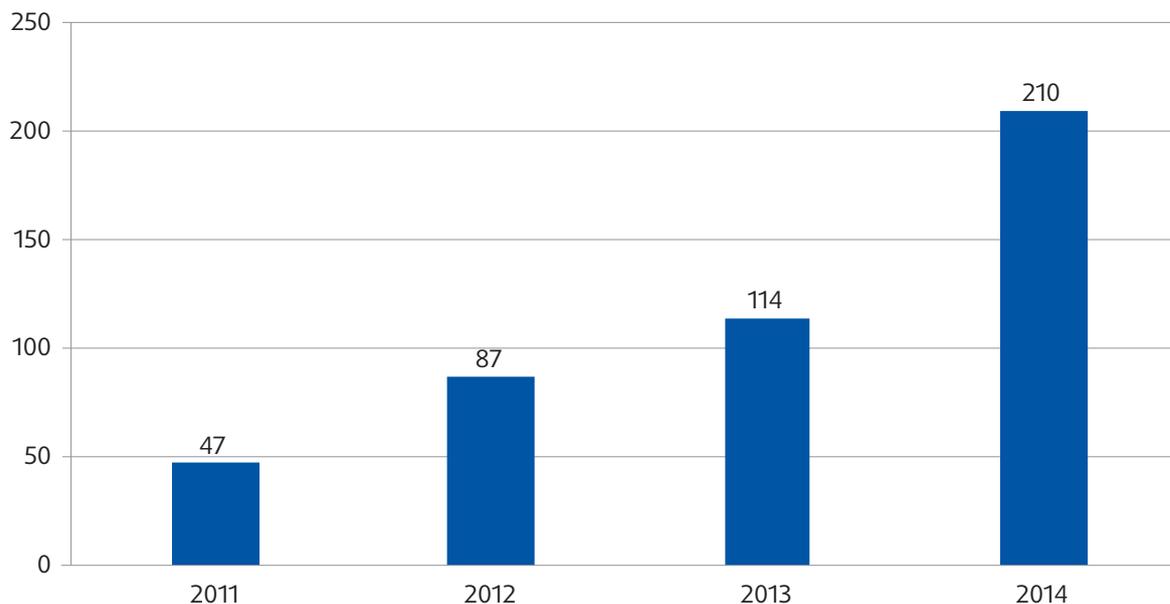
Les experts et les politiques ont manifesté un intérêt accru pour la Charte en 2014, comme l'illustre la publication d'un commentaire, article par article, en anglais, de plus de 2 000 pages ainsi que d'une nouvelle édition d'un commentaire phare en allemand.² Ces examens détaillés mis à part, l'attention des experts³ est restée concentrée sur le champ d'application de la Charte,⁴ le Royaume-Uni et la Pologne suscitant un intérêt particulier en raison des protocoles par pays spécifiques relatifs à l'application de la Charte.⁵ L'application horizontale de la Charte (entre individus et non pas entre un individu et une autorité publique)⁶ a continué de figurer en bonne place parmi les priorités. Le fait que 2014 marque le cinquième anniversaire de la Charte a également donné lieu à des évaluations plus générales de la Charte⁷ et de la manière dont elle interagit avec les situations nationales.⁸

Toutefois, la Charte n'a pas uniquement suscité l'intérêt de l'arène politique et des cercles d'experts. Elle a aussi attiré l'attention des praticiens, lors d'une conférence de haut niveau qui s'est tenue fin 2014 sur le thème des besoins de formation des professionnels de la justice et des fonctionnaires au sujet de la Charte. Cette conférence, organisée par la Commission européenne, avait pour but d'identifier les besoins de formation, de dresser l'inventaire des meilleures pratiques existantes et de les partager ainsi que de recenser les défis restant à relever.⁹ Par ailleurs, l'importance concrète de la Charte est confirmée par le volume en perpétuelle croissance de la jurisprudence présentée à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) invoquant la Charte des droits fondamentaux dans le dispositif des décisions (figure 8.1).

8.1. Orientations fournies par la Cour de justice de l'Union européenne

L'augmentation observée en 2014 est d'autant plus remarquable que le nombre global de décisions

Figure 8.1 : Nombre de décisions dans lesquelles la CJUE a fait référence à la Charte dans son raisonnement, 2011-2014



Note : Les « décisions » de la CJUE (ici et dans le texte) englobent les arrêts, les décisions et les ordonnances rendus par l'ensemble des formations de la Cour de Luxembourg.

Source : FRA, 2015, sur la base des données de la CJUE

rendues par la CJUE pendant l'année 2014 n'a que légèrement augmenté par rapport à 2013. Néanmoins, le nombre total de décisions faisant référence à la Charte a crû de 84 %, passant de 114 décisions en 2013 à 210 en 2014.

Les décisions rendues par la CJUE en 2014 ont fourni des orientations aux États membres dans différents contextes, notamment en clarifiant la portée matérielle et temporelle de l'application de la Charte, en expliquant son lien avec le droit dérivé de l'UE et en apportant des précisions sur certains droits spécifiques consacrés par la Charte.¹⁰

8.1.1. Champ d'application des dispositions de la Charte

La Cour a continué de définir la portée de la Charte. Elle a par exemple abordé la question de savoir si les États membres « mettent en œuvre le droit de l'Union » au sens de l'article 51 de la Charte. Selon l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Siragusa c. Regione Sicilia* (C-206/13), il est possible de répondre à cette question en déterminant si la réglementation en cause « a pour but de mettre en œuvre une disposition du droit de l'Union, le caractère de cette réglementation et si celle-ci ne poursuit pas des objectifs autres que ceux couverts par le droit de l'Union, même si elle est susceptible d'affecter indirectement ce dernier, ainsi que s'il existe une réglementation du droit de l'Union spécifique en la matière ou susceptible de l'affecter ».¹¹

Le même raisonnement a été adopté dans l'affaire *Hernández c. Reino de España* (C-198/13).¹² Dans l'affaire *Robert Pflieger* (C-390/12), la Cour a ajouté que la mise en œuvre du droit de l'UE au sens de l'article 51, paragraphe 1 de la Charte couvrait également les situations dans lesquelles les États membres employaient les « exceptions prévues par le droit de l'Union pour justifier une entrave à une liberté fondamentale garantie par le traité ».¹³

Par ailleurs, la Cour a fourni un certain nombre d'exemples dans lesquels la Charte a été jugée non applicable, par exemple l'affaire *Dano* (C-333/13), dans laquelle la Cour a souligné qu'« en fixant les conditions et l'étendue de l'octroi des prestations spéciales en espèces à caractère non contributif, les États membres ne mettent pas en œuvre le droit de l'Union » (pour de plus amples informations sur le contexte, voir le ► [chapitre 3](#) sur l'inclusion des Roms).¹⁴ Dans l'affaire *Liivimaa Lihaveis* (C-562/12), la Cour a clarifié l'application de la Charte dans le contexte du versement des fonds de l'UE. Le fait qu'une instance nationale gère le versement de ces fonds « n'exclut pas l'application de l'article 47 de la Charte [droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial] ». Dès lors que la disposition en cause de l'instance (l'adoption du manuel de programme et le rejet d'une demande de subvention) relève du champ d'application du droit de l'UE, « l'absence de recours contre une telle décision de rejet prive le demandeur de son droit à un recours effectif, en violation de l'article 47 de la Charte ».¹⁵

Dans l'arrêt *Kamino International Logistics BV*, la Cour a souligné qu'à partir du moment où la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne était entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2009, elle ne s'appliquait pas aux procédures et requêtes antérieures à cette date.¹⁶

8.1.2. La Charte et l'interprétation du droit dérivé de l'UE

La CJUE a également donné des orientations sur la manière dont les tribunaux nationaux devraient appliquer le droit dérivé de l'UE en vertu de la Charte. Par exemple, dans l'affaire *Juan Carlos Sánchez Morcillo et María del Carmen Abril García* (C-169/14), relative à la protection des consommateurs, la Cour a souligné que l'article 7, paragraphe 1, de la directive sur les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs devait être lue en liaison avec le droit à un recours effectif et à un procès équitable consacré par la Charte (article 47). Cette interprétation exclut un système d'application de la loi disposant qu'une procédure de saisie hypothécaire n'est pas susceptible d'être suspendue par le tribunal de première instance, alors que le créancier saisissant peut faire appel de la décision ordonnant de mettre fin à la procédure ou déclarant une clause abusive inapplicable.¹⁷ Dans l'affaire *Bashir Mohamed Ali Mahdi* (C-146/14 PPU), la Cour a conclu que d'après l'interprétation de la directive sur le retour (2008/115/CE) en regard de la disposition relative aux droits, consacrés par la Charte, à la liberté et à la sûreté (article 6) et à un recours effectif et à un procès équitable (article 47), « toute décision adoptée par une autorité compétente, à la fin de la période maximale de rétention initiale d'un ressortissant d'un pays tiers, portant sur la suite à réserver à cette rétention doit revêtir la forme d'un acte écrit comportant les motifs de fait et de droit justifiant cette décision ».¹⁸

Dans plusieurs affaires (C-416/13, C-543/12, C-530/13), la Cour a précisé aux tribunaux nationaux que lorsqu'une disposition de la Charte et une disposition du droit dérivé explicitant cette disposition de la Charte s'appliquent toutes les deux, l'affaire doit être tranchée exclusivement sur la base de la disposition de droit dérivé de l'UE pertinente.¹⁹ Cette précision ne supprime cependant pas l'obligation d'interpréter le droit dérivé à la lumière de la Charte.

8.1.3. Interprétation des droits conférés par la Charte

La CJUE a fourni des orientations en interprétant la portée de certains droits consacrés par la Charte. Parmi les plus intéressants figurent le droit à une bonne administration (article 41), qui, selon les mots employés dans la Charte, s'applique uniquement aux « institutions, organes et organismes de l'Union ». Dans plusieurs arrêts, la Cour a confirmé qu'« [i]l résult[ait]

ainsi clairement du libellé de l'article 41 de la Charte que celui-ci s'adresse non pas aux États membres, mais uniquement aux institutions, aux organes et aux organismes de l'Union » (C-166/13)²⁰. Toutefois, dans l'affaire *H. N. c. Minister for Justice, Equality and Law Reform et autres* (C-604/12), la Cour a souligné que l'article 41 de la Charte reflétait également un principe général du droit de l'UE.

« Ainsi, dès lors [...] [qu'un] État membre met en œuvre le droit de l'Union, les exigences découlant du droit à une bonne administration, notamment le droit de toute personne de voir ses affaires traitées impartialement et dans un délai raisonnable, trouvent à s'appliquer dans le cadre d'une procédure d'octroi de la protection subsidiaire, telle que celle en cause au principal, conduite par l'autorité nationale compétente ».

CJUE, C-604/12, H. N. c. Minister for Justice, Equality and Law Reform et autres, 8 mai 2014

Les deux aspects (l'article 41 en tant que droit de la Charte visant uniquement l'UE et le même droit vu en tant qu'expression d'un principe général du droit également applicable aux États membres) ont également été abordés par les tribunaux nationaux.

Les autres droits dont l'interprétation a fait l'objet d'orientations détaillées par la Cour incluent la présomption d'innocence et droits de la défense (article 48) (C-220/13P)²¹, le droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction (article 50, voir le chapitre 7 sur l'accès à la justice) et le respect de la vie privée et familiale (article 7) et de la dignité (article premier) (affaires jointes C-148/13 à C-150/13)²². L'affaire relative aux deux derniers droits porte sur des pratiques que la FRA a déjà qualifiées²³ d'incompatibles avec la Charte. En 2014, la Cour a souligné dans l'affaire *A, B, C c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (affaires jointes C-148/13 à C-150/13) que la « soumission [de demandeurs] à d'éventuels "tests" en vue d'établir leur homosexualité ou encore la production par lesdits demandeurs de preuves telles que des enregistrements vidéo de leurs actes intimes » n'ont pas de valeur probante et sont de nature à porter atteinte à la dignité humaine. En outre, les « interrogatoires destinés à apprécier les faits et les circonstances concernant la prétendue orientation sexuelle d'un demandeur d'asile » et les « interrogatoires concernant les détails des pratiques sexuelles de ce demandeur sont contraires aux droits fondamentaux garantis par la Charte et, notamment, au droit au respect de la vie privée et familiale, tel que consacré à l'article 7 de celle-ci ».²⁴

La Cour a traité la question de l'intégration des personnes handicapées (article 26) dans l'affaire *Wolfgang Glatzel c. Freistaat Bayern* (C-356/12).²⁵ Cette affaire portait sur le refus, par un État allemand, d'octroyer à M. Glatzel un permis de conduire pour

des autobus de petite dimension conformément à la Directive 2006/126 au motif que sa vision n'était pas aussi bonne que l'exigeait l'annexe III de la directive. Le tribunal national avait considéré que les exigences de la directive constituaient une discrimination fondée sur le handicap en vertu de l'article 21 de la Charte et de l'article 2 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRPD), le seul traité fondamental relatif aux droits de l'homme à l'échelle internationale que l'UE ait ratifié jusqu'ici.

Dans sa décision, la CJUE a rappelé que la CRPD faisait « partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union ». Devant ce constat, il convient dans la mesure du possible d'interpréter les dispositions de droit dérivé d'une manière qui soit cohérente avec la Convention. Toutefois, la Cour a également souligné qu'« étant donné que les dispositions de la convention de l'ONU sur le handicap sont subordonnées, dans leur exécution ou dans leurs effets, à l'intervention d'actes ultérieurs relevant des parties contractantes, les dispositions de cette convention ne constituent pas, du point de vue de leur contenu, des dispositions inconditionnelles et suffisamment précises permettant un contrôle de la validité de l'acte du droit de l'Union au regard des dispositions de ladite convention ». D'après la Cour, la directive établit un équilibre proportionné à ses objectifs entre les exigences de sécurité routière et le droit des personnes visuellement déficientes à ne pas être discriminées. La ratification de la CRPD par l'UE n'a rien changé à cette conclusion.

