

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — Stratégie pour la mise en œuvre effective de la charte des droits fondamentaux par l'Union européenne»**

COM(2010) 573 final

(2011/C 376/14)

Rapporteure: **M<sup>me</sup> BISCHOFF**

Corapporteur: **M. PIRVULESCU**

Le 19 octobre 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Communication de la Commission — Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne»*

COM(2010) 573 final.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 août 2011.

Lors de sa 474<sup>e</sup> session plénière des 21 et 22 septembre 2011 (séance du 21 septembre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 158 voix pour, 3 voix contre et 4 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

Le Comité:

1.1 estime que la Commission doit renforcer la culture des droits fondamentaux au niveau de l'UE, en particulier en contrôlant la compatibilité avec la Charte de ses propositions législatives, de l'ensemble du processus législatif et des actes qu'elle adopte, et en veillant à leur application dans les États membres. Vu qu'il y a eu des cas de graves violations de la Charte, il est urgent d'établir une stratégie de surveillance et de réaction rapide;

1.2 souligne l'obligation juridique de promouvoir les droits fondamentaux, qui doit devenir l'un des éléments les plus importants de la stratégie de mise en œuvre, entre autres grâce à de nouvelles initiatives ciblées; souligne le caractère dynamique des droits fondamentaux qui sont le fanal de nos sociétés et la caractéristique de l'Union européenne <sup>(1)</sup>

1.3 considère que les droits sociaux fondamentaux sont «indissociables» des droits civils et politiques et requièrent dès lors une attention stratégique particulière; estime que les dispositions figurant dans les textes de référence existants sont d'ores et déjà contraignants et qu'il y a lieu de les soutenir;

1.4 met l'accent sur la nécessité de garantir l'égalité, en particulier entre hommes et femmes, et de traiter spécifiquement tous les groupes vulnérables;

1.5 souligne qu'au niveau de l'UE, les prescriptions de la Charte s'appliquent à tous les organes, agences et institutions;

1.6 invite instamment les États membres à construire une culture des droits fondamentaux orientée vers leur protection

et leur promotion à tous les niveaux de gouvernement et dans tous les domaines d'action et de législation, ainsi qu'à étudier et cerner les incidences spécifiques en matière de droits fondamentaux durant le processus de transposition;

1.7 est particulièrement préoccupé par la diffusion de certaines positions politiques qui sont susceptibles de conduire et conduisent parfois effectivement à des reculs en matière de promotion et de protection des droits fondamentaux;

1.8 encourage fortement la Commission à agir résolument en sa qualité de gardienne des traités et à recourir à la procédure d'infraction sans se laisser arrêter par des considérations politiques;

1.9 propose de nouvelles mesures et activités de promotion visant à accroître l'efficacité d'une stratégie de mise en œuvre des droits fondamentaux;

1.10 appelle toutes les institutions, agences et organes de l'UE ainsi que ses États membres qui contribuent à la mise en œuvre des droits fondamentaux, en particulier la Commission, à donner une impulsion majeure à l'aspect participatif de la société civile.

## 2. Présentation et contexte

2.1 L'objectif de la communication de la Commission est de présenter sa stratégie pour la mise en œuvre de la Charte dans le nouvel environnement juridique mis en place depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. La politique de la Commission vise à rendre les droits fondamentaux prévus par la Charte aussi effectifs que possible.

<sup>(1)</sup> Avis du CESE sur le thème «Les relations transatlantiques et la promotion internationale du MSE», JO C 51/20, 17.2.2011.

2.2 La première partie de la communication s'attache à souligner que l'Union européenne s'efforce d'être irréprochable et exemplaire en la matière et que la Charte doit donc servir de guide pour les politiques de l'Union et pour leur mise en œuvre par les États membres à tous les stades de la procédure.

2.2.1 Tout d'abord, la Commission doit renforcer la culture des droits fondamentaux à son propre niveau, en particulier en contrôlant la compatibilité avec la Charte de ses propositions législatives et des actes qu'elle adopte. Deuxièmement, elle doit s'assurer que chaque acte respecte les dispositions de la Charte à tous les stades de la procédure législative. Il en résulte que tout amendement apporté par l'un des colégislateurs, ainsi que dans le cadre du dialogue interinstitutionnel, doit être conforme à la Charte.

2.2.2 Enfin, il importe de veiller à ce que les États membres respectent également ce texte lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.

2.3 La seconde partie de la communication évoque la nécessité de fournir une meilleure information au public. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de mener des actions de communication ciblées et adaptées aux différentes situations.

2.4 La troisième partie du document de la Commission est consacrée aux rapports annuels sur l'application de la Charte, dont le premier vient d'être adopté par la Commission <sup>(2)</sup>. Le rapport vise deux objectifs: d'une part, faire le point, d'une manière transparente, continue et cohérente, sur les progrès réalisés et, d'autre part, permettre un échange de vues annuel avec le Parlement européen et le Conseil.

