



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 12.9.2007  
COM(2007) 515 final

2007/0189 (CNS)

Proposition de

**DÉCISION DU CONSEIL**

**portant application du règlement (CE) n° 168/2007 en ce qui concerne l'adoption  
d'un cadre pluriannuel  
de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour la période 2007-2012**

(présentée par la Commission)

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### 1) CONTEXTE DE LA PROPOSITION

- **Motivation et objectifs de la proposition**

Le 15 février 2007, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 168/2007 («le règlement»)<sup>1</sup> portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne («l'Agence»). L'Agence est devenue opérationnelle le 1<sup>er</sup> mars 2007.

L'Agence a pour objectif de fournir aux institutions, organes, organismes et agences compétents de la Communauté, ainsi qu'à ses États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire, une assistance et des compétences en matière de droits fondamentaux, afin de les aider à respecter pleinement ces derniers, lorsque, dans leurs domaines de compétence respectifs, ils prennent des mesures ou définissent des actions.

Afin de réaliser cet objectif, l'Agence exécute ses tâches dans le cadre des compétences de la Communauté prévues par le traité instituant la Communauté européenne et, dans l'accomplissement de sa mission, elle se réfère aux droits fondamentaux définis à l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, y compris la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la charte sociale européenne. Ces libertés fondamentales figurent en particulier dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dont il convient de rappeler le statut et les explications qui l'accompagnent. Les tâches confiées à l'Agence concernent la collecte et l'analyse d'informations et de données, la fourniture de conseils par le biais de rapports et d'avis ainsi que la coopération avec la société civile et la sensibilisation du public.

Conformément à l'article 5 du règlement, les domaines thématiques sur lesquels porte l'action de l'Agence sont déterminés par le Conseil par le biais d'un cadre pluriannuel. Dans les limites de ces domaines thématiques, l'Agence s'acquitte en toute indépendance des tâches susmentionnées. Cette disposition s'applique toutefois sans préjudice des demandes du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission présentées en vertu de l'article 4, paragraphe 1, points c) et d), et sortant du champ de ces domaines thématiques, sous réserve que ses ressources financières et humaines le permettent.

La présente proposition vise à établir le cadre pluriannuel de l'Agence en application de l'article 5 du règlement.

- **Contexte général**

Les éléments de base du cadre pluriannuel sont arrêtés par le règlement à son article 5, paragraphe 2, qui précise en premier lieu que le cadre s'étend sur cinq ans. En deuxième lieu, le cadre pluriannuel doit comprendre parmi les domaines thématiques d'action la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Le préambule du règlement spécifie que, parallèlement aux phénomènes de racisme, de xénophobie et

---

<sup>1</sup> JO L 53 du 22.2.2007, p. 1.

d'antisémitisme, les travaux de l'Agence, qui a succédé à l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes<sup>2</sup>, devraient continuer à porter également sur la protection des droits des personnes appartenant à des minorités ainsi que sur l'égalité entre hommes et femmes, qui constituent des aspects essentiels de la protection des droits fondamentaux.

En troisième lieu, le cadre pluriannuel doit respecter les priorités fixées par l'Union, en tenant compte des orientations dégagées à partir des résolutions du Parlement européen et des conclusions du Conseil en matière de droits fondamentaux. En matière de droits fondamentaux, les domaines suivants ont été évoqués ces dernières années par des résolutions du Parlement européen<sup>3</sup>:

- le racisme et la xénophobie,
- la non-discrimination et l'égalité,
- les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle, l'homophobie en Europe,
- les discriminations fondées sur le handicap, les problèmes de handicap,
- la liberté d'expression, de réunion et d'association et de pensée, la liberté d'expression sur l'Internet,
- le droit de participer au processus électoral à des conditions identiques,
- le droit à l'enseignement, à la liberté d'enseignement et à la formation des filles et des femmes,
- la solidarité et les droits sociaux,
- les droits de l'enfant;
- l'égalité entre hommes et femmes, les droits des femmes, les violences à l'encontre des femmes, les mutilations génitales féminines,
- la traite des êtres humains,
- les droits des citoyens et la justice,
- le droit d'asile,
- l'immigration, l'intégration des immigrés,
- la protection des minorités nationales, les droits des minorités et les questions relatives aux Roms,
- le respect de la diversité culturelle, religieuse et linguistique,

---

<sup>2</sup> L'Agence est établie sur l'ancien EUMC institué par le règlement (CE) n° 1035/97 du Conseil du 2 juin 1997 (JO L 151 du 10 juin 1997, p. 1, règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1652/2003 (JO L 245 du 29 septembre 2003, p. 33).