S'agissant de la Charte, la Cour a déclaré que :

*« bien que l'article 26 de la Charte commande que l'Union respecte et reconnaisse le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures d'intégration, le principe consacré à cet article n'implique pas, en revanche, que le législateur de l'Union soit tenu d'adopter telle ou telle mesure particulière. En effet, afin que cet article produise pleinement ses effets, il doit être concrétisé par des dispositions du droit de l'Union ou du droit national. Par conséquent, ledit article ne saurait, en lui-même, conférer aux particuliers un droit subjectif invocable en tant que tel ».*²⁶

8.1.4. Coopération entre les tribunaux

Le nombre total d'affaires dans lesquelles les tribunaux nationaux ont demandé à la CJUE de fournir une interprétation des dispositions du droit de l'UE (décisions à titre préjudiciel) varie considérablement d'un État membre à l'autre. Les États ayant enregistré le plus de décisions à titre préjudiciel en 2014 sont les mêmes qu'en 2013 : l'**Allemagne**, l'**Espagne**, l'**Italie** et les **Pays-Bas** (figure 8.2). En revanche, la part relative de ces demandes contenant des références à la Charte

a considérablement changé. Si, en 2013, seule la **Bulgarie** a affiché une proportion relativement élevée de demandes de décisions à titre préjudiciel sur la base de la Charte, en 2014, un nombre plutôt élevé de demandes fondées sur la Charte a été enregistré en **Roumanie**, en **Irlande**, en **Belgique** et en **Bulgarie**. En **Roumanie**, ces demandes sont passées de 6 % en 2013 à 32 % en 2014 et en **Belgique**, de 4 % en 2013 à 22 % en 2014.

Lorsque les tribunaux nationaux soulèvent des questions relatives à la Charte, ils donnent à la CJUE la possibilité de clarifier la portée de la Charte, comme cela s'est produit dans l'affaire *Melloni* (arrêt C-399/11 rendu le 26 février 2013), où la Cour constitutionnelle espagnole a fait appel pour la toute première fois à la CJUE. La demande de clarification des dispositions procédurales de la Charte portait sur la possibilité de fournir des garanties plus élevées au titre de la constitution espagnole que celles prévues par le droit de l'UE. Le 13 février 2014, conformément à la décision préjudicielle de la CJUE, la Cour constitutionnelle espagnole a rendu un arrêt rejetant le recours introduit par Stefano Melloni.²⁷

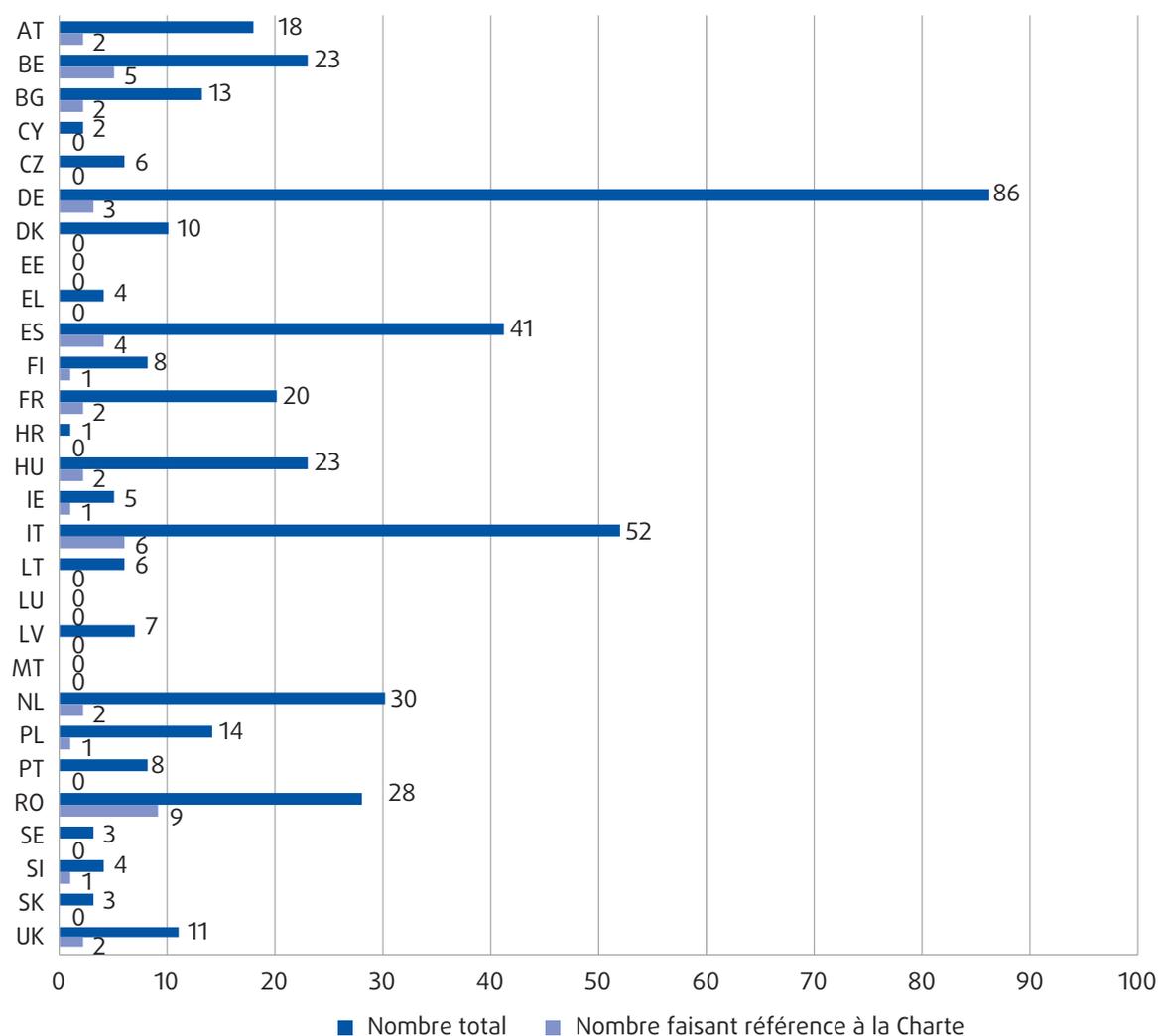
Un fait pertinent pour la coopération entre l'UE et les tribunaux nationaux a été les décisions dans l'affaire *A c. B et autres* (C-112/13). La CJUE a confirmé que le système de décisions préjudicielles s'oppose à une réglementation nationale selon laquelle les juridictions ordinaires statuant en appel ou en dernier ressort sont tenues, lorsqu'elles estiment qu'une loi nationale est contraire au droit à un recours effectif et à un procès équitable consacré par la Charte (article 47), de saisir la cour constitutionnelle d'une demande d'annulation générale de la loi. Ceci est le cas si cette obligation de saisir en premier lieu la cour constitutionnelle nationale a pour conséquence d'empêcher toutes les autres juridictions nationales d'exercer leur faculté ou de satisfaire à leur obligation de saisir la CJUE de questions préjudicielles.²⁸

8.2. La Charte dans la législation et les politiques nationales

La Charte joue donc un rôle dans les salles d'audience (section 8.1.4), et est tout aussi pertinente pour l'administration que pour le législateur, tous deux devant respecter la Charte lorsqu'ils agissent dans le cadre du droit de l'UE. Elle peut également être invoquée dans des politiques spécifiques (section 8.2.5), des débats parlementaires (section 8.2.3) ou encore dans la législation nationale (section 8.2.4). Par ailleurs, le législateur examine l'impact (section 8.2.2) et la compatibilité avec les droits fondamentaux (section 8.2.1) de la législation et des politiques prochainement adoptées, ces activités représentent des moments primordiaux durant lesquels la Charte peut éventuellement jouer un rôle.



Figure 8.2 : Demandes de décisions à titre préjudiciel : nombre total et nombre de décisions faisant référence à la Charte, par État membre de l'UE, 2014



Source : FRA, 2015, sur la base des données de la CJUE

Une série de mécanismes ont été mis en place au niveau de l'UE en vue de s'assurer de la conformité de la législation et des politiques de l'UE avec la Charte. Des analyses d'impact examinent l'incidence que pourraient avoir différentes options stratégiques sur les droits fondamentaux et des contrôles de compatibilité vérifient la compatibilité des propositions législatives avec la Charte. En 2014, de nouvelles actions ont été entreprises dans le but d'améliorer ces mécanismes. Suite à l'arrêt *Digital Rights Ireland* (affaires jointes C-293/12 et C-594/12)²⁹, le Conseil a mis à jour ses lignes directrices³⁰ sur les mesures à prendre en vue du contrôle de la compatibilité au regard des droits fondamentaux. Les lignes directrices visent à garantir que les instances préparatoires du Conseil adoptent les démarches méthodologiques nécessaires pour détecter et traiter les problèmes relatifs aux droits fondamentaux découlant des propositions discutées

au sein de ces instances préparatoires du Conseil. Elles incluent des mesures à prendre pour vérifier la conformité avec les droits fondamentaux, ainsi qu'une liste de contrôle des droits fondamentaux similaire à celle utilisée par la Commission, afin de faciliter l'évaluation de la compatibilité avec les droits fondamentaux.

À ce jour, l'examen des incidences par les services de la Commission européenne ne traite pas les droits fondamentaux comme une catégorie distincte (en plus des incidences économiques, environnementaux et sociaux), mais tente plutôt de les envisager de manière horizontale lors de l'examen des autres incidences.³¹ La Commission européenne a toutefois entamé la révision de ses lignes directrices concernant l'analyse d'impact. Le processus de révision examinera notamment les outils disponibles pour l'évaluation des incidences sur les droits fondamentaux.

8.2.1. Évaluation du respect des droits fondamentaux dans les propositions de lois

Dans la plupart des États membres, il existe une obligation explicite de vérifier que les propositions de lois respectent les normes nationales en matière de droits fondamentaux. La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), qui, contrairement à la Charte, n'est pas limitée aux situations relevant du droit de l'UE, est elle aussi souvent mentionnée en tant que référence explicite que les propositions de loi doivent respecter. Par exemple (il est à noter que les références faites aux États membres ici et dans les sections ci-après sont présentées à titre d'illustration), au **Royaume-Uni**, chaque proposition de loi élaborée par le gouvernement est accompagnée d'une déclaration écrite sur la compatibilité des dispositions de la proposition avec les droits consacrés par la CEDH (« déclaration de compatibilité »). En outre, plusieurs mémoranda spécifiques sur la compatibilité de certaines propositions législatives avec la CEDH ont été présentés, notamment le mémorandum de 2014 sur la proposition de loi sur la criminalité grave, celui concernant la loi sur les comportements antisociaux, la criminalité et la police ainsi qu'un autre sur la proposition de loi sur l'immigration.³²

La Charte peut entrer dans ces processus nationaux lorsque la compatibilité d'une proposition de loi avec le droit de l'UE est examinée. Dans certains États membres, notamment en **Bulgarie**,³³ en **Estonie**³⁴ et en **Slovaquie**,³⁵ les règles de procédure disposent que les projets de lois doivent être accompagnés d'une motivation explicite, d'un rapport explicatif d'accompagnement et d'un avis ou d'une lettre analysant la compatibilité du projet avec le droit de l'UE. La manière dont ces normes de procédure font référence au droit de l'UE varie. En **Italie**, les propositions de lois sont évaluées à la lumière de la jurisprudence pertinente de l'UE, en faisant aussi explicitement référence aux procédures d'infraction en cours (connues sous le nom d'« analyse technique normative »).³⁶ Il semble que dans la plupart des cas, les droits fondamentaux ne sont pas explicitement mentionnés dans le cadre du contrôle du respect du droit de l'UE. La procédure **finlandaise**, en revanche, exige explicitement que la compatibilité de la proposition de loi avec les droits fondamentaux de l'UE soit examinée³⁷. Toutefois, même s'il est fait référence aux droits fondamentaux, il n'y a pas forcément mention explicite de la Charte et de ses droits. En **Roumanie**,³⁸ par exemple, les procédures font bel et bien explicitement référence aux droits et aux libertés fondamentaux.