### 3. Observations générales

3.1 Le Comité attache **la plus grande importance aux droits fondamentaux**. Il se réjouit de la publication par la Commission de la communication «Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne». Il considère que cette approche est une importante contribution au concept de citoyenneté de l'UE pour toute personne qui y vit.

3.1.1 Les principes inscrits dans cette stratégie sont d'une importance majeure. Le Comité attire particulièrement l'attention sur les principes d'efficacité, d'universalité et d'indivisibilité, ainsi que sur ceux de visibilité et de prédictibilité. Il estime néanmoins que plusieurs aspects importants ont été négligés ou abordés de manière trop superficielle et que des améliorations sont donc indispensables.

3.1.2 Il convient néanmoins de mettre en exergue un certain nombre d'autres principes. Comme il l'a souligné dans des avis antérieurs, le Comité «préconise une cohérence globale et la garantie de la protection des droits fondamentaux ainsi que l'égalité de traitement et la non-discrimination, indépendamment de la catégorie professionnelle des travailleurs

immigrés» <sup>(3)</sup>. En outre, «les actes [de l'UE] doivent (...) ne pas constituer des mesures aboutissant à diminuer le degré de réalisation déjà atteint des principes» <sup>(4)</sup>. Toutes les mesures possibles doivent être envisagées pour convaincre les gouvernements britannique, polonais et tchèque renoncer aux clauses de dispense prévues dans les protocoles et d'opter pour l'application générale de la Charte.

3.1.3 Le Comité se félicite des nombreux éléments supplémentaires figurant dans la stratégie et relatifs aux actes législatifs. Il soutient en particulier l'idée que l'UE doit être «exemplaire» dans le domaine des droits fondamentaux, notamment s'agissant de ses politiques extérieures, et en particulier de sa politique commerciale. De façon générale, l'UE devrait être non seulement un exemple, mais aussi une promotrice active de la démocratie et des droits de l'homme – civils, politiques, économiques et sociaux – et utiliser les leviers dont elle dispose pour faire avancer cette cause.

3.1.4 Le Comité se réjouit de l'engagement de la Commission et des autres institutions de l'UE à revoir en profondeur leurs procédures législatives et leurs méthodes de travail, en particulier s'agissant de l'évaluation d'impact et des organismes compétents, pour s'assurer que le résultat en est conforme aux principes et au contenu concret de la Charte. Toutefois, pour une protection et une promotion effectives des droits fondamentaux, il est capital d'être attentif à leur mise en œuvre par les États membres et aux démarches proactives de leur part. S'agissant de la clause sociale horizontale (article 9 TFUE) et des droits sociaux fondamentaux, l'évaluation d'impact est étudiée de façon plus détaillée dans un autre avis du Comité <sup>(5)</sup>.

### 3.2 Nouvelles menaces: la crise et les manquements en matière de sécurité

3.2.1 La Commission n'apporte pas de réponses aux menaces pour l'application effective des droits fondamentaux qui résultent de toute une série de nouveaux dangers graves. La stratégie doit donc prendre en considération ces nouveaux développements et mettre au point une réponse cohérente et globale.

3.2.2 À cet égard, le Comité a déjà souligné par le passé que «dans un contexte de crise financière et économique, il importe de renforcer les liens de solidarité entre les États, les acteurs économiques et les citoyens, et de traiter ces derniers dans le respect de leur dignité et de leurs droits» <sup>(6)</sup>. «Par ailleurs, le Comité a des doutes, en cette période de crise, sur les moyens budgétaires dont disposent les États membres de l'Union, et sur le niveau de ces moyens qu'ils sont prêts à mobiliser tant au niveau national qu'au niveau européen pour rendre effective la protection des droits de l'homme (...)» <sup>(7)</sup>.

<sup>(3)</sup> Avis du CESE sur le thème «Le respect des droits fondamentaux dans les politiques et la législation relatives à l'immigration», JO C 128 du 18.5.2010, p. 29, paragraphe 4.2.3.

<sup>(4)</sup> Avis du CESE «Vers une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», JO C 367 du 20.12.2000, p. 26, paragraphe 3.1.3.

<sup>(5)</sup> Avis du CESE sur le thème «Renforcer la cohésion et la coordination de l'UE dans le domaine social» (non encore publié au JO)

<sup>(6)</sup> Avis du CESE sur le thème «Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens», JO C 128 du 18.5.2010, p. 80, paragraphe 4.2.4.2.

<sup>(7)</sup> Avis du CESE sur le thème «Le respect des droits fondamentaux dans les politiques et la législation relatives à l'immigration», JO C 128 du 18.5.2010, p. 29, paragraphe 4.3.4.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 160 final du 30.3.2011.

