



Bruxelles, le 8.5.2015
COM(2015) 191 final

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

**Rapport 2014 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union
européenne**

{SWD(2015) 99 final}

1. Introduction

Le présent rapport annuel, cinquième du genre, analyse la façon dont l'Union européenne (ci-après «l'Union» ou «l'UE») et ses États membres ont donné effet à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après «la Charte») en 2014.

La Charte est juridiquement contraignante depuis le 1^{er} décembre 2009. Elle lie les institutions de l'Union lorsque ces dernières adoptent de nouvelles mesures. Elle lie les États membres lorsqu'ils agissent dans le champ d'application du droit de l'Union. Source de droit récente, la Charte ne cesse de gagner juridiquement en importance. Ainsi, en 2014, 210 décisions rendues par les juridictions de l'Union¹ citaient la Charte², contre 43 en 2011, 87 en 2012 et 114 en 2013.

La nouvelle Commission présidée par M. Jean-Claude Juncker est entrée en fonctions en novembre 2014. Le Président Juncker s'est engagé à *«...user des prérogatives de la Commission pour faire respecter, dans notre champ de compétences, nos valeurs communes, l'État de droit et les droits fondamentaux, tout en tenant dûment compte de la diversité des contextes constitutionnels et culturels des 28 États membres»*³. Il a confié le portefeuille des droits fondamentaux au premier vice-président, M. Frans Timmermans.

La Commission intègre pleinement la Charte dans toutes ses politiques. Elle œuvre étroitement avec les organisations nationales, européennes et internationales à la promotion des droits fondamentaux.

Lors de son audition devant le Parlement européen, le premier vice-président Timmermans s'est engagé à organiser chaque année un colloque sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne, afin d'améliorer la coopération mutuelle et l'engagement politique en faveur de la promotion et de la protection de ces droits. Lors de ce colloque, États membres, institutions et parties prenantes mèneront des discussions afin de définir et de mettre en œuvre des mesures stratégiques en matière de droits fondamentaux. Le premier colloque, qui se tiendra en octobre 2015, sera axé sur la promotion de la tolérance et du respect, notamment pour prévenir et combattre l'antisémitisme et l'islamophobie. La société civile et les parties prenantes seront préalablement consultées, notamment à l'occasion de deux dialogues de haut niveau: l'un avec les hauts dignitaires religieux, l'autre avec les représentants des organisations non confessionnelles.

¹ Tribunal, Tribunal de la fonction publique et Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

² Voir l'annexe I du document de travail des services de la Commission pour avoir un aperçu de la jurisprudence élaborée en 2014 par les trois juridictions de l'Union, dans laquelle la Charte est citée directement ou mentionnée dans la motivation.

³ Voir Jean-Claude Juncker, «Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne», http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_fr.pdf, p. 9.

Le présent rapport analyse, d'une part, l'application de la Charte par les institutions de l'UE et à celles-ci, en particulier la Commission européenne, et, d'autre part, l'application de la Charte par les États membres et à ces derniers. Il souligne l'importance de la convention européenne des droits de l'homme (ci-après «la CEDH») et fait le point sur l'adhésion de l'Union à cette dernière. Pour la première fois, il comprend une section consacrée à une question d'actualité: cette année, il s'agit des «droits fondamentaux dans l'environnement numérique».

2. Application de la Charte par et à l'UE dans l'ensemble de ses actions

Dans toutes leurs actions, les institutions de l'Union sont tenues de se conformer à la Charte.

2.1 Action législative

Il est impératif de contrôler systématiquement le respect des droits fondamentaux au cours du processus législatif afin de garantir la conformité des projets d'acte législatif avec la Charte. En 2011, la Commission a publié des «Orientations opérationnelles sur la prise en compte des droits fondamentaux dans les analyses d'impact de la Commission»⁴. En 2014, elle s'est, par ailleurs, engagée à réviser ses lignes directrices concernant l'analyse d'impact, organisant à cette fin une consultation publique⁵.

L'arrêt *Digital Rights Ireland*⁶ a mis en évidence la nécessité de contrôler les projets d'actes législatifs à l'aune des droits fondamentaux. La Cour a ainsi invalidé la directive sur la conservation des données⁷ pour violation des droits fondamentaux à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel garantis, respectivement, par l'article 7 et l'article 8 de la Charte. Dans cet arrêt, la CJUE a précisé que des garanties particulières protectrices des droits fondamentaux, y compris des dispositions prévoyant des exceptions relatives au secret professionnel et un contrôle administratif ou juridictionnel préalable, devaient figurer dans la législation secondaire de l'Union et qu'elles ne pouvaient pas être laissées au pouvoir d'appréciation du législateur national. Elle a jugé que la conservation de données servait un objectif légitime d'intérêt général, à savoir la lutte contre les formes graves de criminalité organisée, et qu'elle constituait un moyen approprié pour réaliser cet objectif. Toutefois, la CJUE a considéré que l'ingérence de la directive dans les droits fondamentaux

⁴ SEC(2011) 567 final du 6.5.2011.

⁵ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation_2014/index_fr.htm.

⁶ Arrêt de la CJUE du 8.4.2014 dans les affaires C-293/12 et C-594/12, *Digital Rights Ireland et Kigital RLandesregierung*.

