



Bruxelles, le 18.5.2017
COM(2017) 239 final

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

**Rapport 2016 sur l'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union
européenne**

{SWD(2017) 162 final}

1. Introduction

Les droits fondamentaux et les valeurs sur lesquels l'Union européenne est fondée ont été mis à l'épreuve en 2016. L'évolution de la situation dans les États membres a montré que le respect des valeurs et des droits consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'UE ne devrait pas être tenu pour acquis.

L'Union européenne a dû faire face à de nombreuses difficultés: les conséquences d'un afflux sans précédent de réfugiés à ses frontières extérieures, des déséquilibres économiques et une série d'attentats terroristes. Touchés par de multiples crises, les citoyens ne sont pas convaincus que leurs enfants seront mieux lotis qu'eux. Ils se demandent en effet si les institutions sont encore en mesure de les protéger contre les défis et les menaces que représentent la migration, la crise financière et le terrorisme. Le nationalisme, le populisme et l'intolérance constituent de ce fait un terreau fertile sur lequel l'exclusion et l'isolationnisme peuvent prospérer, d'aucuns arguant qu'il s'agit de la seule solution pour surmonter les défis actuels.

Dans ce contexte marqué par la montée de l'intolérance, il importe que l'UE réaffirme avec fermeté et défende avec force l'égalité des droits pour tous. Le troisième colloque annuel sur les droits fondamentaux, qui se tiendra en 2017, sera consacré à la promotion des droits des femmes et de l'égalité des sexes. Ce sera l'occasion de se pencher sur l'émancipation économique et politique des femmes, sur les droits des femmes dans les sphères publique et privée et sur la lutte contre la violence faite aux femmes sous toutes ses formes, ce dernier thème faisant par ailleurs l'objet d'actions ciblées tout au long de l'année.

Le contexte général a un impact sur les droits fondamentaux dans l'UE. L'UE doit s'employer résolument à défendre ses valeurs communes qui sont les siennes, telles que la démocratie, les droits fondamentaux et l'état de droit, contre les forces qui cherchent à polariser nos sociétés et mettent en péril notre modèle d'ouverture et de solidarité. Les institutions européennes et nationales doivent regagner la confiance des citoyens en démontrant qu'elles sont en mesure de garantir la liberté, la sécurité et la prospérité. La capacité à protéger et à promouvoir les droits fondamentaux des personnes et les valeurs communes de l'UE sera essentielle pour ce faire et les institutions de l'UE se doivent de montrer l'exemple. La charte est un outil précieux à cet égard et devrait être pleinement exploitée.

2. Application de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

2.1 Promouvoir et protéger les droits fondamentaux

Mise en œuvre des droits fondamentaux pour tous les citoyens de l'Union européenne

En 2016, l'UE a adopté plusieurs mesures visant à concrétiser les droits consacrés par la charte au bénéfice des citoyens de l'Union. Un certain nombre de ces mesures ont pour objectif de garantir l'équité et la justice sociale. La Commission a, par exemple, lancé une consultation publique portant sur la mise en place d'un «**socle européen des droits sociaux**»¹. S'appuyant sur les droits sociaux inscrits dans la charte, ce socle soutiendra le bon fonctionnement et l'équité des marchés du travail et des systèmes de protection sociale. Il concernera des questions d'une importance cruciale pour les particuliers, telles que l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, des conditions de travail équitables et une protection sociale adéquate et durable.

En outre, une plateforme européenne a été créée pour renforcer la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré² et contribuer ainsi à garantir le respect du **droit à des conditions de travail justes et équitables** (article 31 de la charte).

Des mesures ont été prises en 2016 pour promouvoir le **droit au respect de la vie familiale** (article 7 de la charte):

- la Commission a proposé de nouvelles règles dans le règlement Bruxelles II bis, qui, une fois adopté, permettra d'améliorer la protection des enfants dans les litiges transfrontières en matière de responsabilité parentale portant sur la garde³;
- deux nouveaux règlements ont été adoptés pour aider les couples internationaux, qu'ils soient mariés ou qu'ils aient conclu un partenariat enregistré, à gérer leurs biens au quotidien et à répartir ceux-ci en cas de divorce ou de décès de l'un des deux partenaires⁴.

Le droit à accéder à un tribunal impartial (articles 47 et 48 de la charte) a été concrétisé par l'adoption d'une série de directives portant sur la présomption d'innocence et le droit d'assister à son procès⁵ ainsi que sur l'aide juridictionnelle⁶ et la mise en place de garanties procédurales en faveur des

¹ Les résultats de la consultation publique, qui a eu lieu entre mars et décembre 2016, sont actuellement passés en revue et seront pris en compte dans la proposition de la Commission sur le socle européen des droits sociaux. De plus amples informations sont disponibles à l'adresse: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_fr

² Décision (UE) 2016/344 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 établissant une plate-forme européenne afin de renforcer la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré (JO L 65 du 11.3.2016, p. 12).

³ Proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, ainsi qu'à l'enlèvement international d'enfants (refonte), COM(2016) 0411 final du 30.6.2016.

⁴ Règlement (UE) 2016/1103 du Conseil du 24 juin 2016 mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la compétence, de la loi applicable, de la reconnaissance et de l'exécution des décisions en matière de régimes matrimoniaux (JO L 183 du 8.7.2016, p. 1); règlement (UE) 2016/1104 du Conseil du 24 juin 2016 mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la compétence, de la loi applicable, de la reconnaissance et de l'exécution des décisions en matière d'effets patrimoniaux des partenariats enregistrés (JO L 183 du 8.7.2016, p. 30).

⁵ Directive (UE) 2016/343 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales (JO L 65 du 11.3.2016, p. 1).

enfants⁷. Cette dernière directive et les nouvelles dispositions du règlement Bruxelles II bis auront également une incidence positive sur les **droits de l'enfant** (article 24 de la charte).

La Commission a créé une plateforme de règlement en ligne des litiges⁸, qui aide les consommateurs à régler les litiges qui les opposent à des professionnels de l'UE au sujet d'achats en ligne sans passer par la voie judiciaire, de manière simple, rapide et à moindre coût, dans n'importe quelle langue officielle de l'UE, renforçant ainsi la **protection des consommateurs** (article 38 de la charte).

La protection des données à caractère personnel dans l'Union européenne et ailleurs

La **protection des données à caractère personnel** (article 8 de la charte) était une autre priorité essentielle de l'année 2016. L'adoption du règlement général sur la protection des données (RGPD)⁹ et de la directive sur la protection des données destinées aux autorités policières et judiciaires pénales¹⁰ est une avancée majeure à cet égard.

Le RGPD renforce et modernise les règles existantes: les utilisateurs auront plus facilement accès à leurs propres données à caractère personnel; ils bénéficieront du droit à la portabilité des données, d'un «droit à l'oubli» clarifié et de certains droits applicables en cas de violation de données à caractère personnel. Le RGPD oblige les entreprises et les organisations à notifier à l'autorité nationale de contrôle, dans les plus brefs délais, les violations graves de données, afin que les utilisateurs puissent prendre les mesures qui s'imposent. En tant qu'instrument juridique unique de l'UE, il définit un ensemble unique de règles afin que les particuliers bénéficient de la même protection quel que soit le lieu où ils se trouvent dans l'UE.

La directive (UE) 2016/680 vise à garantir l'efficacité des échanges d'informations entre autorités répressives nationales et à faire en sorte que les données relatives aux victimes, aux témoins et aux suspects soient dûment protégées dans le cadre des enquêtes pénales ou des actions répressives. Dans l'Union, tout traitement de données par les services répressifs devra satisfaire aux principes de

⁶Directive (UE) 2016/1919 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 concernant l'aide juridictionnelle pour les suspects et les personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales et pour les personnes dont la remise est demandée dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen (JO L 297 du 4.11.2016, p. 1).

⁷Directive (UE) 2016/800 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales (JO L 132 du 21.5.2016, p. 1).

⁸ Disponible à l'adresse suivante: <https://webgate.ec.europa.eu/odr/main/index.cfm?event=main.home.chooseLanguage>

⁹ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 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, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1).

¹⁰ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 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, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (JO L 119 du 4.5.2016, p. 89).

nécessité, de proportionnalité et de légalité, et devra offrir aux personnes concernées les garanties nécessaires.

Outre cette protection renforcée au sein de l'UE, la Commission a également veillé à une protection adéquate des données en dehors de l'UE. En juillet 2016, elle a adopté la décision constatant le caractère adéquat du niveau de protection du «**bouclier vie privée**» UE-États-Unis, qui garantit la libre circulation des données à caractère personnel à des fins commerciales entre entreprises de l'Union européenne et des États-Unis certifiées dans le cadre du bouclier de protection des données, tout en veillant au respect du droit fondamental à la protection des données.

Une autre étape importante a été franchie lors la conclusion, en décembre, de l'**accord-cadre**¹¹ entre l'UE et les États-Unis, qui garantit un niveau élevé de protection des données pour tout transfert de données à caractère personnel entre l'Union européenne et les États-Unis dans le cadre de la coopération policière ou judiciaire en matière pénale.