3.2.3 Dans un avis récent sur la politique antiterroriste, un domaine dans lequel de nombreux droits fondamentaux sont en jeu (dignité humaine, protection contre la torture, protection des données, non-refoulement), le Comité a mis en évidence les difficultés pratiques qui se présentent pour intégrer le principe des droits fondamentaux dans le cadre de la formulation des politiques et du processus d'élaboration. Il se félicite que le respect des droits fondamentaux soit devenu une priorité horizontale dans ce domaine très sensible. Toutefois, l'engagement de la Commission à l'égard des droits fondamentaux devrait aller de pair avec un engagement similaire de la part des gouvernements nationaux, en particulier sur le plan de la mise en œuvre du droit européen. En outre, la protection des droits fondamentaux ne devrait pas être limitée à la conception et à l'élaboration d'instruments, mais s'étendre également à leur mise en œuvre<sup>(8)</sup>.

### 3.3 Une nouvelle dimension capitale: une obligation juridiquement contraignante de promouvoir les droits fondamentaux

3.3.1 La Commission doit maintenant déterminer non seulement comment assurer la meilleure protection possible des droits fondamentaux dans le cadre de ses activités, mais aussi comment les promouvoir au mieux par de nouvelles initiatives ciblées.

3.3.2 L'article 51, paragraphe 1, de la Charte prévoit notamment l'obligation de promouvoir l'application des droits fondamentaux. Cet élément est de la plus haute importance pour le Comité. Le Comité relève que si la Commission évoque à certains égards cette promotion, elle n'insiste pas sur l'importance stratégique de cette obligation. La stratégie devrait consacrer au moins autant d'orientations stratégiques à cet aspect qu'à l'obligation de respecter les droits fondamentaux.

3.4 Les **droits sociaux** fondamentaux sont «indissociables» des droits civils et politiques. Il requiert dès lors une attention stratégique particulière.

3.4.1 Rappelant l'importance de la nature indivisible des droits fondamentaux, reconnue par la communication elle-même et soulignée dans plusieurs avis du Comité<sup>(9)</sup>, ce dernier relève l'absence d'une approche stratégique concernant les droits sociaux fondamentaux.

3.4.2 Étant donné que les droits sociaux fondamentaux<sup>(10)</sup> sont éminemment importants et eu égard à la longue histoire

des développements en la matière au sein de l'UE, le Comité considère que cette omission est inacceptable. La gestation de la Charte juridiquement contraignante, qui a commencé avec la «Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs», en 1989, et a été nourrie par des apports du Comité<sup>(11)</sup>, s'est également effectuée en référence à la Charte sociale européenne (CSE), que le traité d'Amsterdam a intégrée dans le droit primaire de l'UE<sup>(12)</sup>. Ce cheminement démontre que ces droits sociaux fondamentaux exigent une attention particulière de nature stratégique, surtout dans leur forme la plus «novatrice» du titre «Solidarité» de la Charte (la solidarité étant reconnue comme l'une des valeurs de l'Union).

3.4.3 Par ailleurs, le Comité a déjà insisté sur le rôle spécifique que jouent les services publics pour garantir une mise en œuvre effective des droits fondamentaux<sup>(13)</sup>. En outre, il souligne l'importance des droits et principes de la «troisième génération» qui sont reconnus par la Charte, en particulier dans le domaine de la protection de l'environnement et des consommateurs. Ces droits et principes doivent être systématiquement respectés et défendus, en ce y compris sur le plan de la conception et de la mise en œuvre de la politique extérieure et commerciale.

3.4.4 S'agissant du principe de l'égalité en valeur entre les droits sociaux fondamentaux et les libertés économiques, le Comité est d'avis que cette approche doit tout particulièrement être entérinée par le droit primaire. Il fait observer que le 3<sup>e</sup> considérant du Préambule, et plus concrètement l'article 151 du TFUE, stipulent déjà que l'un des objectifs est l'amélioration des conditions de vie et de travail «permettant leur égalisation dans le progrès». Le Comité demande expressément qu'un «protocole sur le progrès social» soit intégré dans les traités, afin de consacrer l'équivalence entre les droits sociaux et les libertés économiques fondamentaux et de préciser ainsi que ni les libertés économiques, ni les règles de concurrence ne peuvent prendre le pas sur les droits sociaux fondamentaux, et afin de définir clairement la portée de l'objectif de réaliser le progrès social qui a été assigné à l'Union<sup>(14)</sup>.

3.5 **L'égalité**, en particulier **entre les hommes et les femmes**, doit être garantie, **et** il y a lieu de traiter spécifiquement tous les **groupes vulnérables**.

3.5.1 De la même manière qu'il s'impose de traiter séparément chacun des droits (sociaux) fondamentaux, il importe tout autant d'étudier et d'assurer leur mise en œuvre et leur promotion dans le respect de la non-discrimination et de l'égalité. Ce point revêt une importance spéciale du point de vue de la problématique de l'égalité entre hommes et femmes, déjà reconnue parmi les objectifs de l'Union et à l'article 23 de la Charte. En outre, il convient d'intégrer l'égalité entre les femmes et les hommes dans toutes les activités.