<sup>3</sup> Résolutions du 17.1.2006, 18.1.2006, 2.2.2006, 16.2.2006, 15.3.2006, 1.6.2006, 14.6.2006, 15.6.2006, 6.7.2006, 6.9.2006, 28.6.2006, 26.10.2006, 15.11.2006, 16.11.2006, 30.11.2006, 26.5.2005, 18.1.2007, 1.2.2007, 13.3.2007 et 26.4.2007.

<sup>4</sup> Conseils européens de Bruxelles des 22-23.3.2005, 16-17.6.2005, 15-16.12.2006, 23-24.3.2006, 15-16.6.2006 et 14-15.12.2006.

<sup>5</sup> JO C 139 du 14.6.2006, p. 1.

<sup>6</sup> SEC(2007) 500 final du 2 mai 2007.

<sup>7</sup> JO L 403 du 30.12.2006, p. 9.

<sup>8</sup> JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

- la peine de mort,
- la santé mentale.

Sur la base des conclusions des récents Conseils européens<sup>4</sup> les orientations prioritaires données par le Conseil peuvent être énumérées comme suit:

- la politique européenne en matière de migrations, y compris la politique en matière d'intégration et d'asile,
- les questions de visa et les contrôles aux frontières,
- la traite des êtres humains,
- l'égalité entre les hommes et les femmes,
- la lutte antiterroriste,
- la jeunesse.

Le cadre pluriannuel doit prendre en considération les moyens financiers et humains de l'Agence. Ses ressources financières pour la période couverte par le présent cadre pluriannuel ont été fixées par le cadre financier annexé à l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière<sup>5</sup>, et présenté dans le document V «Programmation financière 2008 – 2013» de l'état prévisionnel de la Commission pour 2008<sup>6</sup>.

Enfin, le cadre pluriannuel doit comprendre des dispositions visant à assurer une complémentarité avec les missions des autres organes, organismes et agences de la Communauté et de l'Union, ainsi qu'avec le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales actives dans le domaine des droits fondamentaux. Les organismes et agences communautaires les plus directement concernés par le présent cadre pluriannuel sont l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, créé par le règlement (CE) n° 1922/2006<sup>7</sup>, et le contrôleur européen de la protection des données, institué par le règlement (CE) n° 45/2001<sup>8</sup>.

Puisque les questions relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes seront traitées par l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, conformément à l'article 2 du règlement (CE) n° 1922/2006, un protocole d'accord sera conclu entre l'Agence et l'Institut lorsque celui-ci sera en place, en vue de garantir une coordination appropriée conformément à l'article 7 du règlement.

Ces éléments constituent les critères sur lesquels doit se baser le cadre pluriannuel, avec les missions de l'Agence fixées à l'article 3 du règlement.

## **2) CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES ET ANALYSE D'IMPACT**

Le 25 octobre 2004, la Commission a publié une communication sur l'Agence des droits fondamentaux, lançant ainsi une consultation publique qui a également porté sur la question des domaines thématiques. Cent réponses aux consultations écrites ont été reçues. Elles provenaient de dix États membres, d'organes européens et internationaux, d'organismes nationaux de défense des droits de l'homme, de lutte contre la discrimination et en matière d'égalité de chances, de chercheurs universitaires, de citoyens privés et de près de soixante organisations non gouvernementales. Une audition publique a eu lieu le 25 janvier 2005. Plus de deux cents participants ont été enregistrés, représentant les acteurs

mentionnés ci-dessus. Les acteurs consultés ont convenu de donner des priorités thématiques à l'Agence et les domaines suivants ont notamment été cités:

- les discriminations (y compris sur le lieu du travail),
- la protection des données,
- le droit d'asile;
- l'immigration,
- l'intégration des droits fondamentaux dans toutes les politiques communautaires,
- les droits des victimes,
- les droits des minorités,
- l'accès à la justice,
- les conditions de détention,
- les mesures de lutte antiterroriste,
- les droits sociaux fondamentaux,
- les questions de genre.