Néanmoins, les documents accompagnant les différentes propositions font parfois aussi référence à la Charte, comme cela a été le cas en 2014 au **Luxembourg**,

lorsqu'un avis du Conseil d'État a évoqué les principes de légalité et de proportionnalité (article 49) de la Charte et un autre a mentionné le droit d'accès aux documents (article 42).³⁹ Aux **Pays-Bas**, en 2014, le Conseil d'État a rendu neuf avis consultatifs dans lesquels il faisait référence à la Charte.⁴⁰ Par ailleurs, des mémoranda explicatifs ont examiné des articles spécifiques de la Charte. La loi sur la convention d'emploi et les quotas de personnes professionnellement handicapées⁴¹ faisait référence au droit à la protection des données à caractère personnel (article 8 de la Charte) tandis que la loi sur le développement responsable de l'industrie laitière⁴² évoquait le droit à la propriété (article 17). En **Estonie**, une lettre explicative de la proposition de loi sur la protection de l'enfance indiquait que la loi adoptée serait conforme, notamment, à la Charte.⁴³

Dans certains États membres, les procédures de vérification de la compatibilité des propositions de loi avec les droits fondamentaux diffèrent selon que la proposition en question a été élaborée par le gouvernement ou des parlementaires. Par exemple, en **France**, les propositions de loi émanant de députés ne sont pas soumises à l'évaluation dont font l'objet les projets de loi soumises par le gouvernement. Cette différence a été critiquée à l'Assemblée nationale.⁴⁴

Pratique encourageante

Fournir des orientations sur l'application de la Charte

Le plan d'action néerlandais pour les droits de l'homme de décembre 2013 prévoit notamment la préparation d'un guide sur l'application de la Charte. Ce guide, principalement destiné aux responsables politiques et juridiques élaborant de nouvelles politiques et dispositions législatives, a été finalisé en mars 2014. Son but est d'assurer le respect de la Charte et d'attirer une attention spécifique sur les parties de la Charte apportant une valeur ajoutée aux autres sources internationales, en particulier la CEDH. Pour ce faire, il rassemble la totalité des dispositions de la Charte en quatre catégories : les droits de la Charte ayant la même signification et la même portée que les droits correspondants de la CEDH ; les droits de la Charte ayant la même signification que les droits correspondants de la CEDH, mais avec un champ d'application plus vaste ; les droits de la Charte n'ayant aucun équivalent dans la CEDH, mais souvent rattaché à un droit correspondant de la Charte sociale européenne ; et enfin, les droits de la Charte qui sont propres au contexte de l'UE, tels que le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen (article 39).

Pour plus d'informations, voir ICER-Handleiding nationale toetsing EU-Handvest Grondrechten

Même dans les États membres dans lesquels la procédure d'examen de la qualité juridique d'une proposition de loi est la même qu'elle provienne du gouvernement ou du parlement, il se pose la question de savoir, comme au niveau de l'UE, comment évaluer les changements apportés à une proposition une fois celle-ci soumise. Par exemple, aux **Pays-Bas**, le Conseil d'État (qui joue le même rôle pour les propositions gouvernementales que pour les propositions parlementaires) ne donne aucun conseil au sujet des modifications à apporter à une proposition.⁴⁵ En **Hongrie**, le vice-secrétaire d'État à la coordination pré-législative et au droit public du ministère de la justice doit surveiller les propositions soumises au débat parlementaire et veiller à ce qu'elles soient constitutionnelles et compatibles avec les normes en matière de droits fondamentaux.⁴⁶

8.2.2. Évaluation des incidences sur les droits fondamentaux

Les informations que la FRA a reçues de son réseau d'experts indiquent qu'environ un tiers des États membres de l'UE examinent à l'avance (ex ante), de manière régulière et formelle, les incidences potentielles sur le plan économique, social, environnemental ou autre des différentes options stratégiques relatives à une proposition de loi. Cet examen est généralement effectué séparément de l'examen de la compatibilité juridique de la proposition (avec la constitution nationale et les obligations internationales), comme l'a expliqué la [section 8.2.1](#). Toutefois, le contrôle de la compatibilité juridique et l'évaluation des incidences ne se font pas nécessairement dans le cadre de procédures distinctes. L'étude d'impact **française** peut évaluer non seulement la compatibilité juridique de la proposition, mais aussi ses incidences potentielles. D'autres pays peuvent aborder l'impact potentiel de la proposition de manière indirecte, dans le cadre de l'examen juridique. Le contrôle de la proportionnalité juridique, par exemple, évaluera l'impact potentiel de la proposition afin de sélectionner, parmi les différentes mesures potentielles, celle qui interfère le moins sur les droits fondamentaux. Certains États membres n'effectuent une analyse d'impact complète que lorsqu'ils s'attendent à des incidences significatives. En **Estonie**, par exemple, les règles relatives à la « bonne législation » prévoient une analyse d'impact lorsque des incidences « importantes » sont attendues, par exemple sur l'économie, la sécurité et les relations extérieures, l'environnement, le développement régional ou l'organisation de l'administration publique.⁴⁷

Même lorsque des procédures spécifiques sont disponibles pour l'évaluation des incidences du projet de loi, bien souvent (comme au niveau de l'UE), elles n'envisagent pas les droits fondamentaux en tant que catégorie spécifique pour laquelle il conviendrait d'analyser l'impact d'un projet de loi. En **Croatie**, par

exemple, l'évaluation des incidences inclut une analyse des effets positifs et négatifs des réglementations sur l'économie (y compris les incidences financières), la protection sociale et l'environnement. En revanche, les effets sur les droits de l'homme ne sont pas explicitement cités. Des consultations avec le public sont néanmoins effectuées simultanément et les observations, suggestions et avis doivent être pris en considération. Étant donné que les ONG traitent et recensent la plupart du temps les incidences sur les droits fondamentaux, ce type d'analyse d'impact couvre donc de fait également les droits fondamentaux.⁴⁸ En **République slovaque** également, une méthodologie

Pratique encourageante

Recenser les incidences sur les droits fondamentaux

En **Finlande**, lorsque le législateur examine l'impact d'une proposition de loi sur la société, il analyse régulièrement les implications potentielles de la proposition pour les droits fondamentaux en posant les questions suivantes :

- La proposition de loi a-t-elle une incidence sur l'application des droits fondamentaux et la protection juridique ? La proposition de loi a-t-elle une incidence, par exemple, sur l'application des droits fondamentaux mentionnés au chapitre 2 de la constitution à l'égard d'un individu ?
- La proposition a-t-elle une incidence sur la relation mutuelle entre les individus et l'adoption de décisions sur cette relation ?
- La proposition de loi a-t-elle une incidence sur les possibilités offertes aux citoyens de participer à la société et de l'influencer ?
- La proposition de loi a-t-elle une incidence sur l'égalité et la prévention de la discrimination ?
- La proposition de loi a-t-elle une incidence sur les enfants ?
- La proposition de loi a-t-elle une incidence sur la dimension de genre ?
- La proposition de loi a-t-elle une incidence sur la propension des citoyens à commettre des crimes ?
- La proposition de loi a-t-elle une incidence sur la sécurité ?
- La proposition de loi a-t-elle une incidence sur la protection des données et la sécurité des informations relatives aux citoyens et aux entreprises ?

Pour plus d'informations, voir Finlande, Ministère de la justice, « Lignes directrices 2014 concernant l'analyse d'impact », et http://oikeusministerio.fi/material/attachments/om/toiminta/laitjalainvalmistelunkehittaminen/6FloyjqqR/Vaikutusten_tunnistamisen_tarkistuslista.pdf

rationalisée a été mise en place pour l'évaluation de certaines incidences. Les incidences potentielles sont réparties en sept grands domaines thématiques : les finances publiques, la situation sociale dans le pays, l'emploi, les entreprises, le fonctionnement des marchés, l'environnement et les technologies de l'information dans la société.⁴⁹

Dans certains cas, comme en **République tchèque**, les procédures d'analyse d'impact font explicitement référence aux droits fondamentaux, mais pas à la Charte.⁵⁰ Cela ne signifie toutefois pas qu'aucune référence à la Charte ne peut être faite en pratique. La loi sur la cybercriminalité⁵¹ et l'amendement à la loi sur les chemins de fer⁵² sont des exemples d'actes législatifs mentionnant la Charte. Dans d'autres cas, certains aspects relatifs aux droits fondamentaux peuvent être traités à part. En **Espagne**, par exemple, chaque proposition de loi du gouvernement doit être accompagnée d'un rapport sur l'incidence de la législation proposée sur la dimension de genre.⁵³

8.2.3. Débats parlementaires

D'après les informations collectées grâce au réseau d'experts de la FRA, il semblerait que dans la moitié des États membres, la Charte n'ait pas été mentionnée dans les débats parlementaires. En outre, dans de nombreux cas, les références faites à la Charte restent plutôt superficielles. Par exemple, une recherche « Charte des droits fondamentaux » dans la base de données des débats parlementaires en **Irlande** donne 40 résultats, dont la majorité renvoient vers des références à la Charte n'analysant ni ses dispositions, ni son impact.⁵⁴

On a par contre relevé en 2014 des cas dans lesquels la Charte a joué un rôle dans des débats importants, certains de nature constitutionnelle. Ainsi, les parlementaires de **Roumanie** ont fait référence à la Charte dans le cadre de la proposition d'amendements mettant la disposition constitutionnelle sur l'égalité en conformité avec le texte de l'article 21 de la Charte sur la non-discrimination.⁵⁵ En **Pologne**, la commission Sejm sur l'Union européenne a recommandé de rejeter la proposition soumise par un groupe de députés parlementaires visant à supprimer le Protocole 30, relatif à l'application de la Charte dans les systèmes juridiques de Pologne et du Royaume-Uni.⁵⁶

Au **Royaume-Uni**, la position de la Charte dans le système juridique national a fait l'objet de débats ainsi que d'un rapport parlementaire. Le rapport publié par la commission de contrôle des affaires européennes analyse la portée de l'application de la Charte au Royaume-Uni, dans le but de clarifier son impact. Ce rapport présente des conclusions sur ce que la Charte fait et ce qu'elle ne fait pas. La commission priait vivement le gouvernement d'intervenir

dans les procédures de la CJUE afin de limiter la portée de la Charte au Royaume-Uni. Elle proposait par ailleurs de modifier la loi de 1972 sur les communautés européennes et de déclarer la Charte inapplicable au Royaume-Uni, ce à quoi le gouvernement a répondu que tant que le Royaume-Uni est membre de l'Union européenne, il a le devoir de mettre en œuvre l'ensemble de la législation de l'UE et que toute décision unilatérale contraire à cela aurait des conséquences politiques, juridiques et diplomatiques.⁵⁷

« Le Protocole 30 [traitant de l'application de la Charte en Pologne et au Royaume-Uni] a été conçu davantage par souci de confort que par souci de protection : il ne s'agit en aucune façon d'un protocole facultatif, ainsi, la Charte est directement applicable au Royaume-Uni et prévaut sur toutes les dispositions nationales contraires (comme dans tous les autres États membres de l'UE) ; toutefois, elle ne s'applique pas à tous les domaines du droit national, mais uniquement à ceux qui relèvent du droit de l'UE, un critère interprété au sens large par la CJE ; elle élargira néanmoins la portée du droit de l'UE et augmentera le nombre de litiges en matière de droits de l'homme au Royaume-Uni ».

Royaume-Uni, Chambre des Communes, commission de contrôle des affaires européennes (2014), The application of the EU Charter of Fundamental Rights in the UK: a state of confusion, Forty-third Report of Session 2013-14

Les références à la Charte dans les débats parlementaires apparaissent dans différents contextes. Pour prendre l'exemple de la **Bulgarie**, un parlementaire a invoqué la disposition de la Charte relative à la non-discrimination (article 21), parmi d'autres normes juridiques bulgares et internationales, pour expliquer qu'une proposition de loi émanant du parti Ataka, prévoyant une peine de prison de un à cinq ans et une amende de 5 à 10 000 levs (BGN) pour les personnes manifestant publiquement leur orientation ou identité homosexuelle ou celle de quelqu'un d'autre, était inacceptable.⁵⁸ Une autre référence à la Charte concernait la situation d'emploi des anciens collaborateurs des services de sécurité de l'État : une décision rendue en 2011 par la Cour constitutionnelle bulgare avait été citée. La Cour constitutionnelle avait fait usage de la disposition de la Charte relative à la liberté professionnelle (article 15, paragraphe 1) et considéré que les restrictions disproportionnées de la liberté professionnelle étaient inadmissibles⁵⁹. Le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen inclus dans la Charte (article 39) a été mentionné en **Bulgarie**, dans une discussion relative à un référendum portant notamment sur l'introduction d'un vote obligatoire et électronique.⁶⁰ Enfin, la nécessité de respecter la clause de non-discrimination (article 21) et la diversité culturelle, religieuse et linguistique (article 22) de la Charte a été évoquée dans le contexte de l'utilisation des fonds de l'UE.⁶¹

Les références à la Charte sont plus fréquentes lorsqu'il s'agit de propositions législatives nationales

mettant en œuvre des directives de l'UE. En **France**, par exemple, le Sénat a évoqué la Charte lors des discussions sur le projet de loi transposant la directive relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales (2012/13/UE).⁶²

Par ailleurs, les références faites à la Charte au sein des parlements nationaux ne sont pas limitées aux discussions sur des projets de loi relevant du champ d'application du droit de l'UE. Cette diversité peut être illustrée en prenant l'exemple de l'**Espagne**, où la Charte a été mentionnée lors de la discussion d'amendements à la proposition législative sur les télécommunications,⁶³ mais aussi lors du débat sur une proposition non législative relative à l'élargissement des droits politiques aux citoyens de l'UE dans les élections nationales et régionales en Espagne dans le cadre de l'initiative citoyenne européenne « Let me vote ». ⁶⁴ Elle a également été citée dans le contexte de plusieurs autres propositions non législatives et questions parlementaires sur la nécessité de réviser le code de procédure civile espagnol.⁶⁵

8.2.4. Législation nationale

La FRA a demandé à son réseau d'experts de recenser les lois adoptées en 2014 faisant référence à la Charte des droits fondamentaux. Pour plus de la moitié des États membres, les experts n'ont pas pu en trouver.