<sup>(8)</sup> Avis du CESE «Politique antiterroriste de l'UE» (JO C 218 du 23.07.2011, p. 91) - SOC/388, paragraphes 4.51-4.5.2.

<sup>(9)</sup> Avis du CESE sur les thèmes «Vers une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne» (JO C 367, 20.12.2000, p. 26), paragraphe 3.1.1, «Création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne» (JO C 88, 11.4.2006, p. 37), paragraphe 2.1, et «Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens» (JO C 128, 18.5.2010, p. 80), paragraphe 3.5.

<sup>(10)</sup> Avis du CESE sur le thème «Vers une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne» (JO C 367, 20.12.2000, p. 26), paragraphe 3.1.3.

<sup>(11)</sup> Avis du CESE sur le thème «Droits sociaux fondamentaux communautaires», JO C 126 du 23.5.1989, p. 4.

<sup>(12)</sup> 5<sup>e</sup> considérant TUE et article 151(1) TFUE.

<sup>(13)</sup> Avis du CESE sur le thème «Le respect des droits fondamentaux dans les politiques et la législation relatives à l'immigration» (JO C 128, 18.5.2010, p. 29), paragraphe 4.3.4.

<sup>(14)</sup> Avis du CESE sur «Un agenda social renouvelé: opportunités, accès et solidarité dans l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle», JO C 182 du 4.8.2009, p. 65, et sur «La dimension sociale du marché intérieur», JO C 44 du 11.2.2011, p. 90.

3.5.2 La protection des droits fondamentaux devrait cibler de manière spécifique les groupes vulnérables. Le Comité met en avant l'avis qu'il a tout récemment consacré à ce sujet<sup>(15)</sup> et insiste sur la nécessité de protéger les droits du travail et les droits sociaux, notamment celui de grève<sup>(16)</sup>. Par ailleurs, il souligne l'importance du Forum européen sur l'intégration.

3.5.3 Le Comité considère que les droits de l'homme sont universels et indivisibles et qu'ils doivent être protégés et garantis pour toute personne plutôt que pour les seuls citoyens européens. L'«Europe des droits et de la justice» ne peut se restreindre aux seuls détenteurs de la nationalité d'un des États membres de l'UE mais doit englober quiconque vit sur le territoire de l'Union, sans quoi l'espace de liberté, de sécurité et de justice serait, quant à la population à laquelle il s'applique, incompatible avec les valeurs et les principes de non-discrimination, d'égalité de traitement et de solidarité sur la base desquels a été fondée l'Union européenne<sup>(17)</sup>. L'UE doit garantir qu'elle veille activement à protéger les droits fondamentaux de chaque individu, indépendamment de sa nationalité.

3.5.4 Le caractère dynamique des droits fondamentaux devrait être affirmé et les droits devraient bénéficier de moyens de protection nouveaux correspondants aux évolutions sociales. Ainsi qu'il l'a déjà admis, le CESE estime par exemple que la société numérique, tout en restant dans le cadre de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et 7 et 8 de la Charte, a des besoins de protection spécifique qui pourraient être couverts par de nouveaux textes<sup>(18)</sup>.

3.5.5 L'action des autorités et de la police cible de plus en plus les minorités ethniques, les Roms en particulier. Face aux mesures prises par certains États membres, la réaction de la Commission, telle qu'expliquée dans le rapport 2010, a été rapide, mais, en définitive, inefficace. Des groupes de Roms ont été expulsés, alors que la Charte interdit expressément toute expulsion collective. L'UE doit s'assurer que les États membres mettent fin à de telles politiques.

3.6 Il est nécessaire de renforcer l'importance stratégique des **actes non législatifs**.

3.6.1 La communication ne fait que très peu référence aux actes non législatifs. Si l'on considère le vaste spectre que couvrent les activités politiques et financières de l'UE, en particulier dans le cas de la Commission, cette importante dimension demande que l'on adopte une démarche stratégique, afin

<sup>(15)</sup> Avis du CESE sur le thème «Le respect des droits fondamentaux dans les politiques et la législation relatives à l'immigration» (JO C 128, 18.5.2010, p. 29).

<sup>(16)</sup> Avis du CESE sur le thème «Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens» (JO C 128, 18.5.2010, p. 80), paragraphe 4.1.9.

<sup>(17)</sup> Avis du CESE sur le thème «Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens» (JO C 128, 18.5.2010, p. 80), paragraphe 3.5.

<sup>(18)</sup> Avis du CESE sur le thème «Renforcer la culture numérique, les compétences numériques et l'insertion numérique», JO C 318 du 29.10.2011, p. 9, paragraphe 7

d'assurer le respect des obligations de la Charte dans ces domaines, notamment dans des domaines d'action sensibles, tels que les échanges commerciaux avec les pays tiers. La stratégie devrait également couvrir de possibles omissions et comportements, ou fautes de comportement.