⁷ Directive 2006/24/CE, JO L 105, p. 54.

au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel n'était pas limitée au strict nécessaire.

Cet arrêt est important pour toutes les institutions de l'UE qui participent au processus législatif. Au mois de décembre 2014, le Conseil a mis à jour ses «Lignes directrices relatives à la méthodologie à suivre afin de vérifier la compatibilité avec les droits fondamentaux au sein des instances préparatoires du Conseil»⁸. Il a dispensé des formations aux membres de son personnel afin que ces lignes directrices soient mieux appliquées.

2.2 Gestion de fonds européens

Lorsqu'ils gèrent des fonds européens, les institutions, organes et organismes de l'Union sont tenus de respecter les droits fondamentaux consacrés par la Charte. Les États membres, lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, sont soumis à la même obligation.

Dans l'affaire *Liivimaa Lihaveis MTU*⁹, la Cour a confirmé une jurisprudence antérieure selon laquelle la notion de «mise en œuvre du droit de l'Union» exigeait l'existence d'un lien de rattachement d'un certain degré, dépassant le voisinage des matières visées ou les incidences indirectes de l'une des matières sur l'autre¹⁰. Dans ladite affaire, le droit de l'Union imposait aux deux États membres concernés par le programme opérationnel l'obligation de le mettre en œuvre. D'une part, ces États membres étaient tenus d'instituer un comité de suivi, en application de l'article 63, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1083/2006. D'autre part, l'ensemble des mesures visant à appliquer ledit programme devaient respecter les dispositions des règlements n° 1083/2006 et n° 1080/2006. La CJUE a jugé que l'adoption du manuel de programme par le comité de suivi constituait une mise en œuvre du droit de l'Union au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte. Cependant, le manuel de programme excluait la possibilité d'un contrôle juridictionnel des décisions de rejet de demandes de subvention prises par le comité de suivi; la CJUE a considéré que cette absence de contrôle juridictionnel portait atteinte au droit à un recours effectif conféré par l'article 47 de la Charte.

En mai 2014, le Médiateur européen a ouvert une enquête sur le respect des droits fondamentaux dans la politique de cohésion de l'UE¹¹. Dans sa réponse du 29 octobre 2014¹², la Commission s'est engagée à prendre des mesures pour sensibiliser davantage les États membres à la Charte lorsqu'ils gèrent des ressources provenant des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI). Elle

⁸ Secrétariat général du Conseil, ST 5377 2015 INIT.

⁹ Arrêt de la CJUE du 12.9.2014 dans l'affaire C-562/12, *iivimaa Lihaveis MTi*.

¹⁰ Arrêt de la CJUE du 29.5.1997 dans l'affaire C-299/95, *Kremzow*, point 16.

¹¹ <http://www.ombudsman.europa.eu/en/press/release.faces/en/54420/html.bookmark>.

¹² <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58451/html.bookmark>.

leur a, en outre, officiellement rappelé leur obligation de respecter la Charte. Elle propose également l'aide des Fonds ESI au soutien des procédures de règlement des plaintes. En 2015, la Commission diffusera des bonnes pratiques et publiera des orientations à l'intention des États membres sur la question du respect de la Charte dans le cadre de la gestion des Fonds ESI.

La Commission avait repéré une possible violation de la protection des droits fondamentaux dans un centre de rétention temporaire pour migrants en situation irrégulière; en 2014, la Cour des comptes a confirmé cette appréciation dans un rapport spécial. Les frais de location du centre avaient été intégrés dans un programme national financé par le Fonds pour les frontières extérieures, coûts que la Commission n'a pas acceptés à la clôture du programme. Quant à la Cour des comptes, elle a constaté que l'État membre n'avait pas respecté l'interdiction des traitements dégradants (article 4 de la Charte) ni le principe de la dignité humaine (article 1^{er} de la Charte), en raison des mauvaises conditions dans lesquelles des migrants en situation irrégulière avaient été retenus.

2.3 Dimension des droits de l'homme dans les actions extérieures de l'Union

L'article 21 du traité sur l'Union européenne (ci-après le «TUE») régit l'action extérieure de l'Union. Il réaffirme le rôle de l'Union dans la promotion de la démocratie, de l'État de droit, de l'universalité et de l'indivisibilité des droits de l'homme ainsi que du respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international. Les pays qui souhaitent adhérer à l'Union européenne doivent respecter les droits de l'homme. En outre, tous les accords commerciaux et de coopération avec des pays tiers stipulent que les droits de l'homme¹³ sont une composante essentielle des relations entre les parties contractantes.

En 2014, le service européen pour l'action extérieure et la Commission ont évalué le plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2012-14)¹⁴. Ce plan d'action énonce 97 actions particulières dont l'une a consisté en l'adoption, en mai 2014 par le Conseil, d'orientations de l'UE relatives à la liberté d'expression en ligne et hors ligne. Ces orientations établissent des définitions et donnent des conseils pratiques sur la façon de protéger le droit à la liberté d'expression, dans tous ses aspects, dont le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions, le droit de rechercher et de recevoir des informations et le droit de diffuser des informations et des idées de toute espèce et par tout média, sans considération de frontières.