Défendre les droits des plus vulnérables

En cas de crise, ce sont souvent les personnes les plus vulnérables qui sont le plus durement touchées. Faire face à la situation en matière de migration, en garantissant notamment la protection du **droit d'asile** (article 18 de la charte) et le respect du **principe de non-refoulement** (article 19 de la charte), a constitué une autre priorité majeure pour l'Union européenne en 2016. À la suite de sa communication relative à la **réforme du régime d'asile européen commun (RAEC)**¹² en avril 2016, la Commission a proposé de modifier les règles existantes afin:

- (i) d'établir un système plus équitable et plus durable de répartition des demandeurs d'asile entre États membres (proposition de refonte du règlement de Dublin)¹³ et de garantir sa mise en œuvre effective (proposition de refonte du règlement Eurodac)¹⁴;
- (ii) de parvenir à une plus grande harmonisation des procédures d'asile et des normes de protection internationale, l'objectif étant de garantir des niveaux élevés de protection et d'accueil et des garanties adéquates pour les demandeurs d'asile dans l'ensemble de l'UE et de réduire les mouvements secondaires irréguliers [propositions de règlement sur les

¹¹ Accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur la protection des informations à caractère personnel traitées à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière;

http://ec.europa.eu/justice/data-protection/files/dp-umbrella-agreement_en.pdf(disponible(uniquement en anglais)).

¹² Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - Vers une réforme du régime d'asile européen commun et une amélioration des voies d'entrée légale en Europe, COM(2016) 197 final du 6.4.2016.

¹³ COM(2016) 270 final.

¹⁴ COM(2016) 272 final.

procédures d'asile¹⁵, de règlement relatif aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile¹⁶ et de directive relative aux conditions d'accueil (refonte)¹⁷];

(iii) de faciliter une approche commune en matière d'arrivée sûre et légale dans l'Union des personnes ayant besoin d'une protection internationale, en signe de solidarité avec les pays qui accueillent un grand nombre de personnes déplacées (proposition de règlement établissant pour la réinstallation)¹⁸;

(iv) de transformer le Bureau européen d'appui en matière d'asile en une agence de l'Union européenne à part entière, dotée d'un mandat renforcé afin de pallier les faiblesses structurelles du système d'asile de l'UE (proposition de règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile¹⁹).

La promotion et la protection des **droits de l'enfant** (article 24 de la charte) étaient au cœur de cette action législative. Une attention particulière a été accordée aux enfants non accompagnés dans des domaines clés, tels que l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit de l'enfant à être entendu dans les procédures d'asile et la garantie de conditions d'accueil adéquates et une tutelle efficace²⁰. L'approche globale de la Commission visant à protéger tous les enfants migrants était au centre du 10^e forum européen annuel sur les droits de l'enfant qui s'est tenu en novembre²¹. En décembre 2016, la Commission a proposé que le Système d'information Schengen soit renforcé²², ce qui améliorera la capacité des agents des services répressifs et des garde-frontières à retrouver des enfants disparus, y compris dans le contexte des migrations.

Promouvoir des sociétés ouvertes et tolérantes, exemptes de racisme

Le contexte actuel a provoqué une augmentation **du racisme et de l'intolérance contre les minorités ethniques, religieuses et autres** dans l'ensemble de l'Europe²³, ce qui a des répercussions sur de

¹⁵ [COM\(2016\) 467 final.](#)

¹⁶ [COM\(2016\) 466 final.](#)

¹⁷ [COM\(2016\) 465 final.](#)

¹⁸ [COM\(2016\) 468 final.](#)

¹⁹ [COM\(2016\) 271 final.](#)

²⁰ Une vue d'ensemble des dispositions modifiées et des nouvelles dispositions relatives à la protection de l'enfance figurant dans les propositions législatives précitées peut être consultée à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/rights_child/ceas_provision_on_children_table_updated.pdf.

²¹ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=34456. Ces travaux ont été suivis de l'adoption de la communication de la Commission intitulée «La protection des enfants migrants» du 12 avril 2017 [COM(2017) 211 final]

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4402_fr.htm.

²³ Une étude de 2013 réalisée par l'Agence des droits fondamentaux a révélé que, dans des pays comme la Hongrie, la France et la Belgique, plus de 48 % des Juifs interrogés songeaient à émigrer, car ils ne se sentaient plus en sécurité <http://fra.europa.eu/fr/publication/2014/discrimination-et-crimes-de-haine-igard-des-personnes-juives-dans-les-tats-membres>. Des mosquées ont commencé à faire l'objet d'une protection policière dans plusieurs États membres et, selon les organisations de la société civile, le nombre d'incidents islamophobes, y compris d'attaques violentes contre les femmes musulmanes voilées, a fortement augmenté en 2014 et 2015, dans des pays comme la France, le Royaume-Uni, la Suède et la Belgique. Les agressions et les discours de

nombreux droits fondamentaux consacrés par la charte, notamment le droit à la non-discrimination (article 21), le droit à la dignité (article 1^{er}), le droit à l'intégrité de la personne (article 3) et le droit à la vie (article 2).