De manière générale, les références à la Charte se trouvent dans la législation simple, et non dans les lois de niveau constitutionnel, mis à part quelques exemples de niveau régional : certains statuts de régions en **Espagne**⁶⁶ et en **Italie** font bien référence à la Charte.⁶⁷ Toutefois, en 2014, une loi **maltaise** visant à modifier la constitution a fait référence, dans son raisonnement, à la Charte, en indiquant quel amendement en question « met la protection contre la discrimination incluse dans la Constitution en conformité avec la protection prévue dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et rend cette protection justiciable, donnant ainsi aux victimes la possibilité de demander réparation ».⁶⁸

D'après les exemples de lois nationales adoptées en 2014 et contenant une référence à la Charte, il semble que les législateurs nationaux font référence à la Charte dans un large éventail de domaines politiques, allant des droits de l'enfant à l'égalité en passant par la protection des données. Un exemple **espagnol**⁶⁹ montre que la Charte a été mentionnée dans des dispositions législatives ayant pour objet l'enfance. Des lois sur l'égalité adoptées en **Espagne**⁷⁰ et en **Italie**⁷¹ ont fait des références à la Charte. Les législations **belge**⁷² et **espagnole**⁷³ relatives à la protection des données et aux télécommunications contiennent des

références à la Charte. Toutefois, même un domaine tel que la coopération au développement contient des exemples de références à la Charte, comme le montre une loi **italienne**.⁷⁴

La plupart des exemples identifiés sont de nature plutôt superficielle et n'évoquent la Charte qu'en tant que source d'inspiration pendant le processus législatif.⁷⁵ Parfois, la référence à la Charte peut simplement résulter du fait que la norme nationale reprend le texte d'une disposition de l'UE, comme le montrent des exemples issus d'**Irlande**⁷⁶ et de **Malte**.⁷⁷

Toutefois, 2014 a également été marquée par une augmentation importante des références faites à la Charte. Par exemple, une loi pénale **espagnole** indiquait non seulement qu'elle devait être appliquée en conformité avec les droits fondamentaux consacrés dans la Constitution espagnole, le droit primaire de l'UE et la CEDH, mais aussi que la violation de la Charte constituait un motif de refus de la reconnaissance et de l'application de décisions relatives à une sanction économique.⁷⁸ De même, une loi régionale **allemande** relative à la sécurité publique fait référence à la Charte dans le contexte des échanges transfrontaliers de données et dispose que ces échanges sont interdits lorsqu'ils violent les droits, les libertés et les principes consacrés par la Charte,⁷⁹ à l'instar de ce qui est prévu dans les dispositions similaires relatives aux échanges transfrontaliers dans les autres lois allemandes.⁸⁰

8.2.5. Mesures politiques nationales

Le réseau d'experts de la FRA n'a pu recenser de mesures politiques axées sur la Charte des droits fondamentaux que dans un tiers des États membres. La **Bulgarie**, la **Croatie**, la **France**,⁸¹ l'**Italie**,⁸² la **Roumanie** et la **Slovaquie** fournissent des exemples de documents de stratégie faisant référence à la Charte. En **Bulgarie**, les références à la Charte se trouvent dans les stratégies en cours, telles que celle pour l'intégration des Roms (2012-2020),⁸³ ainsi que dans les nouvelles stratégies telles que celle sur l'intégration des personnes bénéficiant d'une protection internationale (2014-2020).⁸⁴ De même, le programme national **croate** pour la protection et la promotion des droits de l'homme (2013-2016) contient des références à la Charte.⁸⁵ En **Roumanie**, le projet de stratégie gouvernementale sur l'inclusion sociale des personnes handicapées mentionne un certain nombre d'articles de la Charte.⁸⁶ Les documents de mise en œuvre des stratégies générales peuvent aussi faire référence à la Charte, comme le montre le matériel initial du groupe de travail **slovaque** sur les droits des migrants.⁸⁷ Ces références semblent être de nature générale, ce qui n'est pas spécifique à la Charte : les références aux autres documents internationaux, y compris la CEDH, pour autant qu'elles existent, demeurent elles aussi superficielles.

Il existe par contre des exemples d'un engagement plus spécifique à la Charte de la part des États membres. En **Finlande**, le rapport 2014 du gouvernement sur les droits de l'homme note l'importance de l'UE dans la promotion des droits fondamentaux et des droits de l'homme au sein de l'UE et souligne l'importance de faire connaître la Charte auprès du grand public. Bien qu'il ne suggère aucune mesure concrète, le rapport fait référence au rapport annuel de la Commission sur l'application de la Charte. Il souligne l'importance de la Charte dans les travaux législatifs réalisés au niveau de l'Union et des États membres et appelle au développement des outils pertinents pour les législateurs, ainsi que l'utilisation appropriée de ces outils.⁸⁸

Pratique encourageante

Clarifier la pertinence de la Charte au niveau national

La portée et les effets de la Charte ne sont pas (encore) suffisamment connus dans les professions juridiques. En outre, les ONG, syndicats et autres acteurs de ce domaine ne savent pas davantage comment les droits consacrés par la Charte peuvent être protégés. Telle était la raison du lancement du projet intitulé « Faire de la Charte des droits fondamentaux un instrument vivant », cofinancé par l'UE et mis en œuvre en **Autriche**, en **Italie**, en **Pologne** et en **Croatie**. Ce projet a débouché sur une série d'événements de formation informant la société civile, les ONG et les syndicats sur le contenu et l'utilité juridique de la Charte. Il a été réalisé par l'Institut des droits de l'homme Ludwig Boltzmann (BIM) de Vienne, en coopération avec l'Institut international d'études juridiques (CNR-ISGI) de Rome, l'Institut du droit et de la société (INPRIS) de Varsovie, la faculté de droit de l'université de Milan et le Bureau des droits de l'homme de Zagreb, en tant que partenaire associé.

Pour plus d'informations, voir le manuel et les orientations pour la société civile, <http://bim.lbg.ac.at/en/making-charta-fundamental-rights-living-instrument>

Une formation pratique sur la Charte a notamment été proposée en **Croatie**, où le Bureau des droits de l'homme et des droits des minorités nationales du gouvernement croate a organisé, parmi d'autres formations, des programmes d'éducation sur la Charte destinés aux juges de Zagreb, d'Osijek et de Split ainsi qu'aux procureurs de Zagreb. Des séminaires et des tables rondes ciblant les ONG, les syndicats et les autres acteurs de la société civile ont également eu lieu. Des activités similaires ont eu lieu en **Autriche**, en **Italie** et en **Pologne**. Ces activités ont été le fruit d'un projet de recherche qui a analysé l'impact de la Charte sur l'ordre juridique et la pratique du droit

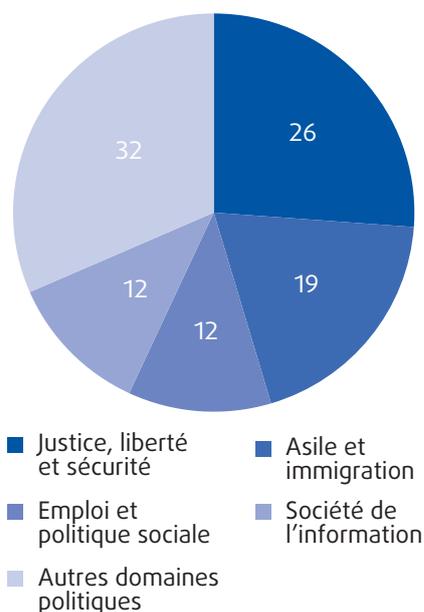
dans ces quatre États membres, en se concentrant particulièrement sur les droits sociaux. L'un des objectifs du projet était de mettre au point un programme sur les droits fondamentaux européens à destination des juges et des professionnels du droit, qui a été testé lors de programmes de formation pilotes et qui a débouché sur la publication d'un manuel de formation à la Charte destiné aux juges et aux officiers de justice.

8.3. La Charte devant les hautes juridictions nationales

L'Agence des droits fondamentaux a demandé à son réseau d'experts de lui fournir, pour chaque État membre, des informations sur trois affaires entendues par les hautes juridictions nationales en 2014 et dans lesquelles une référence à la Charte a joué un rôle dans le raisonnement du tribunal. Suite à cette demande, 65 décisions de tribunaux de 25 États membres ont été analysées. Pour le **Danemark**, l'**Estonie** et la **Lettonie**, aucune décision répondant à ces critères n'a été trouvée. Les informations présentées ci-dessous sont basées sur l'analyse de ces 65 décisions rendues par des tribunaux constitutionnels, cours suprêmes, cours de cassation, hautes cours et cours administratives suprêmes.

8.3.1. Principaux domaines politiques et droits de la Charte

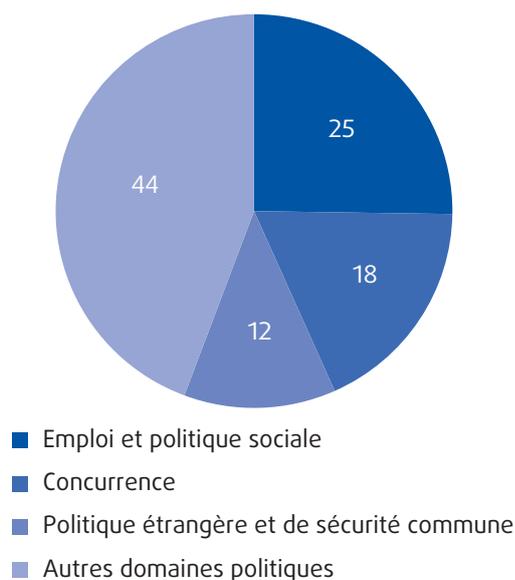
Près d'un quart des décisions nationales examinées (26 %) portaient sur le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité, souvent sur des questions d'accès à la justice. L'asile et l'immigration arrivent en seconde position, avec près de 20 % des cas. L'importance des références à la Charte dans le contexte de l'asile et de l'immigration avait déjà été soulignée dans le chapitre du rapport de l'année dernière consacré à l'utilisation de la Charte (14 arrêts sur les 70 analysés en 2013 relèvent de ce domaine). Le nombre élevé de décisions concernant soit la justice, la liberté et la sécurité, soit l'asile et l'immigration illustre le fait que la législation de l'UE joue un rôle prédominant dans ces domaines politiques, ceux-ci étant particulièrement exposés aux violations des droits fondamentaux. Les États membres sont donc tenus de respecter la Charte. En 2014, l'emploi et la politique sociale ainsi que la société de l'information occupaient une place prépondérante dans l'échantillon analysé (figure 8.3). Devant la CJUE, la situation est apparue similaire à celle de 2013, l'emploi, la politique sociale, le droit de la concurrence et la politique étrangère et de sécurité commune représentant largement plus de la moitié des décisions analysées (figure 8.4).

Figure 8.3 : Décisions nationales en rapport avec la Charte, par domaine politique (%)

Notes : Sur la base de 65 décisions rendues dans 25 États membres en 2014. États membres non inclus : Danemark, Estonie et Lettonie. Quatre décisions ont été liées chacune à deux domaines d'action et valent donc 0,5 décision par domaine politique. En raison de l'arrondissement des pourcentages, il est possible que leur total ne corresponde pas exactement à 100 %.

Source : Données fournies par le réseau de recherche de la FRA, 2014

S'agissant de connaître les droits de la Charte qui ont été mentionnés le plus souvent dans les décisions des tribunaux nationaux analysées, on remarque ce qui suit : sur les 65 décisions, ce sont les chapitres de la Charte consacrés à la justice (VI) et aux dispositions générales (VII) auxquels il a été le plus souvent fait référence. Le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (article 47), la portée et l'interprétation des droits et des principes (article 52) et le champ d'application de la Charte (article 51) représentent un tiers de l'ensemble des références à la Charte trouvées dans les décisions nationales de 2014 analysées. La deuxième catégorie la plus importante est celle des droits pouvant être rassemblés en raison de leur habituelle nature ou fonction procédurale : la présomption d'innocence et les droits de la défense (article 48), la bonne administration (article 41), la protection des données à caractère personnel (article 8) et la non-discrimination (article 21). Cette catégorie représente un cinquième de l'ensemble des références faites à la Charte dans les décisions nationales analysées. Enfin, on trouve une catégorie de droits substantiels qui ont souvent été mentionnés, à savoir le respect de la vie privée et familiale (article 7) et les droits de l'enfant (article 24), souvent invoqués en même temps que les dispositions d'autres documents sur les droits fondamentaux, comme des constitutions nationales ou des traités internationaux (11 % de l'ensemble des références aux articles de la Charte dans les décisions analysées). Il est intéressant de noter que ces droits, de même que d'autres droits substantiels tels que la liberté d'expression (article 11) ou la liberté de réunion (article 12), ont joué un rôle certain dans les décisions nationales analysées, alors qu'ils sont rarement mentionnés devant la CJUE (figure 8.5).