¹³ Dans l'Union, on emploie le terme «droits fondamentaux» pour donner corps à la notion de «droits de l'homme» dans le contexte intérieur propre à l'UE. Traditionnellement, le terme «droits fondamentaux» est employé dans un cadre constitutionnel alors que le terme «droits de l'homme» s'emploie en droit international.

¹⁴ http://eeas.europa.eu/human_rights/index_fr.htm.

Il est prévu d'adopter un nouveau plan d'action 2015-2019, qui mettrait l'accent sur la nécessité de veiller à la cohérence entre les politiques intérieure et extérieure en matière de droits de l'homme, notamment en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, les migrations et la mobilité, ainsi que les échanges commerciaux.

Afin d'atteindre les objectifs fixés par l'article 21 du TUE, l'Union européenne applique des mesures restrictives¹⁵ qui, souvent, donnent effet à des résolutions contraignantes du Conseil de sécurité des Nations unies fondées sur l'article 41 ou l'article 42 de la Charte des Nations unies, mais qui peuvent aussi constituer des mesures autonomes prises par l'UE. Certaines de ces mesures restrictives consistent en l'inscription, sur une liste, de particuliers et d'entités dont les fonds et les ressources économiques doivent être gelés. Pour les particuliers et entités concernés, le droit à une bonne administration ainsi que le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (articles 41 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE) sont d'une importance cruciale. En 2014, le Tribunal et la CJUE ont statué sur des affaires dans lesquelles avait été mise en œuvre la procédure visant à imposer des mesures restrictives à des particuliers et des entités. Sur plus de 30 arrêts qu'ils ont rendus en 2014 sur la légalité des mesures restrictives imposées, la Cour et le Tribunal n'ont confirmé les inscriptions sur la liste que dans un quart des affaires seulement; dans toutes les autres affaires, les décisions d'inscription sur la liste ont été annulées.

Une affaire — qui a donné lieu à l'arrêt *Yusef*¹⁶, concernait des mesures restrictives prises sur le fondement du règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil¹⁷. Ce règlement donne effet à une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies concernant le gel des avoirs des personnes, entités et groupes visés par le comité des sanctions des Nations unies comme étant associés à Al-Qaida. Le Tribunal a jugé que la Commission s'était trouvée en situation de carence, étant donné qu'elle n'avait pas remédié aux vices de procédure et aux irrégularités de fond ayant entaché le gel des fonds de M. Yusef. Il a, dès lors, invité la Commission à s'acquitter de son devoir d'examiner le motif de l'inscription sur la liste avec soin et impartialité, le cas échéant en «coopération utile» avec le comité des sanctions des Nations unies¹⁸. La Commission réexamine actuellement les motifs de l'inscription de cette personne sur la liste, en coopération avec les organes compétents des Nations unies.

¹⁵ Voir article 215 du TFUE.

¹⁶ Arrêt du Tribunal du 21.3.2014 dans l'affaire T-306/10, *Hani El Sayyed Elsebai Yusef/Commission européenne*.

¹⁷ Règlement (CE) n° 881/2002, JO L 139, p. 9.

¹⁸ Ibid., point 102.

La plupart des affaires¹⁹ dans lesquelles des mesures restrictives prises à l'encontre d'entités ou de particuliers ont été annulées par la CJUE ou le Tribunal concernaient des décisions et règlements du Conseil, dans lesquels les éléments de preuve ou informations étayant les motifs de la décision d'inscription étaient insuffisants et où le Conseil, sur lequel pesait la charge de la preuve en application de l'article 47 de la Charte, tel qu'interprété dans l'arrêt *Kadi II*²⁰, ne s'en était pas acquitté. D'autres affaires ont été annulées pour des motifs d'ordre procédural²¹.

En matière de politique commerciale, le régime révisé du schéma de préférences généralisées unilatéral (SPG +), qui impose aux pays tiers bénéficiaires de respecter des conventions de base sur les droits de l'homme, est entré en application le 1^{er} janvier 2014. Le mécanisme de surveillance a été considérablement renforcé, de façon à garantir que les pays bénéficiaires du SPG + s'acquittent de leurs obligations, notamment qu'ils ratifient et mettent en œuvre 27 conventions internationales sur les droits de l'homme et d'autres thématiques. Dans ce cadre, le Parlement européen et le Conseil assurent également une surveillance plus étroite.

3. Application de la Charte par les États membres et aux États membres

Sous le contrôle de la CJUE, la Commission surveille le respect de la Charte par les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Si elle se rend compte qu'un État membre manque aux obligations qui lui incombent, la Commission peut engager une procédure d'infraction à son encontre. Les juges nationaux ont connaissance de la Charte comme instrument permettant de faire respecter les droits fondamentaux par les États membres. Les dispositions du droit de l'Union et celles du droit interne fondées sur le droit de l'UE doivent être interprétées de façon cohérente avec les obligations qui découlent de la Charte, de manière à donner effet aux droits garantis par celle-ci. Lorsqu'une juridiction nationale a des doutes sur l'applicabilité de la Charte ou l'interprétation correcte de ses dispositions, elle peut — et, dans le cas d'une juridiction nationale de dernière instance, doit — saisir la CJUE d'une demande de décision préjudicielle. La réponse de la CJUE permet à la juridiction nationale de statuer. Les juges nationaux ont régulièrement recours à cette procédure. Celle-ci contribue au développement de la jurisprudence relative à la Charte et renforce le rôle des juges nationaux dans la défense de celle-ci. En 2014, les juges nationaux ont saisi la CJUE d'un recours

¹⁹ Par exemple, arrêts du Tribunal du 3.7.2014 dans l'affaire T-565/12, *National Iranian Tanker Company/Conseil*, et du 9.12.2014 dans l'affaire T-439/11, *Sport-pari/Council*.