3.7 Au **niveau de l'UE**, les prescriptions de la Charte s'appliquent à tous les organes, agences et institutions, chacun possédant sa propre sphère de responsabilité.

3.7.1 Le Comité se félicite que la communication mentionne à plusieurs reprises les institutions de l'Union. La prise en compte de cet aspect n'obéit toutefois pas à une quelconque systématique. Il y a lieu de noter que le cadre institutionnel de l'Union est défini par l'article 13, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne et qu'il vise «à promouvoir ses valeurs, poursuivre ses objectifs, servir ses intérêts, ceux de ses citoyens et ceux des États membres, ainsi qu'à assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions». La Commission, en sa qualité de gardienne des traités, doit assurer une approche cohérente et efficace. Le Comité considère quant à lui que son rôle spécifique en matière de protection des droits fondamentaux est d'être le gardien des valeurs de l'Union.

3.7.2 Il incombe à la Commission de surveiller toutes les agences et organes qui lui sont subordonnés et de veiller à ce qu'ils respectent et promeuvent les droits fondamentaux. Cette obligation vaut tout particulièrement en ce qui concerne l'OLAF, Frontex, etc. Pour le cas de cette dernière agence, le Comité a fait part de ses inquiétudes dans des avis récents. Le Comité relève avec inquiétude une série de pratiques de gouvernements d'États membres et de l'agence Frontex en matière d'expulsion de personnes qui pourraient avoir besoin d'une protection internationale<sup>(19)</sup>. Ces opérations, dont la fréquence et l'ampleur vont croissant, devraient s'effectuer dans des conditions de transparence et de responsabilité totales. Le Comité recommande que Frontex et la Structure européenne d'appui dans le domaine du droit d'asile collaborent afin d'éviter avec efficacité toute violation des droits de l'homme. Expulser des gens vers des pays ou des zones dans lesquelles leur sécurité est menacée constitue une violation flagrante du principe de non-refoulement. En outre, le Comité a, entre autres suggestions, recommandé que le personnel de Frontex suive une formation spécifiquement destinée à garantir un niveau plus élevé de protection des droits fondamentaux<sup>(20)</sup>.

3.7.3 Toutes les autres institutions devront encore consacrer une part importante de leur activité à développer une stratégie cohérente et efficace pour le respect et la promotion des droits fondamentaux et envisager d'améliorer, dans la logique du présent avis, les textes qui ont déjà été adoptés<sup>(21)</sup>. Le Conseil doit en particulier prendre à cœur son rôle spécifique en tant que plate-forme des États membres s'agissant de la protection et de la promotion des droits fondamentaux.

<sup>(19)</sup> Avis du CESE sur «La valeur ajoutée d'un régime européen commun d'asile» (JO C 44, du 11.2.2011, p. 17), paragraphe 4.19.

<sup>(20)</sup> Avis du CESE sur les «Normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale» (JO C 18, 19.1.2011, p. 85, paragraphe 4.2.1.9).

<sup>(21)</sup> Résolution du Parlement européen du 15 décembre 2010; Conclusions du Conseil des 24 et 25 février 2011.

### 3.8 Au niveau des États membres

3.8.1 Dès lors que les droits fondamentaux sont une condition nécessaire et un engagement fondamental à respecter pour faire partie de l'UE, les États membres ont un rôle important à jouer pour les concrétiser. Le Comité salue donc l'intention de la Commission de mener une stratégie de prévention en s'assurant du respect de la Charte par les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Il sera nécessaire de construire une culture des droits fondamentaux orientée vers la protection et la promotion à tous les niveaux de gouvernement et dans tous les domaines d'action et de législation, ainsi que d'étudier et de cerner les incidences spécifiques en matière de droits fondamentaux durant le processus de transposition. Néanmoins, afin d'éviter de susciter des attentes immodérées, il convient de souligner que les États membres – bien que par ailleurs liés à des degrés divers par les grands actes internationaux de défense des droits dont ils sont signataires – (ne sont tenus de protéger et de promouvoir les droits et les principes de la Charte que dans la mesure où ils mettent en œuvre le droit de l'UE.

3.8.2 Le Comité encourage fortement la Commission à agir résolument en sa qualité de gardienne des traités et à recourir à la procédure d'infraction sans se laisser arrêter par des considérations politiques. Celle qui s'applique actuellement est trop lente et totalement inappropriée en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux. Vu l'importance du dossier et les risques d'atteinte qu'il induit concernant la vie, la sécurité, le bien-être et la dignité des personnes, l'UE doit agir rapidement, en temps voulu et de manière décidée et déployer sans atermoiements tous les pouvoirs institutionnels qui lui sont conférés.

3.8.3 Dans les procédures en infractions, le Comité conseille fermement à la Commission d'éviter de donner la priorité aux dossiers qui soulèvent des questions de principe ou ont des conséquences négatives particulièrement importantes pour les citoyens. Tous les droits repris dans la Charte, en particulier dans le cas des droits sociaux, ont une importance équivalente et aucune des institutions, Commission européenne comprise, n'a le droit ni la compétence de conférer à certains d'entre eux un ordre priorité.