La consultation faisait partie de l'analyse d'impact<sup>9</sup> qui privilégiait l'option de créer une «Agence d'observation et d'évaluation à vocation spécialisée dans les politiques de l'Union».

Cette option a été concrétisée par le règlement fixant les critères pour définir une série de domaines dans lesquels l'intervention de l'Agence s'avère le plus nécessaire au développement des politiques communautaires. En outre, lors de la préparation de sa proposition, la Commission a consulté le conseil d'administration de l'Agence des droits fondamentaux durant sa réunion des 12 et 13 juillet 2007 et elle a reçu des observations écrites le 25 juillet 2007. Dans la présente proposition, la Commission a tenu compte des commentaires formulés lors de la consultation. Tous les documents relatifs à la consultation et à l'analyse d'impact sont disponibles à l'adresse suivante:

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/rights/fsj\\_rights\\_agency\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/rights/fsj_rights_agency_en.htm)

### **3) ASPECTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION**

#### **• Résumé des mesures proposées**

À partir des critères fixés par le règlement, la Commission propose d'inclure les domaines thématiques suivants dans le cadre pluriannuel de l'Agence pour les années 2007-2012:

- a) le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée;
- b) les discriminations fondées sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle ou l'appartenance à une minorité;
- c) l'indemnisation des victimes, la prévention de la délinquance et les aspects

---

<sup>9</sup> Voir le rapport SEC(2005) 849 du 30 juin 2005.

connexes concernant la sécurité des citoyens;

- d) la protection des enfants, y compris les droits de l'enfant;
- e) l'immigration et l'intégration des immigrés;
- f) le droit d'asile;
- g) les visas et les contrôles aux frontières;
- h) la participation au fonctionnement démocratique de l'Union;
- i) les questions de droits de l'homme liées à la société de l'information; et
- j) l'accès à une justice efficace et indépendante.

La liste est axée sur l'actualité ou sur les politiques, ce qui devrait permettre à l'Agence de se pencher sur tous les problèmes en matière de droits fondamentaux susceptibles d'apparaître dans un domaine thématique donné. Par l'inclusion de ces domaines thématiques dans le cadre pluriannuel, tous les chapitres de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne seront peu ou prou affectés, tout en limitant les domaines thématiques.

- **Base juridique**

La base juridique de la proposition de décision du Conseil est l'article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil.

- **Choix des instruments**

Instruments proposés: décision du Conseil, qui constitue l'instrument juridique approprié pour établir le cadre pluriannuel d'une agence communautaire.

#### **4) INCIDENCE BUDGETAIRE**

La proposition n'a aucune incidence directe sur le budget de l'UE.

#### **5) EXPLICATION DETAILLEE DE LA PROPOSITION**

- Les domaines thématiques de l'action de l'Agence (article 2) l'autorisent à examiner tous les problèmes en matière de droits fondamentaux susceptibles d'apparaître dans un domaine thématique donné.
- *Le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée*: ce domaine thématique est fixé par le règlement même.
- *Les discriminations fondées sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle ou l'appartenance à une minorité*: quasi tous les acteurs s'attendent à ce que l'Agence examine les discriminations mentionnées à l'article 13 du traité CE, à savoir, outre la race ou l'origine ethnique, le sexe, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. La dernière source de discrimination, l'appartenance à une minorité, apparaît dans le

préambule du règlement. Les autres domaines sont liés à «la race ou l'origine ethnique» et l'Agence peut donc bénéficier d'économies d'échelle pour ce qui est de l'expertise et des méthodes de collecte des données. En outre, ce domaine thématique permettra de couvrir par exemple les discriminations multiples, les discriminations sur le lieu du travail, ou les aspects concernant les questions d'«inclusion sociale». Pour ce qui concerne spécifiquement l'«orientation sexuelle», tant les récents développements dans l'UE que la forte demande émanant des résolutions du Parlement européen sur l'homophobie plaident en faveur de l'inclusion de ce domaine dans le cadre pluriannuel. Sous cette rubrique, l'Agence pourrait également examiner les «questions d'égalité des sexes et l'intégration de la dimension de genre» à titre complémentaire et en étroite coopération avec les actions de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, sur la base d'un protocole d'accord qui devra être conclu entre l'Agence et l'Institut.