Figure 8.4 : Décisions de la CJUE en rapport avec la Charte, par domaine politique (%)

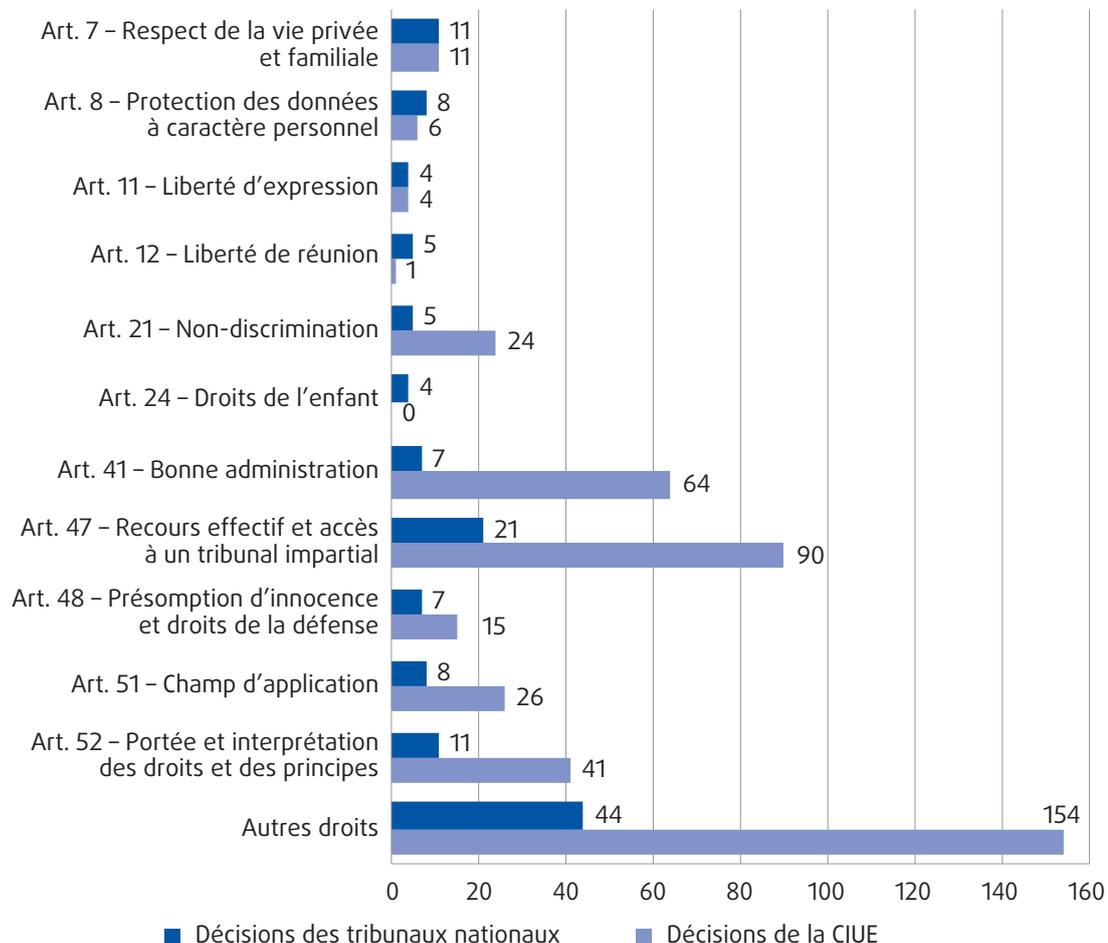
Notes : Sur la base des 210 décisions rendues par la CJUE en 2014. En raison de l'arrondissement des pourcentages, il est possible que leur total ne corresponde pas exactement à 100 %.

Source : CJUE, 2014

Si l'on compare avec 2013, les données des deux années sont fortement similaires. En 2013, les articles 47, 51 et 52 représentaient près d'un tiers de l'ensemble des références de la Charte dans les décisions nationales qui avaient été analysées. Toutefois, si la protection des données à caractère personnel (article 8) n'a été invoquée dans aucune des décisions nationales de l'échantillon de 2013, elle a été citée huit fois en 2014. Cela peut s'expliquer par l'arrêt rendu cette année par la CJUE dans les affaires jointes *Digital Rights Ireland* (C-293/12 et C-594/12).⁸⁹ La CJUE a jugé invalide la directive sur la conservation des données (2006/24/CE),⁹⁰ encourageant ainsi la soumission des dispositions nationales mettant en œuvre la directive susmentionnée à un contrôle juridictionnel (voir le chapitre 5 sur la société de l'information, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel).

Pour la CJUE, le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (article 47), la portée et l'interprétation des droits et des principes (article 52) et le droit à une bonne administration (article 41) ont été

Figure 8.5 : Nombre de références aux articles de la Charte dans les décisions de hautes juridictions nationales sélectionnées et dans les décisions de la CJUE en 2014, par article



Notes : Sur la base du nombre total de références faites à la Charte dans 65 décisions nationales rendues dans 25 États membres de l’UE (États membres non inclus : Danemark, Estonie et Lettonie) et 210 décisions rendues par la CJUE en 2014. La catégorie « autres droits » contient différents droits pour les tribunaux nationaux et la CJUE.

Source : Données fournies par le réseau de recherche de la FRA, 2014 ; CJUE, 2014

les dispositions de la Charte les plus mentionnées en 2014. Toutefois, contrairement aux tribunaux nationaux, les droits de l’enfant (article 24) et la liberté de réunion (article 12) ne figurent presque pas dans les décisions de la Cour. Le droit de propriété (article 17) et la liberté d’entreprise (article 16) ont tous deux été invoqués à de nombreuses reprises dans les affaires de la CJUE, mais pas une seule fois dans les décisions nationales analysées.

8.3.2. Champ d’application de la Charte

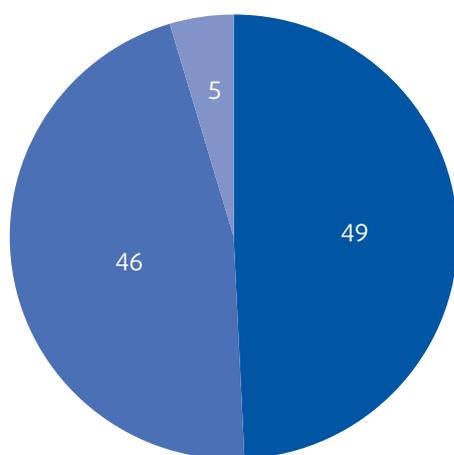
En 2014, les juges des tribunaux nationaux ont fait référence à la Charte de leur propre initiative dans près de la moitié des décisions analysées. Dans la seconde moitié, les références venaient appuyer des références faites antérieurement par les parties en cause (figure 8.6). Cela confirme l’impression qui émergeait des affaires analysées dans le précédent Rapport annuel, selon laquelle les tribunaux nationaux

ne font pas seulement référence à la Charte après qu’elle ait été invoquée par les parties, mais ils l’invoquent de leur propre initiative.

Un autre élément semblant confirmer les conclusions de l’année dernière est le fait que les tribunaux nationaux traitent rarement explicitement de la question de savoir si la Charte s’applique ou non dans le cas examiné. La Charte a donc souvent été invoquée (dans de nombreux cas, en même temps que des dispositions constitutionnelles nationales ou d’autres sources de droit international) sans indiquer nulle part si la Charte s’appliquait légalement ou non, ce qui rend difficile à analyser l’impact concret de la disposition de la Charte sur le raisonnement des tribunaux nationaux.

Cela est d’autant plus vrai lorsqu’il s’agit du droit à une bonne administration (article 41), un article de la Charte spécifique dans la mesure où, contrairement aux autres articles, il ne s’applique qu’aux

Figure 8.6 : Références à la Charte introduites par une partie/à l'initiative du tribunal (ex officio) (%)



- Ex officio
- Introduites par une partie
- Impossible de déterminer

Note : Sur la base de 65 décisions rendues dans 25 États membres en 2014. États membres non inclus : Danemark, Estonie et Lettonie.

Source : Données fournies par le réseau de recherche de la FRA, 2014

institutions et organes de l'UE (voir toutefois l'affaire *H. N. c. Minister for Justice, Equality and Law Reform* (C-604/12), mentionnée à la [section 8.1.3](#)). Ce champ d'application spécifique de la disposition de la Charte n'a par exemple pas été abordé dans une affaire portée devant le Conseil d'État en **France** (affaire 370515), qui faisait référence à l'article 41 et à la clause générale relative au champ d'application de la Charte à l'article 51.⁹¹ En mentionnant le droit à une bonne administration (article 41) en association avec le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (article 47), les tribunaux placent ces affaires dans le champ d'application général de la Charte tel que défini à l'article 51 de celle-ci. Par exemple, la Cour administrative suprême de **Lituanie** (dans l'affaire A858-47/2014) a annulé la décision du ministère des affaires étrangères au motif que dans certains cas, elle pouvait à son entière discrétion prendre des décisions de gel d'avoirs financiers. La Cour administrative suprême, qui n'était pas d'accord avec la déclaration du ministère, a expliqué que l'article 41 établissait le droit à une bonne administration, dont l'un des composants est l'obligation, pour l'administration, de motiver ses décisions. L'autorité nationale compétente ne jouit pas d'un pouvoir discrétionnaire absolu et doit exercer ses pouvoirs dans le respect des droits établis à l'article 47 de la Charte.⁹² S'il est difficile d'évaluer la manière dont les deux dispositions interagissent dans leur impact sur le raisonnement des tribunaux nationaux, l'article 41 est malgré tout

considéré comme pertinent pour les administrations nationales. Dans une autre affaire (A822-1265/2014), la Cour administrative suprême a qualifié l'article 41 de la Charte d'« expression du patrimoine juridique commun » pouvant servir de source supplémentaire d'interprétation du droit national.⁹³

« La CJUE indique que le droit d'être entendu dans toute procédure est actuellement consacré non seulement par les articles 47 et 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, garantissant le respect des droits de la défense et du droit à un procès équitable quelle que soit la procédure judiciaire, mais aussi par l'article 41 de la Charte, garantissant le droit à une bonne administration. L'article 41, paragraphe 2, susmentionné dispose que ce droit à une bonne administration implique notamment le droit de toute personne d'être entendue lorsqu'une mesure individuelle l'affectant défavorablement est prise à son encontre. »

Italie, Cour suprême, chambres civiles réunies, n° 19667, 18 septembre 2014.

La Cour constitutionnelle **autrichienne** a donné un exemple plutôt rare dans lequel le champ d'application de la Charte a été traité en détail, en incluant des références à la jurisprudence pertinente de la CJUE ainsi qu'à la doctrine. Cette affaire (B166/2013) concernait un couple homosexuel issu des Pays-Bas qui souhaitait célébrer une nouvelle fois son mariage au Tyrol. La demande de ce couple, fondée sur la clause de non-discrimination (article 21) de la Charte, a été rejetée au motif que la disposition de non-discrimination nationale en cause ne devait pas être conforme à l'article 21 de la Charte, vu qu'elle n'a pas pour but de mettre en œuvre le droit de l'UE. Par ailleurs, les dispositions nationales ne relèvent pas du champ d'application des directives de l'UE sur l'égalité, et il n'existe donc « aucune disposition du droit de l'Union spécifique à ce domaine ou susceptible de l'influencer ». Par conséquent, poursuit la Cour constitutionnelle, les règles de l'UE dans le cas d'espèce ne créent aucune obligation pour les États membres et les droits fondamentaux de la Charte ne sont pas applicables en ce qui concerne les règles nationales utilisées pour trancher l'affaire.⁹⁴

Un autre exemple (affaire IEHC 83) est le contrôle juridictionnel irlandais des décisions rendues par le ministre de la Justice et de l'égalité en ce qui concerne la demande d'asile de R.O.⁹⁵ R.O. affirmait que suite à l'arrêt rendu par la CJUE dans l'affaire *Ruiz Zambrano* (C-34/09),⁹⁶ l'**Irlande** n'avait pas le droit de lui refuser un droit de résidence en Irlande, dans la mesure où cette décision priverait ses enfants de la jouissance effective de l'essentiel de leurs droits à une vie familiale. L'argument avancé dans l'affaire *Zambrano* (pas d'expulsion d'un ressortissant d'un pays tiers parent d'un enfant citoyen du pays, si l'expulsion prive l'enfant de la jouissance effective de ses droits de citoyen de l'UE) n'a pas été accepté, au motif que le plaignant

n'était pas le père biologique de l'un des trois enfants (le seul étant citoyen de l'UE) et qu'il n'existait pas non plus de lien juridique entre la mère et R.O. La cour suprême irlandaise a estimé que la Charte n'était pas applicable en l'espèce, également parce que l'expulsion en question « a été décidée conformément à la législation nationale et ne relève pas de l'application du droit de l'Union européenne ».

Comme les années précédentes, des cas dans lesquels la Charte a été mentionnée dans des contextes où le droit de l'UE ne semblait pas s'appliquer ont été relevés. La portée de la Charte n'exclut donc pas nécessairement les situations strictement nationales. Dans ces cas, la Charte est mentionnée sans que la question de son applicabilité et de sa portée ne soit soulevée. Ces références semblent plus fréquentes lorsqu'il s'agit de dispositions procédurales relatives au droit à une bonne administration (article 41), au droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (article 47) ou à la présomption d'innocence et droits de la défense (article 48). Ces dispositions de la Charte, telles qu'interprétées par la CJUE, semblent donc façonner, en association avec les dispositions du droit constitutionnel national, les cultures administratives nationales même en dehors du champ d'application du droit de l'UE.

8.3.3. La Charte et les autres instruments internationaux dans les décisions nationales

Comme par le passé, les affaires analysées indiquent qu'en citant la Charte, les tribunaux se basent aussi fréquemment sur d'autres dispositions du droit international, notamment celles de la CEDH. Dans plus de la moitié des affaires analysées, la CEDH a été invoquée en même temps que des dispositions de la Charte. Parmi les autres sources juridiques du Conseil de l'Europe mentionnées cette année figurent la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la convention du Conseil de l'Europe relative à la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (chacune citée dans une décision). Des conventions de l'ONU ont également été évoquées en même temps que la Charte. Les instruments plus souvent mentionnés étaient le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'ONU, la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU et la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (chacune ayant été mentionnée dans cinq des 65 affaires analysées), ainsi que la Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés, citée dans quatre affaires analysées.