3.8.4 De l'avis du Comité, on ne peut accepter de clauses d'exemption par État membre, car de telles dérogations peuvent aboutir à des situations qui peuvent nuire gravement à la protection des droits des citoyens et des travailleurs qui figurent dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE ou à leur application au sein de l'Union européenne. La Commission, tout comme l'ensemble des autres institutions de l'UE, devraient étudier la possibilité d'encourager les pays qui continuent à opter pour la non-participation à la Charte à accepter intégralement toutes les obligations découlant de cet instrument au service des droits fondamentaux et de faire rapport chaque année sur les mesures adoptées en la matière, ainsi que sur celles prises par les États membres concernés en vue d'une mise en œuvre effective des droits fondamentaux tels que sanctionnés dans la Charte.

3.9 Le rôle des autres **obligations internationales** est sous-estimé.

3.9.1 La communication fait référence à plusieurs reprises à d'autres obligations internationales. Une fois de plus, elle ne le

fait pas de manière exhaustive. Une approche stratégique est dès lors également nécessaire. Elle s'impose notamment en vertu de l'article 53 de la charte de l'UE en tant que niveau minimum de protection conformément aux pactes des Nations unies, à la Charte sociale européenne (révisée) et, surtout, à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), comme indiqué dans le paragraphe 3 de l'article 52. En principe, la même logique en matière de niveau minimum de protection s'applique à la jurisprudence des autres organes internationaux, notamment la CEDH.

### 3.10 Autres mesures

3.10.1 Le Comité a souligné l'importance de mesures exécutives efficaces<sup>(22)</sup>. Le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) doit être renforcé s'agissant de surveiller la mise en œuvre des droits de la Charte et des protocoles pertinents. Il faut en particulier assurer la publicité de la jurisprudence en la matière, notamment en ce qui concerne ces protocoles.

3.10.2 Afin d'assurer une protection efficace des droits de l'homme, toutes les normes de l'État de droit devraient être pleinement respectées dans l'ensemble des États membres et prises en compte dans les rapports périodiques, y compris, en particulier, la faculté des tribunaux de soumettre les règles de droit et les mesures de l'administration publique à une instance judiciaire supérieure, afin d'examiner si elles portent atteinte aux droits fondamentaux et aux droits de l'homme. De manière analogue, il conviendrait de garantir le droit des citoyens de dénoncer des violations des droits fondamentaux devant les juridictions nationales et européennes compétentes.

3.10.3 Il convient d'attribuer toutes les ressources nécessaires aux structures ad hoc. Cet impératif concerne principalement le Comité lui-même, la Commission et toutes les autres institutions de l'UE. La communication ne donne pas de précisions en matière de renforcement de capacités institutionnelles spécifiques. Le processus dans le cadre duquel l'UE protège les droits fondamentaux et renforce les processus législatifs et politiques nécessite du temps et des ressources importantes (par exemple pour la formation du personnel). Il ressort de la communication qu'il n'y a pas, au stade actuel, de plan concret de transition. Le Comité souligne que, sans engagement clair et ferme en faveur du renforcement des capacités, la plupart des objectifs de cette politique seront sérieusement fragilisés, surtout dans le court terme. L'observation vaut pour la Commission<sup>(23)</sup> elle-même tout comme, entre autres, pour l'Agence des droits fondamentaux (ADF)<sup>(24)</sup>. Dès lors, il convient tout particulièrement de renforcer cette agence et de l'intégrer dans toutes les synergies. En outre, il serait utile de prévoir une participation active des comités nationaux des droits de l'homme, des médiateurs et de tous autres défenseurs des droits de l'homme.

<sup>(22)</sup> Avis du CESE «Vers une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», JO C 367 du 20.12.2000, p. 26, paragraphes 3.1.4 et 3.3.3.

<sup>(23)</sup> Avis du CESE sur le thème «Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens», JO C 128 du 18.5.2010, p. 80, paragraphe 1.4; avis du CESE sur le thème «Le respect des droits fondamentaux dans les politiques et la législation relatives à l'immigration», JO C 128 du 18.5.2010, p. 29, paragraphe 2.15.

<sup>(24)</sup> Avis du CESE sur le thème «Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens», JO C 128 du 18.5.2010, p. 80, paragraphe 3.7; avis du CESE «Création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne», JO C 88 du 11.4.2006, p. 37.

### 3.11 Actions de promotion

3.11.1 L'Union devrait œuvrer à renforcer le cadre juridique des droits sociaux fondamentaux. À cette fin, il est nécessaire qu'elle devienne partie à la Charte sociale européenne révisée et à ses protocoles. S'agissant des États membres, il conviendrait que l'Union recommande la ratification de tous les instruments pertinents dans le domaine des droits (sociaux) fondamentaux (y compris les protocoles modificatifs et additionnels ou facultatifs). Lorsque la ratification par l'UE ne s'avère pas possible, il convient d'examiner et d'employer tous les moyens permettant de rendre leur contenu juridiquement contraignant.