²⁰ Arrêt de la Cour du 18.7.2013 dans l'affaire C-584/10 P, *Commission e.a./Kadi* (Kadi II), rendu sur pourvoi contre l'arrêt rendu dans l'affaire T-85/09 *Kadi/Commission* (Kadi I).

²¹ Voir, par exemple, l'arrêt *LTTE/Conseil*, T-208/11 et T-508/11. Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi pendant dans l'affaire C-599/14 P.

préjudiciel en rapport avec la Charte à 43 reprises²², soit un nombre très légèrement supérieur à celui des années précédentes²³.

3.1 Procédures d'infraction

Alors qu'en 2013, la Commission avait mentionné la Charte dans cinq procédures d'infraction, en 2014, elle y a fait référence dans 11 procédures engagées sur le fondement des articles 258 à 260 du TFUE. La charte s'adresse aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Dès lors, des procédures d'infraction concernant la Charte doivent se rapporter à la disposition du droit de l'Union qui déclenche l'applicabilité de la Charte.

Cinq de ces 11 affaires ont trait à l'asile et aux migrations²⁴.

Les procédures d'infraction dans le domaine de l'asile et des migrations

En 2014, la Commission a engagé une procédure d'infraction contre un État membre à propos de la directive «retour»²⁵, se déclarant préoccupée par la durée et les conditions matérielles de la rétention, l'absence, dans les centres de rétention, d'assistance juridique gratuite aux personnes faisant l'objet d'une mesure de retour ainsi que par l'absence de contrôle juridictionnel des décisions de placement en rétention pendant les six premiers mois et par le contrôle limité des décisions de prolongation de la rétention au-delà de six mois (articles 4, 6 et 47 de la Charte).

Un État membre a également été visé par une procédure d'infraction pour application incorrecte des directives relatives aux conditions d'accueil²⁶ et aux procédures d'asile²⁷, respectivement. La Commission a fait part à cet État membre de ses préoccupations sur différents points: la durée de la procédure d'asile, l'effectivité des voies de recours contre les décisions négatives en matière d'asile, l'absence d'assistance juridique gratuite, la rétention de certaines catégories de demandeurs d'asile, qui semble s'appliquer automatiquement sans qu'il soit procédé à une évaluation individualisée, le droit à un recours effectif contre une décision de placement en rétention et l'assistance juridique gratuite en rétention (articles 6 et 47).

²² Voir, dans le document de travail des services de la Commission, l'annexe II intitulée «Aperçu des demandes de décisions préjudicielles déférées en 2014 qui font référence à la Charte».

²³ 41 demandes de décision préjudicielle faisant référence à la Charte ont été déférées à la CJUE en 2013 et en 2012.

²⁴ Pour de plus amples détails, voir le document de travail des services de la Commission annexé au présent rapport.

²⁵ Directive 2008/115/CE, JO L 348, p. 98.

²⁶ Directive 2003/9/CE, JO L 31, p. 18.

²⁷ Directive 2005/85/CE, JO L 326, p. 12.

En 2014, la Commission a examiné la manière dont les États membres ont appliqué la Charte lors de la mise en œuvre du droit de l'Union aux frontières extérieures de celle-ci, en particulier le principe de non-refoulement (articles 4, 6, 18 et 19). Parmi les sujets de préoccupation figurent l'application et la durée de la rétention, les conditions de celle-ci, la situation particulière des mineurs, l'assistance juridique gratuite et des voies de recours effectives dans le cadre de la procédure d'asile dans certains États membres (articles 6, 24 et 47 de la Charte).

Code des visas et recours contre une décision de refus d'octroi de visa

À la fin de l'année 2014, la Commission a exhorté cinq États membres à faire en sorte que tout recours formé contre une décision de refus, d'annulation ou d'abrogation de visa prévoie l'accès à un organe judiciaire.

Le règlement établissant un code des visas²⁸ définit les procédures et conditions de délivrance de visas pour les courts séjours et le transit aéroportuaire. Il oblige les États membres à prévoir un droit de recours à l'encontre d'une décision de refus, d'annulation ou d'abrogation de visa. L'article 47 de la Charte confère aux particuliers le droit à un recours effectif devant un tribunal, lorsque leurs droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés. Or les législations nationales des États membres concernés ne prévoyaient que la possibilité d'un recours devant des autorités administratives, et donc non judiciaires. La Commission considère que cette procédure ne satisfait pas au critère du tribunal indépendant prévu à l'article 47 de la Charte.