L'échantillon d'affaires analysées incluait des exemples, provenant de la plupart des États membres, de tribunaux faisant mention de la CEDH en même temps que

de la Charte, mais le lien entre ces deux instruments relatifs aux droits de l'homme n'a que rarement été abordé. La Cour administrative suprême de **Pologne** (dans l'affaire I ONP 1/14), par exemple, énonce la disposition de la Charte relative à la portée et à l'interprétation des droits et des principes (article 52), en indiquant que le but de cette disposition est de fournir une norme cohérente évitant les divergences entre les normes de la Charte et de la Convention et la jurisprudence correspondante de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) et de la CJUE. Toutefois, cette disposition ne signifie pas que la CEDH fait partie du droit de l'UE.⁹⁷ En **Belgique**, la Cour constitutionnelle (dans l'affaire 1/2014) a décidé que le droit des demandeurs d'asile à un recours effectif, garanti par les articles 47 et 52 de la Charte, devrait être envisagé à la lumière de la CEDH : « [le droit devrait] être défini par référence au sens et à la portée que lui confère la Convention européenne des droits de l'homme. Il suppose dès lors également que le recours soit suspensif et qu'il permette un examen rigoureux et complet des griefs des requérants par une autorité disposant d'un pouvoir de pleine juridiction ».⁹⁸

Dans la décision rendue par la Cour constitutionnelle d'**Autriche** (affaire B166/2013) concernant l'applicabilité du principe de non-discrimination (article 21) de la Charte mentionné à la [section 8.3.2](#), la Cour constitutionnelle a conclu par une déclaration hypothétique. En s'appuyant sur la jurisprudence de la CouEDH, la Cour constitutionnelle a déclaré que même si la Charte était appliquée au cas d'espèce, cela ne changerait en rien l'issue de l'affaire. Comme l'a démontré la CouEDH dans l'affaire *Schalk et Kopf* (30141/04),⁹⁹ la décision de savoir si les couples homosexuels doivent avoir ou non le même accès au mariage que les couples hétérosexuels présuppose une analyse de l'évolution de la société, qui peut être différente d'un État membre de l'UE à l'autre, comme le souligne la Cour constitutionnelle. En ce qui concerne le droit de l'UE, la Cour constitutionnelle a déclaré ce qui suit : « [s]'agissant de la question de l'accès des couples de même sexe au mariage, l'Union n'est pas compétente, de sorte que [l'article 21 de la Charte] ne s'oppose pas à ce que les exigences découlant de l'interdiction de la discrimination varient d'un État membre à l'autre, pour autant que (ce qui est le cas en l'espèce, comme le montre la jurisprudence citée de la Cour européenne des droits de l'homme) la définition et la portée de l'interdiction de la discrimination correspondent à celles de l'article 14 de la CEDH [...] ».¹⁰⁰

Les différences entre la portée de la Charte et celle de la CEDH ont été abordées dans le cadre de procédures d'immigration et d'asile. Par exemple, la Cour administrative suprême de **Finlande** (dans l'affaire KHO:2014:114) a déclaré que selon la disposition relative à la portée et à l'interprétation des droits et des principes (article 52, paragraphe 3) de la Charte, « le sens et la portée des droits fondamentaux de l'UE sont



les mêmes que ceux que leur confère la CEDH ». La Cour administrative a ensuite fait référence à la Cour constitutionnelle autrichienne (affaire U 466/11-18, U 1836/11-13), qui avait « jugé que dans une affaire pour laquelle la Charte est applicable, quand bien-même elle sortirait du champ d'application de l'article 6 de la CEDH, une audition devrait en principe avoir lieu dans les mêmes conditions que celles établies par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant des matières comparables pour lesquelles l'article 6 est applicable [...]. Selon cette jurisprudence, il n'existe, dans de nombreuses procédures administratives, aucune obligation d'effectuer une audition ».¹⁰¹ En outre d'interpréter la Charte à la lumière de la CEDH lorsque celle-ci ne s'applique pas à proprement parler (compte tenu de la portée limitée de son article 6), la Cour administrative suprême **finlandaise** donne ici également un exemple, non seulement de la manière dont les deux principales chartes de droits interagissent, mais aussi de la manière dont un dialogue interconstitutionnel sur les sujets relatifs à l'UE pourrait être noué entre les hauts tribunaux de différents États membres.

8.3.4. Rôle de la Charte dans les systèmes juridiques nationaux

Lorsque la Charte a été, explicitement ou implicitement, jugée applicable, elle a été utilisée pour interpréter le droit de l'UE ou le droit national, ou même en tant que référence comparable à une constitution par rapport à laquelle le droit national était contrôlé. Un exemple de l'interprétation du droit dérivé de l'UE provient d'**Irlande**, où la Haute cour a traité, dans l'affaire *Maximillian Schrems* ([2014] IEHC 310), de la question de l'obligation d'interpréter les dispositions pertinentes de l'UE à la lumière de la Charte. La cour a discuté de l'applicabilité des droits de la Charte relatifs au respect de la vie privée et familiale (article 7) et à la protection des données à caractère personnel (article 8), confirmant que le droit à la protection de la vie privée était entravé, tant au titre du droit national irlandais qu'en vertu des principes fondamentaux de la Charte.¹⁰² La cour a décidé de saisir la CJUE d'un renvoi préjudiciel, en lui demandant si l'interprétation des instruments de l'UE antérieurs au Traité de Lisbonne devait être réévaluée à la lumière de l'adoption subséquente de la Charte des droits fondamentaux. La CJUE n'a pas encore rendu sa décision dans cette affaire ► (voir également le chapitre 5).

La Charte peut également être employée pour interpréter les droits fondamentaux nationaux. Dans l'affaire *Melloni*, la Cour constitutionnelle **espagnole** a recouru à la Charte (en plus de la CEDH) pour définir ce que sont essentiellement les droits fondamentaux tels que garanti par la constitution espagnole. Plus souvent, les tribunaux nationaux utilisent la Charte pour interpréter les lois nationales, ce qui peut entraîner la présence d'aspects relatifs aux droits fondamentaux dans l'interprétation de certaines dispositions nationales. Par exemple, un tribunal en **Croatie** (dans l'affaire VSRH Kž eun5/2014-4) a considéré que bien que la législation nationale sur la coopération judiciaire en matière pénale ne donnait pas à la victime d'un crime le droit de faire appel d'une décision négative relative à l'exécution d'un mandat d'arrêt européen, cette législation devrait être interprétée au sens large, à la lumière des normes en matière de droits de l'homme, y compris la Charte.¹⁰³ De même, en **Italie**, la Cour suprême (dans l'affaire 11404) a reconnu la nécessité de retenir une interprétation large de l'expression « membre de la famille » figurant dans le décret législatif national. Elle a estimé que l'expression « tout autre membre de la famille » pouvait inclure les relations non conventionnelles telles que la *kafala* (système d'adoption/de tutelle islamique), pour autant que certaines conditions soient remplies.¹⁰⁴

L'interprétation du droit national à la lumière de la Charte peut également aller de pair avec une interprétation de la Charte elle-même et éventuellement déboucher sur une demande adressée au législateur en vue d'adapter la législation conformément à la Charte. En **Allemagne**, le Tribunal social fédéral (dans l'affaire B 11 AL 5/14 R) a souligné que les droits relatifs à l'égalité devaient être garantis non seulement aux personnes handicapées sans emploi, mais aussi aux personnes handicapées ayant un emploi et souhaitant changer de carrière. Le Tribunal a insisté sur le fait qu'il ne suffisait pas de « permettre aux personnes handicapées d'exercer tout type d'activité régulièrement exercée par les fonctionnaires ». Afin de « répondre aux exigences de l'article 21 et de l'article 26 de la Charte », le législateur et l'employeur sont tenus de modifier les exigences relatives à l'accès à la fonction publique.¹⁰⁵ La Cour constitutionnelle de **République tchèque** a interprété le droit à la protection des consommateurs (article 38) de la Charte et en a conclu, en faisant également référence à la clause horizontale de protection des consommateurs incluse à l'article 12 du TUE et à la disposition stratégique de l'article 169 du TFUE, que cette disposition de la Charte ne garantissait pas un droit individuel et n'était pas directement applicable.

« La position en vertu du droit de l'UE est tout aussi claire et, de fait, ressemble en bien des points à la position en vertu du droit irlandais, à la différence, peut-être, que les garanties relatives à la protection des données au titre de la Charte des droits fondamentaux de l'UE offertes par celle-ci pourraient être plus explicites que dans le cadre de notre droit national ».

High Court of Ireland, affaire IEHC 310, Maximillian Schrems c. Data Protection Commissioner, 18 juin 2014

« La protection des consommateurs ne peut être considérée comme étant l'un des droits et des libertés fondamentaux garantis par la Constitution [...]; les constitutions ne parlent généralement pas d'un droit subjectif, mais plutôt d'un objectif de politique nationale fixé au niveau constitutionnel [...]. L'article 38/2 [de la Charte] n'est pas non plus un droit subjectif directement applicable par action de justice, mais il s'agit d'un principe que les institutions de l'Union et les États membres prennent en considération au moment de transposer la législation de l'UE, alors qu'il n'est possible de se prévaloir du principe de protection des consommateurs devant les tribunaux qu'aux fins de l'interprétation et du contrôle de la légalité de ces actes, comme expliqué à l'article 52, section 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et dans les rapports explicatifs de la Charte. »

République tchèque, Cour constitutionnelle (Ústavní soud), affaire III. ÚS 3725/13, 10 avril 2014

Cet exemple montre que la Charte joue un rôle non seulement dans l'interprétation du droit national, mais aussi, bien que plus rarement, dans le contrôle de la légalité du droit national. Comme indiqué dans le Rapport annuel de l'année dernière, l'**Autriche** confère un statut constitutionnel à la Charte, lui permettant de servir de référence sur le plan juridique. En 2014, la Cour constitutionnelle autrichienne (dans l'affaire G47/2012 ua) a examiné la constitutionnalité des lois nationales sur la conservation des données mettant en œuvre la directive sur la conservation des données (2006/24/CE).¹⁰⁶ La Cour a souligné une nouvelle fois que dans le cadre du droit de l'UE, les droits de la Charte servaient de référence lors du contrôle de la légalité des normes nationales.¹⁰⁷ La suprématie du droit de l'UE peut, dans ce contexte, assurer aux citoyens des droits efficaces et directement applicables. S'agissant du droit d'asile, par exemple, la Cour suprême d'**Irlande** (dans l'affaire IESC 29) a souligné qu'en raison de la Charte, l'Irlande avait, comme les autres États membres, l'obligation d'accorder le statut de réfugié aux personnes remplissant les conditions prévues par la directive qualification (2004/83/EC).¹⁰⁸ Ce droit dérive « exclusivement du droit de l'Union européenne, étant donné que l'État est tenu de donner effet au droit européen et ne peut, que ce soit ou non par voie législative, refuser ou limiter les droits conférés par la Charte et les directives pertinentes, compte tenu de la primauté donnée par la Constitution au droit de l'Union européenne ». ¹⁰⁹

Le fait que la majorité des références faites à la Charte dans les décisions de tribunaux nationaux analysées ne permet pas de connaître clairement l'impact concret de la Charte sur les décisions respectives, également parce que la Charte est généralement utilisée en même temps que d'autres arguments juridiques, qu'il s'agisse de dispositions constitutionnelles ou de références à la CEDH (voir également la [section 8.3.3](#)). Néanmoins, en conclusion, il est possible de dire que la Charte joue clairement un rôle important dans la jurisprudence nationale, puisqu'elle est utilisée par les hautes juridictions

nationales pour interpréter la législation de l'UE ainsi que les normes nationales, ajoutant ainsi une dimension supplémentaire relative aux droits fondamentaux au raisonnement des hautes juridictions nationales.

Conclusions de la FRA

■ Fin 2014, la Charte était en vigueur depuis cinq ans. La forte croissance du nombre de références faites à celle-ci à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) se poursuivait. Dans certains cas, les hautes juridictions des États membres font également appel à la Charte pour y trouver des orientations et de l'inspiration, également, parfois, dans des affaires ne relevant pas du droit de l'UE, et parfois sans exploiter tout le potentiel de la Charte. Les décisions de justice rendues en 2014 confirment que la Charte joue un rôle dans la coopération entre la CJUE et les tribunaux nationaux. Dans plus d'un dixième des cas dans lesquels les tribunaux nationaux ont demandé l'avis de la CJUE, la Charte a été explicitement utilisée.

Compte tenu de cette situation, les États membres de l'UE devraient évaluer et répondre aux besoins de formation des avocats en exercice et du pouvoir judiciaire. Il peut être intéressant d'envisager des mesures d'incitation pour que les praticiens participent à ces formations, de sorte que les acteurs clés du domaine soient informés du potentiel et des limitations de la Charte.

■ Les preuves à disposition de la FRA indiquent que les tribunaux nationaux font souvent usage de la Charte en combinaison avec les autres grandes sources de droits de l'homme, comme le droit constitutionnel national ou le droit international. Dans la moitié des décisions de tribunaux nationaux de 2014 collectées et analysées par la FRA, la Charte a été utilisée en association avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Sur la base de ce constat, les États membres devraient veiller à ce que la formation sur la Charte ne soit pas dispensée isolément, mais intégrée dans le cadre plus large des droits fondamentaux, comprenant la CEDH et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH).

■ Ce n'est que dans une très faible proportion des décisions rendues par les tribunaux nationaux et faisant référence à la Charte que la CJUE a été saisie d'un renvoi préjudiciel. Lorsqu'ils font usage de la Charte, les juges nationaux sont souvent livrés à eux-mêmes, sans avoir à leur disposition les moyens nécessaires pour accéder aisément aux expériences acquises par les juges des autres États membres de l'UE à ce sujet.