- *L'indemnisation des victimes, la prévention de la délinquance et les aspects connexes concernant la sécurité des citoyens*: la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice a donné à la politique de sécurité un rôle essentiel à jouer au sein de la CE également, dans le souci de favoriser la libre circulation des personnes tout en assurant la sûreté et la sécurité des citoyens. La prévention de la délinquance en est un aspect incontournable. Les «droits des victimes» devraient être inclus dans les domaines thématiques correspondant à la législation communautaire régissant l'indemnisation par l'État des victimes de la criminalité ou des victimes de la traite des êtres humains. Il existe un intérêt avéré pour ces domaines chez les acteurs.
- *La protection des enfants, y compris les droits de l'enfant*: ce domaine couvrirait les droits de l'enfant, sujet qui présente un lien évident avec les priorités communautaires. L'action concernerait notamment les domaines de la libre circulation, de l'enseignement, de l'inclusion sociale et les politiques pour la jeunesse, les médias et les politiques communautaires pertinentes.
- *Immigration*: il en est de même pour l'immigration; le traitement aux frontières et les conditions dans les centres de détention pour immigrants clandestins, ainsi que les aspects liés aux victimes de la traite des êtres humains, suscitent des préoccupations spécifiques du point de vue des droits fondamentaux. *L'intégration des immigrés* est étroitement liée à l'immigration. Il s'agit d'un domaine dans lequel les droits fondamentaux constituent un aspect important et où l'Union européenne est elle aussi appelée à jouer un rôle. Dans ce domaine thématique, l'Agence pourrait également traiter des aspects pertinents de l'inclusion sociale, de la «liberté de religion», ainsi que des «mutilations génitales féminines» ou des «mariages forcés».
- *Le droit d'asile*: il s'agit là d'un domaine thématique évident pour l'Agence puisqu'un groupe de personnes particulièrement vulnérables est concerné et qu'il fait l'objet d'une vaste législation communautaire dont un volet essentiel porte sur les droits fondamentaux. Tous les acteurs ont exprimé le souhait de voir l'Agence travailler sur le droit d'asile.
- *La politique en matière de frontières et de visas* représente la partie concrète du droit fondamental qu'est la liberté de circulation. Le domaine a été suggéré car le comportement des agents nationaux dans ce domaine est susceptible d'affecter non seulement les ressortissants de pays tiers, mais également les citoyens de l'Union. La plupart des instruments législatifs dans le domaine des frontières et des visas contiennent des clauses spécifiques concernant le respect des droits et libertés fondamentaux.

- *La participation au fonctionnement démocratique de l'Union:* ce domaine thématique concerne le droit des citoyens de l'UE de participer aux élections locales ainsi qu'aux élections du Parlement européen.
- *Les questions de droits de l'homme liées à la société de l'information* couvrent des questions essentielles telles que la vie privée et la protection des données. Comme elles sont étroitement liées à la transparence des politiques et de l'administration communautaires et aux droits à la vie privée, ces thèmes y sont donc inclus. Ce domaine thématique a été mentionné à plusieurs reprises par les acteurs. D'autres questions en relèveraient également, comme l'Internet et les autres dispositifs de communication électronique, l'identification par radiofréquence, la liberté d'expression et l'intérêt général de la sécurité et de la lutte contre la criminalité ainsi que la propriété intellectuelle.
- *L'accès à une justice efficace et indépendante:* il existe une législation communautaire visant à faciliter l'accès à la justice (assistance judiciaire, procédures civiles simplifiées, droit de la consommation) qui constitue une partie importante du domaine européen de la justice civile.

Proposition de

## DÉCISION DU CONSEIL

**portant application du règlement (CE) n° 168/2007 en ce qui concerne l'adoption  
d'un cadre pluriannuel  
de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour la période 2007-2012**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu le règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 instituant une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>10</sup>, et notamment son article 5, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission<sup>11</sup>,

vu l'avis du Parlement européen<sup>12</sup>,

considérant ce qui suit:

- (1) Pour permettre à l'Agence de s'acquitter correctement de ses tâches, les domaines thématiques précis de son activité doivent être délimités par un cadre pluriannuel couvrant cinq ans, comme l'énonce l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 168/2007.
- (2) Parmi les domaines thématiques d'action de l'Agence, ce cadre pluriannuel doit comprendre la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée.
- (3) Il importe que le cadre pluriannuel respecte les priorités fixées par l'Union, en tenant compte des orientations dégagées à partir des résolutions du Parlement européen et des conclusions du Conseil en matière de droits fondamentaux.
- (4) Le cadre pluriannuel devrait prendre en considération les moyens financiers et humains de l'Agence.
- (5) Le cadre pluriannuel devrait comprendre des dispositions visant à assurer une complémentarité avec les missions des autres organes, organismes et agences de la Communauté et de l'Union, ainsi qu'avec le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales actives dans le domaine des droits fondamentaux. Les agences et organes communautaires les plus concernés par le présent cadre pluriannuel sont l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, créé par le

---

<sup>10</sup> JO L 53 du 22.2.2007, p. 1.