Ségrégation d'enfants roms en matière d'éducation

En septembre 2014, la Commission a engagé une procédure d'infraction contre un État membre pour pratiques discriminatoires envers des enfants roms en matière d'éducation, constitutives d'une violation de la directive «race et origine ethnique»²⁹. Dans les échanges avec la Commission, l'État membre concerné a justifié les mesures qu'il avait prises en se prévalant de la jurisprudence de la CJUE relative à la Charte. La Commission a, dès lors, jugé nécessaire de clarifier l'interprétation de cette jurisprudence dans la lettre de mise en demeure adressée à cet État, en citant expressément l'article 21 de la Charte, qui interdit la discrimination fondée notamment sur la race ou les origines ethniques.

²⁸ Règlement 810/2009/CE, JO L 243, p. 1.

²⁹ Directive 2000/43/CE, JO L 180, p. 22.

3.2 Les orientations de la CJUE à l'intention des États membres (procédures préjudicielles)

En 2014, en statuant sur des demandes de décision préjudicielle, la CJUE a continué de guider les juges nationaux en ce qui concerne l'applicabilité de la Charte et l'interprétation de ses dispositions.

Dignité humaine des demandeurs d'asile

En décembre 2014, la CJUE s'est prononcée sur des questions préjudicielles déférées par le Conseil d'État néerlandais, dans l'affaire *A, B, C/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*³⁰, sur l'interprétation à donner aux dispositions du droit de l'UE en matière d'asile régissant les méthodes utilisées pour mesurer la crédibilité de l'orientation sexuelle alléguée par des demandeurs d'asile. Les demandeurs avaient exprimé leur crainte d'être persécutés dans leurs pays d'origine respectifs en raison de leur homosexualité. La juridiction nationale a interrogé la CJUE sur l'existence d'éventuelles limites qu'imposerait le droit de l'Union quant à la vérification de l'orientation sexuelle des demandeurs d'asile. La CJUE a jugé que la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile³¹ et la Charte imposaient effectivement des limites: les méthodes employées par les autorités nationales doivent respecter les droits fondamentaux, tels que le droit au respect de la dignité humaine (article 1^{er}) et le droit au respect de la vie privée et familiale (article 7). Les autorités nationales ne peuvent rien exiger des demandeurs qui porte atteinte à leur dignité humaine ou à leur intégrité personnelle comme des examens médicaux ou pseudo-médicaux humiliants ou des interrogatoires intrusifs, ni exiger/accepter des photographies ou des films comme preuves des pratiques sexuelles. Cet arrêt permet aux autorités nationales d'apprécier les demandes d'asile de façon plus cohérente, tout en garantissant le plein respect des droits fondamentaux.

Égalité des armes dans le domaine de la protection des consommateurs

L'arrêt *Sánchez Morcillo*³² — en rapport avec l'article 47 de la Charte — porte sur les droits procéduraux des consommateurs dans les procédures de saisie hypothécaire; la CJUE y a insisté sur l'importance de l'égalité des armes. Elle a considéré que la législation nationale en cause était contraire à la directive concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs³³ et à l'article 47 de la Charte lorsque le droit interne ne conférait pas aux

³⁰ Arrêt de la CJUE du 2.12.2014 dans les affaires jointes C-148/13, C-140/13 et C-150/13, *A, B, C/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

³¹ Directive 2004/83/CE, JO L 304, p. 12.

³² Arrêt de la CJUE du 17.7.2014 dans l'affaire C-169/14, *Sánchez Morcillo*.

³³ Directive 93/13/CEE, JO L 95, p. 29.

consommateurs un droit de recours alors que le créancier bénéficiait, quant à lui, d'un tel droit dans le scénario inverse.

La CJUE a également insisté sur la vulnérabilité des consommateurs exposés au risque de perdre leur logement. Dans l'affaire *Kusínova*³⁴, elle a indiqué qu'en vertu du droit de l'Union, le droit au respect du domicile était un droit fondamental garanti par l'article 7 de la Charte que les juridictions nationales devaient prendre en considération dans la mise en œuvre de la directive concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs.

Le principe «ne bis in idem» dans la convention d'application de l'accord de Schengen

Dans l'affaire *Zoran Spasic*³⁵, la CJUE a apprécié la compatibilité d'une condition d'exécution prévue dans la convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS) avec le principe *ne bis in idem* protégé par la Charte (article 50).

La CAAS prévoit qu'une personne qui a été jugée par un État ne peut, pour les mêmes faits, être poursuivie par un autre État (principe *ne bis in idem*). La CAAS précise toutefois que ce principe n'est applicable que si la sanction a été subie ou est actuellement en cours d'exécution ou ne peut plus être exécutée selon les lois de l'État de condamnation (la «condition d'exécution»). Or l'article 50 de la Charte ne mentionne pas expressément cette condition. La CJUE a considéré la condition d'exécution imposée par la CAAS comme n'étant pas contraire à la Charte.

3.3. La jurisprudence nationale citant la Charte

Les juges nationaux jouent un rôle essentiel dans la défense des droits fondamentaux et de l'État de droit. Les travaux de recherche menés par l'Agence des droits fondamentaux³⁶ confirment qu'en 2014 les juridictions supérieures des États membres ont continué de faire référence à la Charte comme source d'orientation et d'inspiration, même dans des affaires qui ne relevaient pas du champ d'application du droit de l'Union.