Afin de favoriser une compréhension et une interprétation communes de la Charte, l'UE et ses États membres pourraient joindre leurs forces pour renforcer les échanges entre et au sein des instances judiciaires nationales. Les instruments utiles à cette fin seraient l'élargissement des bases de données existantes telles que Charterpedia (l'utilisation plus générale de l'identifiant européen de la jurisprudence - ECLI) et l'organisation d'échanges transnationaux réguliers au sujet de l'application de la Charte entre les juges, qui permettrait également d'améliorer la confiance mutuelle.

■ Le rôle de la Charte dans le processus législatif national dépend des règles de procédures mise en place à ce sujet. On recense toute une diversité de procédures, de pratiques et d'approches existantes sur la méthode à employer pour évaluer le respect (*de jure*) des droits fondamentaux par les nouvelles dispositions législatives nationales et les incidences (*de facto*) de ces dispositions sur les droits fondamentaux. Les informations collectées en 2014 montrent que ces règles varient non seulement d'un État membre de l'UE à l'autre, mais aussi selon que le projet de législation a été soumis par un gouvernement ou préparé par un parlement. Par ailleurs, les analyses des incidences et les examens juridiques peuvent être limités aux options stratégiques initiales et aux propositions soumises, auquel cas les modifications ultérieurement apportées à ces propositions risquent de ne pas être soumises à ces contrôles.

En s'appuyant sur ces différentes expériences, l'UE et ses États membres devraient utiliser le potentiel inexploité d'échanges de pratiques encourageantes et d'apprentissage mutuel en ce qui concerne les contrôles sur la base de la Charte et les évaluations des incidences de la Charte. En s'appuyant sur les discussions qui ont eu lieu en son sein, le groupe « Droits fondamentaux, droits des citoyens et libre circulation des personnes » du Conseil pourrait pourvoir les États membres et les institutions de l'UE d'une tribune pour échanger leurs expériences de la Charte, permettre un apprentissage mutuel et contribuer ainsi à rendre les législations de l'UE et des États membres plus soucieuses des droits fondamentaux.

■ Comme le révèlent les informations collectées pour le Rapport annuel, la Charte a été mentionnée dans divers documents politiques nationaux élaborés en 2014 dans le domaine des droits fondamentaux. Toutefois, les politiques spécifiques à la Charte visant à renforcer la connaissance et l'information sur celle-ci semblent pratiquement inexistantes.

Les États membres de l'UE pourraient envisager l'élaboration de politiques nationales pour l'application de la Charte, sous la forme, par exemple, de campagnes de sensibilisation, de formations pour les professionnels et d'utilisation accrue de la Charte (et de la jurisprudence de la CJUE s'y rapportant) dans les contrôles de la légalité et les analyses d'impact réalisés par les services gouvernementaux.

Index des références aux États membres

État membre de l'UE	Page
AT	190, 193, 194, 195, 196
BE	184, 189, 194
BG	184, 186, 188, 189
CZ	188, 195, 196
DE	183, 184, 189, 195
DK	190
EE	186, 187, 190
ES	184, 188, 189, 195
FI	186, 187, 190, 194, 195
FR	186, 187, 189, 193
HR	187, 189, 190, 195
HU	187
IE	184, 188, 189, 193, 194, 195, 196
IT	184, 186, 189, 190, 193, 195
LT	193
LU	186
LV	190
MT	189
NL	184, 186, 187, 193
PL	181, 188, 190, 194
RO	184, 186, 188, 189
SK	186, 187, 189
UK	181, 186, 188



Notes

Tous les liens hypertexte ont été consultés le 30 avril 2015.

- 1 Commission européenne (2015, à paraître), *Rapport annuel sur la mise en œuvre de la Charte*.
- 2 Peers, S., et al. (éds.) (2014), *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, Baden-Baden, Nomos; Meyer, J. et Bernsdorff, N. (2014), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos.
- 3 À titre d'illustration, quelques publications en anglais sont citées en tant qu'exemples dans les notes de fin suivantes.
- 4 Mac Menamin, J. (2014), « "Imperfect obligations" Constitutional principles and the Charter of Fundamental Rights » dans Bradley, K., et al. (éds.), *Of courts and constitutions: Liber amicorum in honour of Nial Fennelly*, Oxford, Hart Publishing, p. 285-316 ; Genberg, J. (2014), « The scope of application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union: Quo vadimus ? », *Helsinki Law Review 2014/1, 8-th annum*, p. 31-62 ; Morena-Lax, V. et Costello, C. (2014), « The extraterritorial application of the EU Charter of Fundamental Rights: From territoriality to facticity, the effectiveness model » dans Peers, S., et al. (éds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, Baden-Baden, Nomos, p. 1657-1683 ; Jacque, J.P. (2014), « The Charter of Fundamental Rights and the Court of Justice of the European Union: A first assessment of the interpretation of the Charter's horizontal provisions » dans Rossi, L. S. et Casolari, F. (éds.), *The EU after Lisbon: Amending or coping with the existing treaties?*, Springer International Publishing Switzerland ; Fontanelli, F. (2014), « National measures and the application of the EU Charter of Fundamental Rights: Does curia.eu know iura.eu? », *Human Rights Law Review*, vol. 14, n° 2, p. 231-265 ; Denman, D. (2014), « The EU Charter of Fundamental Rights: How sharp are its teeth? », *Judicial Review*, vol. 19, n° 3, p. 160-172.
- 5 Voir par exemple Arnull, A.M. (2014), « Protocol (No. 30) on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and the United Kingdom » dans Peers, S. et al. (éds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, Baden-Baden, Nomos ; Κουτρόκος, Π. (2014), « Does the United Kingdom have a general opt out from the EU Charter of Fundamental Rights? », *European Law Review*, vol. 39, n° 1.
- 6 Murphy, C.C. (2014), « Using the EU Charter of Fundamental Rights against private parties after Association de Médiation Sociale », *European Human Rights Law Review*, n° 2 ; Frantziou, E. (2014), « Case C-176/12 Association de Médiation Sociale : Some reflections on the horizontal effect of the Charter and the reach of fundamental employment rights in the European Union », *European Constitutional Law Review*, vol. 10, n° 2, p. 332-348.
- 7 Toggenburg, G. (2014), *A European fundamental rights ornament that turns into a European fundamental right order: The EU Charter of Fundamental Rights at its fifth birthday*, Working Paper No. 4/2014, Vienne, Institut de recherche sur l'intégration européenne, Université de Vienne ; Hrestic, M.-L. (2014), « The consequences of the "constitutionalization" of the Charter of Fundamental Rights of the European Union », *Procedia: Social and Behavioral Sciences*, vol. 149, p. 404-408.
- 8 Safjan, M. (2014), *Fields of application of the Charter of Fundamental Rights and constitutional dialogues in the European Union*, Centre for Judicial Cooperation DL, 2014/02, European University Institute, Florence ; Hardt, S. et Heringa, A. W. (éds.) (2014), *Sources of constitutional law: Constitutions and fundamental legislative procedures from the United States, France, Germany, the Netherlands and the United Kingdom ECHR and Charter of Fundamental Rights*, Intersentia ; De Burca, G. (2013), « After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a human rights adjudicator? », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 20, n° 2, p. 168-184.
- 9 Voir Commission européenne (2014), *High-level international conference: « The EU Charter of Fundamental Rights: assessing and responding to the training needs of legal professionals and public officials »*, Bruxelles, 17-18 décembre 2014, document d'information.
- 10 Tous les instruments juridiques de l'UE, ainsi que la jurisprudence, sont disponibles à l'adresse suivante : <http://eur-lex.europa.eu>.
- 11 Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), C-206/13, *Cruciano Siragusa c. regione Sicilia*, 14 mars 2014, para. 25.
- 12 CJUE, C-198/13, *Víctor Manuel Julian Hernández et autres c. Reino de España (Subdelegación del Gobierno de España en Alicante) et autres*, 10 juillet 2014.
- 13 CJUE, C-390/12, *Robert Pfleger et autres*, 30 avril 2014, para. 25.
- 14 CJUE, C-333/13, *Elisabeta Dano, Florin Dano c. Jobcenter Leipzig*, 11 novembre 2014 ; voir également CJUE, C-483/12, *Pelckmans Turnhout NV c. Walter Van Gestel Balen NV et autres*, 8 mai 2014.
- 15 CJUE, C-562/12, *Liivimaa Lihaveis MTÜ c. Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee*, 17 septembre 2014, paras. 60 et 71.
- 16 ¹⁶ CJUE, affaires jointes C-129/13 et C-130/13, *Kamino International Logistics BV, Datema Hellmann Worldwide Logistics BV c. Staatssecretaris van Financiën*, 3 juillet 2014, para. 29.
- 17 CJUE, C-169/14, *Juan Carlos Sánchez Morcillo María del Carmen Abril García c. Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA*, 17 juillet 2014.
- 18 CJUE, C-146/14 PPU, *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, 5 juin 2014, point 52.
- 19 CJUE, C-416/13, *Mario Vital Pérez c. Ayuntamiento de Oviedo*, 13 novembre 2014 ; CJUE, C-543/12, *Michal Zeman c. Krajské riaditeľstvo Policajného zboru c. Žilina*, 4 septembre 2014 ; CJUE, C-530/13, *Leopold Schmitzer c. Bundesministerin für Inneres*, 11 novembre 2014.
- 20 CJUE, C-166/13, *Sophie Mukarubega c. Préfet de police et autres*, 5 novembre 2014, para. 44 ; voir également CJUE, affaires jointes C-141/12 et C-372/12, *YS c. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, et Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel c. M, S*, 17 juillet 2014, para. 67 ; CJUE, C-249/13, *Khaled Boudjlida c. Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, 11 décembre 2014, para. 32.
- 21 CJEU, C-220/13P, *Pourvoi dans l'affaire Kalliopi Nikolaou c. Cour des comptes de l'Union européenne*, 10 juillet 2014.
- 22 CJUE, affaires jointes C-148/13 à C-150/13, *A, B, C c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 2 décembre 2014.
- 23 Voir, au sujet des tests phallométriques, FRA (2010), *Homophobie, transphobie et discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans les États membres de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, p. 58-60.
- 24 CJUE, affaires jointes C-148/13 à C-150/13, *A, B, C c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 2 décembre 2014, paras. 64 et 65.
- 25 CJUE, C-356/12, *Wolfgang Glatzel c. Freistaat Bayern*, 22 mai 2014, para. 68.
- 26 *Ibid.*, para. 78.
- 27 Espagne, Cour constitutionnelle, *affaire n° 6922/2008 ; arrêt n° 26/2014* du 13 février 2014.
- 28 CJUE, C-112/13, *A c. B et autres*, 11 septembre 2014, para. 46.