3.11.2 L'intégration de la dimension des droits fondamentaux signifie que chaque entité administrative devra non seulement étudier la mise en place d'activités régulières (en particulier législatives) mais aussi proposer une ou deux actions concrètes de promotion par an. En outre, il conviendrait d'approfondir la liste récapitulative des droits fondamentaux, en tenant particulièrement compte de l'obligation de «promotion», de l'intégration de l'égalité entre hommes et femmes dans tous les domaines d'action et du développement durable.

3.11.3 La Commission devrait lancer davantage de projets, qui devraient également couvrir la protection des défenseurs des droits de l'homme. Il y aurait lieu d'améliorer la coopération tant interne qu'externe. Le Comité rappelle à cet égard son avis dans lequel il demande que l'Union européenne accorde davantage d'importance, dans ses «politiques, aux droits économiques, sociaux et culturels, en recourant aux instruments géographiques et thématiques dont elle dispose, en particulier l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) comme instrument complémentaire» garantissant que le dialogue social soit reconnu en tant que priorité<sup>(25)</sup>. La Commission devrait en outre consulter d'autres organisations internationales pour ce qui est de la protection et de la promotion des droits de l'homme.

3.11.4 Le Comité est préoccupé par la méconnaissance du public s'agissant de la Charte et des droits fondamentaux. Des efforts majeurs sont nécessaires pour accroître leur visibilité. La Charte est un document clé. La publicité de son contenu devrait être assurée et elle devrait constituer un point de référence pour une grande majorité d'Européens. Le Comité recommande à la Commission d'accroître ses efforts pour relever ce défi. À cet égard, la communication avec le public ne devrait pas cibler la diffusion de rapports mais bien des mesures actives visant à garantir que la Charte devienne un document de référence pour chaque citoyen de l'UE.

3.11.5 Le Comité accueille favorablement toutes les activités – y compris les activités déployées par les États membres – visant à fournir une formation spécifique à tous les groupes intéressés, en particulier les juristes et une meilleure information au public, mais il ne s'agit là que d'un aspect de la stratégie

<sup>(25)</sup> Avis du CESE sur «L'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)» (avis d'initiative), § 1.1 et 1.2.

requis en matière de communication. Il est essentiel de communiquer directement avec le public. Ce constat se vérifie encore plus vrai lorsque l'on examine les expériences du réseau SOLVIT dans le cadre duquel la Commission recherche activement des informations, y compris auprès des acteurs concernés. Il y a lieu d'adopter la même approche en ce qui concerne les droits fondamentaux en général et les droits sociaux en particulier.

### 3.12 «Tests de résistance»

3.12.1 Le respect effectif des droits fondamentaux doit être démontré dans la pratique, en particulier dans les périodes de crise économique et là où la pression politique est élevée. Le Comité est particulièrement préoccupé par la diffusion de certaines positions politiques qui sont susceptibles de conduire et conduisent parfois effectivement à des infractions graves, ainsi qu'à des reculs en matière de promotion et de protection des droits fondamentaux.

3.12.2 La CJUE a déjà traité de questions importantes en matière de droits fondamentaux en invalidant des mesures de droit secondaire portant par exemple sur la non-discrimination<sup>(26)</sup> et la protection des données<sup>(27)</sup> ou en s'opposant à une législation nationale prévoyant une peine d'emprisonnement pour les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier<sup>(28)</sup>.

3.12.3 En outre, le Comité prend acte avec inquiétude de l'expulsion en masse de Roms, du traitement de ressortissants nord-africains dépourvus de papiers d'identité, des restrictions à la liberté d'expression, en particulier dans les médias, etc. Tous les instruments législatifs permettant de ne pas appliquer ou de restreindre des droits (sociaux) fondamentaux (par exemple le droit à une limite sur le nombre maximal d'heures de travail) devront faire l'objet d'un examen spécifique.

3.12.4 La crise financière et économique exerce une pression considérable sur les droits sociaux fondamentaux. Tous les pactes, plans de relance et autres mesures prises par l'UE ou les États membres ne doivent en aucun cas enfreindre les droits (sociaux) fondamentaux, tels que le droit à l'information et à la consultation, le droit à la négociation collective et à l'action collective dans le plein respect de l'autonomie des partenaires sociaux ou encore le droit à des services publics et sociaux. Ils doivent plutôt en assurer le respect et la promotion.

<sup>(26)</sup> Arrêt de la CJUE (grande chambre) du 1<sup>er</sup> mars 2011 – Aff. C-236/09 – Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL (prise en considération du critère du sexe comme facteur pour l'évaluation des risques en assurance).