La Commission favorise le dialogue et la coopération entre les juges. Le nouvel «Identifiant européen de la jurisprudence»³⁷ (ECLI) facilitera la compréhension de l'interprétation donnée aux instruments du droit de l'UE par les plus hautes juridictions nationales; en outre, il contient des données sur

³⁴ Arrêt de la CJUE du 10.9.2014 dans l'affaire C-34/13 *KuJEU jud.*

³⁵ Arrêt de la CJUE du 17.7.2014 dans l'affaire C-129/14 PPU, *Zoran Spasic*.

³⁶ Rapport annuel 2014 de l'Agence des droits fondamentaux, qui sera publié le 22 mai 2015.

³⁷ https://e-justice.europa.eu/content_european_case_law_identifier_ecli-175-en.do.

l'application des instruments du droit de l'UE par les juridictions nationales. Un autre projet cofinancé par l'Union — intitulé «La coopération judiciaire européenne dans la pratique des juridictions nationales sur les questions de droits fondamentaux» — comprend un guide à l'intention des juges sur les techniques d'interaction judiciaire et une base de données des décisions de justice nationales classées par article de la Charte³⁸.

3.4 Sensibilisation à l'existence de la Charte des droits fondamentaux

En février 2015, il est ressorti d'une enquête Eurobaromètre³⁹ que la connaissance de l'existence de la Charte n'avait que très légèrement augmenté au fil des ans: 14 % seulement des personnes interrogées savaient effectivement ce qu'était la Charte (contre 11 % en 2012 et 8 % en 2007). Quelque 51 % des personnes interrogées avaient entendu parler de la Charte sans savoir précisément ce que c'était (contre 53 % en 2012 et 48 % en 2007). L'enquête Eurobaromètre met également en lumière la nécessité de sensibiliser les citoyens aux structures auxquelles s'adresser pour les questions relatives aux droits fondamentaux. Le projet «CLARITY»⁴⁰ dirigé par l'Agence des droits fondamentaux vise à fournir des informations sur l'organisme auquel s'adresser lorsque les droits fondamentaux sont en jeu (institution nationale des droits de l'homme, organisme chargé de la promotion de l'égalité et/ou médiateur). Un autre projet — intitulé «*Don't knock on the wrong door: Charterclick! A user-friendly tool to detect violations falling within the scope of the EU Charter of Fundamental Rights*»⁴¹ (Ne frappez pas à la mauvaise porte: Charterclick! Un outil facile d'utilisation pour détecter les violations relevant du champ d'application de la Charte des droits fondamentaux de l'UE) — a débuté en février 2015; il est cofinancé au titre du programme «Droits fondamentaux et citoyenneté» (DFC).

Il a été débattu de la nécessité de mieux faire connaître la Charte ainsi que de recenser les besoins particuliers en formation et les meilleures pratiques pour les pouvoirs publics lors de la conférence tenue en décembre 2014, intitulée *The Charter of Fundamental Rights of the European Union: assessing and responding to the training needs of legal practitioners and public officials* (La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: évaluer les besoins en formation des praticiens du droit et des agents publics et y répondre)⁴². Les participants ont proposé que soient cartographiés les stratégies, expériences et outils de formation afin de mieux faire connaître la Charte et de promouvoir

³⁸ <http://www.eui.eu/Projects/CentreForJudicialCooperation/Projects/EuropeanJudicialCooperationinFR/Documents.aspx>.

³⁹ Enquête Eurobaromètre 416, «La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», dates de terrain: du 16 au 18 février 2015 dans l'ensemble des 28 États membres de l'UE; elle peut être consultée à l'adresse suivante http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_420_405_fr.htm

⁴⁰ <http://fra.europa.eu/en/project/2013/clarity-complaints-legal-assistance-and-rights-information-tool-you>.

⁴¹ <http://www.eui.eu/Projects/CentreForJudicialCooperation/Projects/CharterClick/Charterclick.aspx>.

⁴² http://ec.europa.eu/justice/events/fundamental-rights-charter-training-2014/index_en.htm.

sa mise en œuvre aux niveaux local, régional, national et de l'UE, et ont souligné le rôle primordial joué par la société civile et les organismes nationaux des droits de l'homme. L'Union finance déjà des formations sur la Charte à l'intention des pouvoirs publics, ce qu'elle continuera de faire pendant la période 2014-2020⁴³.

4. Convention européenne des droits de l'homme

Le 18 décembre 2014, le CJUE a rendu son avis sur le projet d'accord relatif à l'adhésion de l'UE à la CEDH. La Cour y a recensé des problèmes de compatibilité avec le droit de l'Union; elle a considéré que le projet d'accord d'adhésion n'était pas compatible avec l'article 6, paragraphe 2, du TUE ni avec le protocole n° 8 relatif audit article. La Cour a préconisé certaines modifications: la primauté du droit de l'Union par rapport aux possibilités conférées par l'article 53 de la Charte en ce qui concerne les droits fondamentaux bénéficiant d'une protection plus forte dans la constitution de certains États membres; la confiance mutuelle entre les États membres, en particulier dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice; l'articulation avec le nouveau protocole n° 16 à la CEDH; la préservation de la compétence exclusive de la CJUE pour connaître des différends entre États membres relatifs à l'interprétation ou à l'application des traités; certains aspects de la procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme faisant intervenir l'Union européenne; et la protection juridictionnelle dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune.