<sup>11</sup> JO C [...] du [...], p. [...].

<sup>12</sup> JO C [...] du [...], p. [...].

règlement (CE) n° 1922/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 portant création d'un Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes<sup>13</sup>, et le contrôleur européen de la protection des données, institué par le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données<sup>14</sup> Leurs objectifs doivent dès lors être pris en considération.

- (6) Lors de l'élaboration de la présente proposition, la Commission a consulté le conseil d'administration de l'Agence des droits fondamentaux durant sa réunion des 12 et 13 juillet 2007 et elle a reçu des observations écrites le 25 juillet 2007.
- (7) Conformément à l'article 5, paragraphe 3, du règlement, l'Agence est en mesure de donner suite à des demandes du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission présentées en vertu de l'article 4, paragraphe 1, points c) et d), et sortant du champ des domaines thématiques définis par le présent cadre pluriannuel,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

*Article premier*  
***Cadre pluriannuel***

1. Il est institué un cadre pluriannuel de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après «l'Agence») pour la période 2007-2012.
2. L'Agence exécute les tâches définies à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 168/2007 dans les limites des domaines thématiques arrêtés à l'article 2.

*Article 2*  
***Domaines thématiques***

Les domaines thématiques sont les suivants:

- a) le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée;
- b) les discriminations fondées sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle ou l'appartenance à une minorité;
- c) l'indemnisation des victimes, la prévention de la délinquance et les aspects connexes concernant la sécurité des citoyens;
- d) la protection des enfants, y compris les droits de l'enfant;

---

<sup>13</sup> JO L 403 du 30.12.2006, p. 9.

<sup>14</sup> JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

- e) l'immigration et l'intégration des immigrants;
- f) le droit d'asile;
- g) les visas et les contrôles aux frontières;
- h) la participation au fonctionnement démocratique de l'Union;
- i) les questions de droits de l'homme liées à la société de l'information; et
- j) l'accès à une justice efficace et indépendante.

### *Article 3*

#### *Complémentarité et coopération avec d'autres organismes*

1. L'Agence assure une coordination appropriée avec les organes, organismes et agences compétents de la Communauté, les États membres, les organisations internationales et la société civile, dans les conditions énoncées aux articles 7, 8 et 10 du règlement (CE) n° 168/2007, aux fins de la mise en œuvre du présent cadre.

2. En particulier, l'Agence coordonne ses activités avec celles du Conseil de l'Europe, dans les conditions énoncées à l'article 9 du règlement (CE) n° 168/2007 et dans l'accord visé dans cet article.

3. L'Agence traite les questions liées aux discriminations fondées sur le sexe exclusivement dans le cadre et dans la mesure pertinente de ses travaux sur les questions générales de discrimination visées à l'article 2, point b), tandis que l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes créé par le règlement (CE) n° 1922/2006 agit de manière générale en vue de contribuer à la promotion de l'égalité hommes-femmes et de la renforcer, notamment par l'intégration de la dimension de genre dans toutes les politiques communautaires et dans les politiques nationales qui en découlent, et par la lutte contre les discriminations fondées sur le sexe, et afin de sensibiliser les citoyens de l'UE à l'égalité entre les hommes et les femmes en fournissant une assistance technique aux institutions communautaires, particulièrement à la Commission et aux autorités dans les États membres.

4. L'Agence exécute ses tâches ayant trait aux questions de droits de l'homme liées à la société de l'information sans préjudice des responsabilités du contrôleur européen de la protection des données, chargé de veiller au respect, par les institutions et organes communautaires, des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, et notamment de leur droit à la vie privée, conformément à ses missions et pouvoirs définis aux articles 46 et 47 du règlement (CE) n° 45/2001.

Fait à Bruxelles, le [...]

*Par le Conseil  
Le président*