- 29 CJUE, affaires jointes C-293/12 et C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd (C-293/12) c. Minister for Communications, Marine and Natural Resource et autres*, 8 avril 2014.
- 30 Conseil de l'Union européenne (2015), *Fundamental rights compatibility: Guidelines for Council preparatory bodies*, Luxembourg, Office des publications.
- 31 Commission européenne (2009), *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, SEC(2009) 92, 15 janvier 2009
- 32 Royaume-Uni, Parlement (2014), *Serious Crime Bill [HL] 2014-15 ; Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act 2014 ; Immigration Act 2014*.
- 33 Bulgarie, Loi sur les réglementations normatives (*Закон за нормативните актове*), 3 avril 1973, article 28, para.2 (5) ; Bulgarie, Règlement sur les travaux du Conseil des ministres et de son administration (*Устройствен правилник на Министерския съвет и неговата администрация*), 2 octobre 2009, article 35, para. 1 (3).
- 34 Estonie, Règlement gouvernemental n° 180 du 22 décembre 2011 (*Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri, VV 22.12.2011 määrus nr 180*), art. 43, para. 1 (5).
- 35 Slovaquie, Règlement législatif du gouvernement de la République slovaque (*Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej Republiky*), art. 3.
- 36 Italie, Directive du Premier ministre sur le calendrier et les modalités de l'analyse technico-normative (*Direttiva del presidente del consiglio dei ministri, tempi e modalità dell'analisi tecnico-normativa*, ATN), 10 septembre 2008.
- 37 Finlande, Ministère de la justice (2004), *Hallituksen esitysten laatimisohjeet*, Helsinki, Edita Prima Oy ; Finlande, Ministère de la justice, *Lainkirjoittajan opas*.
- 38 En Roumanie, la loi n° 24/2000 (republiée au Journal officiel n° 260/21.04.2010) sur les dispositions législatives techniques relatives à l'élaboration des règles normatives a été modifiée par la loi n° 29/2011 (publiée au JO n° 182/15.03.2011).
- 39 Luxembourg, Conseil d'État, *Avis du Conseil d'État 50.547*, 24 juin 2014, et *Avis du Conseil d'État 45.164*, 16 décembre 2011.
- 40 Voir par exemple Pays-Bas, Raad van State (2014), *Advies W13.14.0351/III/Vo*, 22 octobre 2014.
- 41 Pays-Bas, Secrétaire d'État aux affaires sociales et à l'emploi (*Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*) (2014), *Memorie van Toelichting: Wetbanenafpraak en quotumarbeidsbeperkten*.
- 42 Pays-Bas, Secrétaire d'État aux affaires économiques (*Staatssecretaris van Economische Zaken*) (2014), *Memorie van Toelichting. Wet verantwoorde groei melkveehouderij*.
- 43 Estonie, Parlement (*Riigikogu*) (2014), *Lastekaitseeadus 677 SE*.
- 44 France, Assemblée Nationale (2014), *Mieux légiférer, mieux évaluer : quinze propositions pour améliorer la fabrique de la loi*, Rapport d'information n° 2268.
- 45 Pays-Bas, Raad van State (2014), *The Council of State*.
- 46 Hongrie, *IM utasítás az Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról*, n° 7/2014. (VXI. 1.).
- 47 Estonie, *Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri, määrus nr 180*, 22 décembre 2011, art. 46.
- 48 Croatie, Loi sur l'évaluation des incidences des règlements (*Zakon o procjeni učinaka propisa*), Journal officiel n° 90/11 ; Code de pratiques pour les consultations avec le public concerné dans le cadre des procédures d'adoption de lois, autres lois et règlements (*Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*), JO n° 140/09.
- 49 Slovaquie, Ministère de l'économie (*Ministerstvo hospodárstva SR*), *Jednotná metodika*.
- 50 République tchèque, Règles générales pour la procédure d'analyse d'impact des règlements, entrées en vigueur le 1^{er} février 2014.
- 51 République tchèque, *Zákon o kybernetické bezpečnosti*, 23 juillet 2014.
- 52 République tchèque, *Změna zákona o drahách*, 23 juillet 2014.
- 53 Espagne, *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*, art. 22.
- 54 Irlande, *Houses of the Oireachtas*.
- 55 Roumanie, *Comisia comună a Camerei Deputaților și Senatului pentru elaborare apropunerii legislative de revizuire a Constituției României*.
- 56 Pologne, Komisja Sejmowa ds. Unii Europejskiej, *Druk sejmowy nr 1900*.
- 57 Royaume-Uni, Ministry of Justice (2014), *Government response to the House of Commons European Scrutiny Committee Report 43rd Report, 2013-14, HC979, The application of the EU Charter of Fundamental Rights in the UK: a state of confusion*, 22 juillet 2014, p. 16-17.
- 58 Bulgarie, Assemblée nationale (*Народно събрание на Република България*) (2014), *Стенограма на осемдесет и второ заседание на 42-то Народно събрание*, 29 janvier 2014.
- 59 Bulgarie, Народно събрание на Република България (2014), *Стенограма на сто и второ заседание на 42-то Народно събрание*, 14 mars 2014.
- 60 Bulgarie, Народно събрание на Република България (2014), *Стенограма на деведесет и седмо заседание на 42-то Народно събрание*, 5 mars 2014.
- 61 Bulgarie, Народно събрание на Република България (2014), *Стенограма на сто и осмо заседание на 42-то Народно събрание*, 28 mars 2014.
- 62 France, Sénat (2014), *Compte-rendu intégral. Séance du 24 février 2014*.
- 63 Espagne, Sénat, *Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones*.
- 64 Voir le débat sur une proposition non législative organisé par le groupe parlementaire *Unión Progreso y Democracia* au sujet de l'élargissement des droits politiques aux citoyens de l'UE lors des élections nationales et régionales : Espagne, *Diario de sesiones de las Cortes Generales*, Sesión 46, 13 mai 2014.
- 65 Espagne, Sessions parlementaires, *Diario Sesiones del Congreso*, n° 213, 2014 ; BOCG Congreso n° 503, 504 et 506, 2014.
- 66 Espagne, Statut d'autonomie des îles Baléares, loi organique n° 1/2007, 28 février 2007.
- 67 Italie, *Legge regionale statutaria dell'Abruzzo*, n° 42/2007.
- 68 Malte, *Bill 18 of 2013, Constitution of Malta (Amendment) Act*, Journal du gouvernement n° 19/148, 8 octobre 2013.
- 69 Espagne, *Ley 5/2014, de 9 de octubre, de Protección Social y Jurídica de la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha* [2014/13101], art. 11.
- 70 Espagne, *Ley 2/2014, de 8 de julio, integral para la no discriminación por motivos de identidad de género y reconocimiento de los derechos de las personas transexuales de Andalucía*, 9 août 2014 ; *Ley 11/2014, de 10 de octubre, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia*, 20 novembre 2014 ; *Ley 2/2014, de 14 de abril, por la igualdad de trato y la no*

- discriminación de lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales en Galicia*, 26 mai 2014.
- 71 Italie, *Legge 11 agosto 2014, n. 125, Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*, Gazzetta Ufficiale n° 199, 28 août 2014, art. 1.
- 72 Belgique, Loi garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier - *Wet houdende verankering van het principe van de unieke gegevensinzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot vereenvoudiging en gelijkenschakeling van elektronische en papieren formulieren*, 5 mai 2014, entré en vigueur le 14 juin 2014.
- 73 Espagne, Sénat, *Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones*, art. 5.3.
- 74 Italie, *Legge 11 agosto 2014, n. 125, Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*, 28 août 2014.
- 75 Voir par exemple l'article premier du règlement général sur la coopération internationale au développement : Italie, *Legge 11 agosto 2014, n. 125, Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*, Gazzetta Ufficiale n° 199, 28 août 2014.
- 76 Irlande, Criminal Justice, Forensic Evidence and DNA Database System (2014), *Loi n° 11*.
- 77 Malte, *Enforcement of European Union Sanctions (Eritrea) Regulations, Subsidiary Legislation 365.50*, avis juridique n° 167 de 2014.
- 78 Espagne, *Loi n° 23/2014 du 20 novembre sur la reconnaissance mutuelle des décisions au pénal dans l'UE*, art. 183.
- 79 Allemagne, Loi de Saxe-Anhalt sur la sécurité et l'ordre publics (*Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 20 Mai 2014*), 20 mai 2014, para. 27a (6).
- 80 Allemagne, Loi fédérale sur le registre central fédéral (*Bundeszentralregistergesetzes*), art. 53a (2) ; Code industriel fédéral (*Gewerbeordnung*), art. 150c (2) (4).
- 81 France, Ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports (2014), *Plateforme pour une Europe des droits des femmes*.
- 82 Italie, Décret ministériel du 22 janvier 2014, Adoption du plan d'action national pour l'utilisation durable des produits phytosanitaires.
- 83 Bulgarie, Gouvernement (*Министерски съвет*) (2014), *Национална стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012–2020)*, 13 mars 2012.
- 84 Bulgarie, Министерски съвет (2014), *Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България (2014–2020 г.)*.
- 85 Croatie, Office des droits de l'homme et des droits des minorités nationales (*Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina*), *Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava za period od 2013. do 2016. godine*.
- 86 Roumanie, *Proiect de Hotărâre privind aprobarea Strategiei naționale privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, 2014–2020*, 12 février 2014.
- 87 Slovaquie, Ministère des affaires étrangères et européennes (*Ministerstvo zahraničných vecí a Európskych záležitostí SR*) (2014), *Východiskový materiál pracovnej skupiny "Práva migrantov" – Celostátna stratégia ochrany a podpory ľudských práv n v SR*.
- 88 Voir le rapport 2014 du gouvernement sur les droits de l'homme : Finlande, Ulkoasiainministeriö, Utrikesministeriet (2014), *Valtioneuvoiston ihmisoikeusselonteko 2014*, Ulkoasiainministeriön Julkaisuja 6/2014.
- 89 CJUE, affaires jointes C-293/12 et C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd (C-293/12) c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources et autres*, 8 avril 2014.
- 90 Directive 2006/24/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 sur la conservation de données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications, et modifiant la directive 2002/58/CE.
- 91 France, Conseil d'État, n° 370515, 4 juin 2014.
- 92 Lituanie, Cour administrative suprême, affaire A858-47/2014, 23 septembre 2014.
- 93 Lituanie, Cour administrative suprême, affaire A822-1265/2014, 3 novembre 2014.
- 94 Autriche, Cour constitutionnelle, affaire B166/2013, 13 mars 2014.
- 95 Irlande, High Court, affaire IEHC 83, 21 février 2014.
- 96 CJUE, C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEM)*, 8 mars 2011.
- 97 Pologne, Cour administrative suprême, affaire I ONP 1/14, 30 mai 2014.
- 98 Belgique, Het Grondwettelijk Hof, affaire n° 1/2014, 16 janvier 2014.
- 99 Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH), *Schalk et Kopf c. Autriche*, Requête n° 30141/04, 24 juin 2010.
- 100 Autriche, Verfassungsgerichtshof, affaire B166/2013, 13 mars 2014.
- 101 Finlande, Cour administrative suprême, affaire KHO:2014:114, 26.6.2014/2041; ECLI:FI:KHO:2014:114, 26 juin 2014. L'affaire autrichienne mentionnée est la suivante : Autriche, Verfassungsgerichtshof, U 466/11-18, U 1836/11-13, 14 mars 2012.
- 102 Irlande, High Court, affaire [2014] IEHC 310, 18 juin 2014.
- 103 Croatie, Cour suprême, affaire VSRH Kž eun5/2014-4, 6 mars 2014.
- 104 Italie, Cour suprême, affaire n° 11404, 22 mai 2014.
- 105 Allemagne, Bundessozialgericht, affaire B 11 AL 5/14 R, 6 août 2014.
- 106 Directive 2006/24/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 sur la conservation de données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications, et modifiant la directive 2002/58/CE.
- 107 Autriche, Verfassungsgerichtshof, affaire G47/2012 ua, 27 juin 2014.
- 108 Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.
- 109 Irlande, Supreme Court, affaire IESC 29, jugement de M. Justice Murray, 10 avril 2014.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(* Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Code pays

AT	Autriche
BE	Belgique
BG	Bulgarie
CY	Chypre
CZ	République tchèque
DE	Allemagne
DK	Danemark
EE	Estonie
EL	Grèce
ES	Espagne
FI	Finlande
FR	France
HR	Croatie
HU	Hongrie
IE	Irlande
IT	Italie
LT	Lituanie
LU	Luxembourg
LV	Lettonie
MT	Malte
NL	Pays-Bas
PL	Pologne
PT	Portugal
RO	Roumanie
SE	Suède
SI	Slovénie
SK	Slovaquie
UK	Royaume-Uni

Le Rapport annuel de la FRA est publié en allemand, anglais et français. Une version annotée, incluant les références bibliographiques dans les notes de fin, peut être téléchargée sur fra.europa.eu.



Les données concernant les obligations internationales dans le domaine des droits de l'homme sont disponibles en ligne et sont régulièrement actualisées : <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/int-obligations>.



HELPING TO MAKE FUNDAMENTAL RIGHTS A REALITY FOR EVERYONE IN THE EUROPEAN UNION

Les États Membres et les institutions de l'Union européenne (UE) ont introduit en 2014 un nombre de mesures juridiques et politiques pour garantir la protection des droits fondamentaux dans l'UE. Malgré ces efforts, beaucoup reste à accomplir, et il est clair que dans certains domaines la situation est alarmante : le nombre de migrants sauvés ou appréhendés en mer alors qu'ils essayaient de rejoindre les frontières de l'UE a quadruplé par rapport à 2013 ; plus d'un quart des enfants dans l'UE encourent un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale ; et un nombre croissant de partis politiques recourent dans leurs campagnes à une rhétorique xénophobe et hostile aux immigrés, ce qui peut potentiellement augmenter le risque de certaines personnes d'être victimes de criminalité ou de crimes de haine.

En 2014, l'UE a réexaminé ses stratégies et ses priorités pour les années à venir. La nouvelle Commission européenne a annoncé ses dix priorités, parmi lesquelles une nouvelle politique migratoire, reconnue comme l'un des aspects clés du programme de la Commission. En parallèle, les politiques d'intégration ont été identifiées en tant que facteurs clés pour la création de sociétés inclusives. Un nouveau règlement sur les fonds structurels et d'investissement, entré en vigueur en 2014, est un outil prometteur pour aider l'UE à progresser vers une plus grande inclusion sociale et réduire la discrimination et les inégalités. La fin de la période de transition pour la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie permettra à la Commission européenne de lancer des procédures d'infraction contre les États membres qui ne respectent pas les dispositions de cette décision-cadre. En même temps, en annulant la directive sur la conservation des données, la Cour de justice de l'Union européenne a reconnu que le respect de la vie privée est un droit essentiel. L'année s'est clôturée avec la célébration du cinquième anniversaire de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, le pilier de la protection des droits de chacun dans l'UE.

Cette année, le Rapport annuel de la FRA examine les développements liés aux droits fondamentaux dans les domaines suivants : l'égalité et la non-discrimination ; le racisme, la xénophobie, et l'intolérance qui y est associée ; l'intégration des Roms ; l'asile, les frontières, l'immigration et l'intégration ; la société de l'information, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel ; les droits de l'enfant ; l'accès à la justice et les victimes de la criminalité ; ainsi que la Charte des droits fondamentaux de l'UE et son utilisation par les États membres.

FOCUS

Cette année le « Focus » porte sur les indicateurs relatifs aux droits fondamentaux, qui constituent un outil pouvant être utilisé pour améliorer les engagements de l'UE et de ses États membres en faveur des droits fondamentaux. Intégrer les droits fondamentaux dans l'UE, en particulier grâce à des indicateurs pertinents, permettrait de passer de la théorie à la pratique. Le Focus examine la manière dont un cadre des indicateurs fondés sur les droits pourrait soutenir les acteurs concernés à élaborer et évaluer des politiques, consolidant ainsi une culture des droits fondamentaux en Europe et aidant à garantir le respect de ces droits.



Office des publications

FRA – AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienne – Autriche
Tél. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
facebook.com/fundamentalrights
linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency
twitter.com/EURightsAgency

ISSN 1831-0370 (print)
ISBN 978-92-9239-874-3 (print)

ISSN 1977-9763 (online)
ISBN 978-92-9239-871-2 (online)