<sup>(27)</sup> Arrêt de la CJUE (grande chambre) du 9 novembre 2010 – Affs. C-92/09 et C-93/09 – Volker und Markus Schecke (traitement des données personnelles dans le cadre de la publication d'informations relatives aux bénéficiaires de fonds européens agricoles).

<sup>(28)</sup> Arrêt de la CJUE (première chambre) du 28 avril 2011 – Aff. C-61/11 PPU – El Dridi (législation «qui prévoit l'infliction d'une peine d'emprisonnement à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier pour le seul motif que celui-ci demeure, en violation d'un ordre de quitter le territoire de cet État dans un délai déterminé, sur ledit territoire sans motif justifié»).

3.13 **Société civile:** il convient de fortement renforcer l'aspect participatif.

3.13.1 De façon générale, la stratégie évoque la nécessité de prendre en compte le point de vue des parties intéressées. Le Comité a souligné dans de nombreux avis cet aspect important dans le domaine des droits fondamentaux <sup>(29)</sup>. Le terme «parties intéressées» semble être suffisamment vaste pour inclure toutes les entités. Le Comité estime néanmoins qu'il est de la plus grande importance que son rôle d'organe consultatif soit explicitement pris en compte. Cette observation vaut aussi pour les partenaires sociaux au niveau de l'UE (article 152 TFUE).

3.13.2 Ce sont les individus en particulier et la société civile en général qui sont les plus touchés par la mise en œuvre des droits fondamentaux. Il convient de conférer un rôle visible aux acteurs concernés. Ils doivent donc être régulièrement, pleinement et effectivement associés à ce processus.

3.13.3 En particulier, le Comité devrait être impliqué et consulté régulièrement et en temps utile, en particulier pour ce qui est du rapport annuel à établir par la Commission. En tant que gardien des valeurs de l'UE et représentant de la société civile organisée, le Comité est le mieux placé pour assurer une liaison avec la société civile.

3.13.4 Le CESE publiera un avis annuel sur l'application de la Charte des droits fondamentaux (avec une attention particulière pour les droits sociaux fondamentaux), des clauses sociales horizontales (articles 8, 9 et 10 du TFUE) et des autres dispositions du traité de Lisbonne en matière de politique sociale (notamment les articles 145 à 166 et 168 du TFUE), ainsi que du droit secondaire et des autres mesures juridiques et politiques, sous l'angle du respect et de la promotion des objectifs fixés. Dans ce contexte, il vérifiera et évaluera dans quelle mesure ceux-ci contribuent à l'évolution des droits fondamentaux et de la politique sociale dans l'UE. L'avis du CESE comportera également, le cas échéant, des recommandations de mesures concrètes pour mieux réaliser ces objectifs.

Outre les partenaires sociaux et les représentants de divers intérêts, d'autres grandes organisations représentatives de la société civile, travaillant dans le secteur social, pourront faire part de leurs avis et rapports spécifiques au cours d'une audition qui devra être organisée avant l'adoption de chaque avis. Ces avis annuels du CESE seront communiqués et expliqués aux représentants des institutions de l'UE, en particulier le Conseil européen, le Conseil, le Parlement européen, la Commission, la Cour de justice de l'Union européenne et la Banque centrale européenne.

Par ailleurs, des conférences sur l'application effective de la Charte seront organisées. Elles devraient contribuer à renforcer les contacts avec l'ADF.

3.13.5 Le rapport annuel est un outil utile pour évaluer les progrès politiques réalisés. Il devrait être rendu aisément accessible. Le Comité encourage la Commission et l'ADF à saisir cette occasion pour associer la société civile à l'élaboration du rapport et à être ouverts à des examens indépendants en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux au niveau de l'UE et au-delà de ses frontières. Le Comité, en tant que représentant de la société civile organisée, est prêt à faciliter ce processus et à contribuer au rapport annuel. Celui-ci doit prendre en considération des situations qui, pour des raisons diverses, ne font pas l'objet de pétitions ou de recours. De ce point de vue, le rapport devrait se faire l'écho de contributions fournies par différentes organisations actives dans le domaine des droits fondamentaux, qui devraient également lui servir d'assise.

3.13.6 Quoique le Comité reconnaisse l'importance des rapports annuels, il estime que le premier d'entre eux n'examine pas de manière cohérente tous les droits fondamentaux repris dans la Charte. Le rapport souligne un certain nombre de domaines clés dans la section consacrée aux évolutions les plus importantes mais les critères de sélection ne sont pas clairs. Cette approche sélective ne facilite pas le recensement de manquements dans la mise en œuvre et, plus inquiétant encore, pourrait indiquer que l'on accorde une plus grande priorité à certains droits fondamentaux qu'à d'autres.

Bruxelles, le 21 septembre 2011.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(29)</sup> Avis du CESE «Vers une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», JO C 367 du 20.12.2000, p. 26, paragraphe 3.4., avis du CESE sur le thème «Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens», JO C 128 du 18.5.2010, p. 80, paragraphe 4.3.