La Commission demeure pleinement favorable à l'adhésion de l'Union à la CEDH. L'adhésion renforcera les valeurs fondamentales, améliorera l'effectivité du droit de l'Union et rendra la protection des droits fondamentaux plus cohérente en Europe. L'adhésion à la CEDH continue de revêtir une importance cruciale. En outre, les institutions de l'Union ont l'obligation juridique de s'efforcer de conclure un accord d'adhésion respectueux des exigences prévues par les traités, notamment dans le protocole n° 8 annexé au traité de Lisbonne. La Commission mène actuellement une réflexion sur la meilleure façon d'agir.

Indépendamment du calendrier d'adhésion, les institutions et les États membres de l'Union sont tous tenus d'interpréter la Charte à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. L'article 52, paragraphe 3, de la Charte comporte, en effet, l'obligation juridique de conférer

⁴³ Les formations sur la Charte à l'intention des professionnels du droit et les actions d'information sur l'application de la Charte sont érigées en priorités dans l'appel à propositions au titre du programme DFC. À la suite de l'appel à propositions de 2013, près de 2,8 millions d'euros (soit 25 % de la dotation totale du programme) ont été alloués à des projets dans ce domaine; en 2012, les fonds affectés représentaient 1,9 millions d'euros sur 20,9 millions d'euros (soit 7 % de la dotation totale). Dans la perspective financière de la période 2014-2020, les formations consacrées à la Charte pour les autorités judiciaires et les praticiens du droit sont financées par le programme «Justice» (2014-2020). En outre, des formations et des actions de sensibilisation seront également financées au titre du programme «Droits, égalité et citoyenneté» (2014-2020) axé sur les droits individuels.

le même sens et la même portée aux droits contenus dans la Charte et aux droits garantis par la CEDH, dans la mesure où les premiers correspondent aux seconds. Les explications relatives à la Charte des droits fondamentaux⁴⁴ énumèrent les articles de la Charte dont le sens et la portée sont les mêmes que pour les articles correspondants de la CEDH, et ceux dont le sens est le même, mais la portée plus large. Bien que la Charte ne prévoie aucune obligation juridique d'harmoniser l'interprétation de ses dispositions avec celle des traités des Nations unies, la CJUE se réfère effectivement à des instruments des Nations unies afin d'interpréter les droits conférés par le droit de l'Union. Ce constat est illustré par la définition de la notion de «handicap» pour laquelle la CJUE dans l'arrêt *Kaltoft*⁴⁵ s'est inspirée du libellé de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, à laquelle l'Union est partie, pour apprécier si l'obésité morbide pouvait constituer un «handicap» aux fins de l'application de la directive relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi⁴⁶.

5. Gros plan: les droits fondamentaux et la stratégie numérique

La révolution numérique a ouvert de nombreuses perspectives pour la société, les citoyens et les entreprises. Elle a également fait naître des préoccupations quant à l'effectivité de la protection des droits fondamentaux au sein de cet environnement. L'explosion de la collecte, de l'utilisation et de la diffusion de données à caractère personnel n'est qu'un exemple parmi d'autres des nouvelles réalités de l'ère numérique. Parallèlement aux révélations sur des programmes de surveillance à l'échelle mondiale, ces phénomènes mettent en évidence la nécessité d'instaurer des garde-fous plus efficaces pour préserver les droits fondamentaux, en particulier le droit à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel.

La Commission suit de près les actions menées à l'échelle mondiale⁴⁷ sur la question des droits fondamentaux dans une société numérique, telles que le Guide des droits de l'homme pour les

⁴⁴ 2007/C 303/02, JO C 303, p. 17.

⁴⁵ Arrêt de la CJUE du 18.12.2014 dans l'affaire C-354/13, *Kaltoft*.

⁴⁶ Directive 2000/78/CE, JO L 303, p. 16.

⁴⁷ Voir, par exemple, les débats actuels sur les mégadonnées, qui se retrouvent dans le rapport publié par la Maison Blanche des États Unis sur les mégadonnées et la vie privée (http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/big_data_privacy_report_5.1.14_final_print.pdf), l'étude du Conseil d'État français sur le numérique et les droits fondamentaux (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/144000541/0000.pdf>) ou le projet de déclaration des droits sur Internet rédigé par la Commission d'étude sur les droits et devoirs sur Internet de la Chambre des députés italienne (http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/upload_file/upload_files/000/000/188/dichiarazione_dei_diritti_internet_francese.pdf).

utilisateurs d'Internet élaboré par le Conseil de l'Europe⁴⁸. Parmi les nombreuses questions soulevées figurent la nécessité d'assurer l'égalité d'accès à l'Internet, la menace de pratiques discriminatoires à l'encontre de particuliers par la technique du profilage et le déséquilibre des forces entre ceux qui détiennent des données et ceux qui, volontairement ou par inadvertance, les communiquent. Les nouvelles questions qui se posent visent les droits de propriété intellectuelle et les devoirs des plateformes en ligne en matière de prévention du terrorisme et de la criminalité organisée et de lutte contre ceux-ci.

La protection des données à caractère personnel, telle qu'elle est garantie par l'article 8 de la Charte, gagne en importance dans le monde numérique. Ainsi en janvier 2012, la Commission a publié une proposition de règlement général sur la protection des données⁴⁹ et une proposition de directive relative à la protection des données destinées à la police et aux autorités judiciaires pénales⁵⁰. Lors de l'examen en première lecture de la proposition de directive, le 12 mars 2014, le Parlement européen a réaffirmé son soutien à ce projet d'acte⁵¹. Par ailleurs, la Commission a continué à négocier avec les autorités américaines l'accord-cadre sur la protection des données visant à protéger les données à caractère personnel transférées entre l'UE et les États-Unis à des fins répressives, et les conditions d'un nouveau régime de la «sphère de sécurité» en ce qui concerne les transferts de données vers les États-Unis.

La CJUE a insisté sur la nécessité non seulement de protéger les droits fondamentaux, mais aussi de les mettre correctement en balance dans l'environnement numérique. Dans l'arrêt *Digital Rights Ireland*, elle a rappelé aux institutions de l'UE leur obligation de respecter la Charte dans l'exercice de leurs activités, c'est-à-dire lorsque celles-ci touchent au droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. Elle a déclaré invalide la directive sur la conservation des données parce que ce texte restreignait de façon disproportionnée les droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, garantis par la Charte. La directive avait, en effet, imposé aux États membres de veiller à ce que les fournisseurs de services de télécommunications conservent les données relatives au trafic et les données de localisation de leurs

⁴⁸ Voir <http://www.coe.int/en/web/internet-users-rights/guide>.

⁴⁹ Proposition de règlement 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, COM(2012) 11 final.

⁵⁰ Proposition de directive 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, COM(2012) 10 final.

⁵¹ Résolution législative du Parlement européen du 12 mars 2014 [COM(2012) 0010 — C7-0024/2012 — 2012/0010(COD)].

clients pendant une durée comprise entre six mois et deux ans, et de mettre ces données à la disposition des services répressifs, à leur demande, à des fins de recherche, de détection et de poursuite d'infractions graves et d'infractions terroristes. Dans l'arrêt *Google*⁵², la CJUE a précisé que la société Google, en sa qualité de responsable du traitement des données établi dans l'UE, était tenue de respecter la législation de l'UE relative à la protection des données (articles 7 et 8 de la Charte) et qu'elle devait dès lors, dans certaines circonstances, satisfaire aux demandes de suppression de liens vers certaines données à caractère personnel («droit à l'oubli numérique»).

Dans ses orientations politiques présentées au Parlement européen, le président Juncker a appelé à briser les barrières nationales en matière de réglementation des télécommunications, de droit d'auteur et de protection des données, ainsi qu'en matière de gestion des ondes radio et d'application du droit de la concurrence⁵³. La stratégie pour le marché unique numérique est l'une des initiatives phare de la Commission Juncker. La confiance des citoyens constitue un pilier indispensable de cette stratégie et une condition sine qua non d'un marché unique numérique pleinement opérationnel. Cette stratégie est assortie d'une protection élevée et efficace des droits fondamentaux dans l'environnement en ligne. En outre, la pleine jouissance par les personnes handicapées de leurs droits sur le marché unique numérique nécessite de répondre aux besoins de celles-ci.

La Commission suit en permanence l'évolution de la protection des droits fondamentaux dans tous les domaines d'action, comme la Charte l'exige. Les droits fondamentaux n'ont pas pour vocation première de promouvoir des politiques de sécurité ou fondées sur le marché, mais sont en soi indispensables à l'épanouissement d'une société ouverte et démocratique.

6. Conclusion

La Commission est déterminée à garantir un niveau élevé de protection des droits fondamentaux dans l'Union. Elle s'emploie à ce que toutes ses propositions législatives et ses actions soient pleinement compatibles avec la Charte.

Face à l'évolution des menaces qui pèsent sur nos sociétés, la Commission veillera, dans son approche des questions de sécurité, à respecter et à promouvoir pleinement les droits fondamentaux. Elle met également à jour les politiques en matière de droits fondamentaux pour tenir compte d'éléments nouveaux, lesquels recouvrent des domaines aussi divers que la stratégie numérique et les défis

⁵² Arrêt de la CJUE du 13.5.2014 dans l'affaire C-131/12, *Google Spain et Google*.

⁵³ Voir les orientations politiques du président Juncker publiées à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/index_fr.htm.

migratoires, tout en respectant la jurisprudence de la CJUE et de la Cour européenne des droits de l'homme.

La Charte s'applique non seulement aux institutions de l'Union mais aussi à ses États membres lorsque ces derniers mettent en œuvre le droit de l'Union. La Commission contrôle le respect de la Charte par les États membres.

La Commission entend promouvoir les droits fondamentaux dans toute l'Union européenne, en particulier grâce au premier colloque annuel sur les droits fondamentaux qui se tiendra au mois d'octobre 2015.