La Commission a créé une plateforme pour les États membres, la société civile, les agences de l'UE et les organisations internationales²⁴ afin d'améliorer les réponses apportées aux crimes et discours de haine. L'accent a été mis sur:

- l'enregistrement et la collecte des données relatives aux crimes de haine dans tous les États membres;
- le renforcement du soutien aux victimes; et
- la lutte contre les discours de haine illégaux en ligne.

Parallèlement à cette politique de soutien, la Commission a également continué à mener des dialogues bilatéraux avec des États membres sur les lacunes les plus importantes constatées dans leur transposition du droit de l'Union²⁵. Un certain nombre de ces États membres ont modifié leur législation pénale en conséquence.

En vue d'enrayer la propagation de discours de haine en ligne et de donner aux nouveaux médias les moyens d'agir dans ce domaine, la Commission a conclu, le 31 mai, un accord avec Facebook, Twitter, YouTube et Microsoft, sur un **code de conduite pour la lutte contre les discours haineux illégaux diffusés en ligne**²⁶. Ces sociétés se sont engagées, entre autres, à:

- examiner, en moins de 24 heures, la majorité des signalements valides reçues de citoyens et de la société civile demandant la suppression de contenus illicites incitant publiquement à la violence et à la haine; et
- les évaluer à l'aune des législations pénales nationales transposant le droit de l'Union.

haine à l'égard des demandeurs d'asile et des migrants sont en augmentation, de même que les attaques et les tentatives d'incendie contre les camps de réfugiés. Le référendum au Royaume-Uni en juin 2016 a été suivi d'une vague de haine dirigée contre certaines personnes ou certains groupes en raison de leur origine nationale ou ethnique, et les organisations de la société civile font état d'une hostilité croissante envers les Roms et les personnes d'origine africaine dans un certain nombre d'États membres. En 2017, l'Agence des droits fondamentaux publiera son enquête MIDIS2, qui permettra de comparer les tendances en ce qui concerne les expériences de différents groupes minoritaires dans l'UE.

²⁴ Groupe à haut niveau de l'UE sur la lutte contre le racisme, la xénophobie et d'autres formes d'intolérance; voir: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51025.

²⁵ Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal.

²⁶ Disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/hate_speech_code_of_conduct_en.pdf.

La Commission suit de près les progrès accomplis, en coopération avec la société civile, les États membres et les entreprises informatiques, et a présenté les premiers résultats de l'évaluation en décembre²⁷.

Parmi les autres actions clés soutenues par l'UE sur le terrain afin de lutter contre l'intolérance en ligne et hors ligne, il y a lieu de mentionner la promotion de l'éducation aux médias, de critique et de récits équilibrés (voir la section 4).

2.2. Veiller au respect des droits fondamentaux

Les institutions, organes et agences de l'Union doivent respecter la charte quelles que soient les actions qu'elles mènent; tout cas de non-respect peut être porté devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). La Commission déploie des efforts considérables pour garantir la prise en compte des droits fondamentaux, c'est-à-dire veiller à ce qu'ils soient pleinement respectés dans toutes les propositions législatives et politiques qu'elle présente.

La nouvelle **directive relative à la lutte contre le terrorisme**, sur laquelle le Parlement européen et le Conseil se sont accordés en décembre 2016²⁸, est un bon exemple de cette prise en compte. Elle contient une clause explicite concernant les droits fondamentaux, qui constitue une première du genre. En outre, plusieurs aspects des droits fondamentaux ont été intégrés au processus de rédaction et de négociation, y compris pour ce qui est de la nécessité et de la proportionnalité des ingérences dans les droits à la liberté de circulation, à la protection des données et à la liberté d'expression (articles 45, 8 et 11 de la charte). Les principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines (article 49 de la charte) ainsi que les droits des victimes, notamment le droit à un recours effectif (article 47 de la charte), ont par ailleurs été dûment pris en compte. L'évaluation ex post de la directive portera également sur son incidence sur les libertés et droits fondamentaux.

Une proposition visant à actualiser le **règlement de l'UE sur le contrôle des exportations** de biens sensibles (à double usage) a été adoptée par la Commission en 2016²⁹. Ce règlement fournit un cadre solide pour le contrôle des exportations de technologies de cybersurveillance lorsqu'il existe un risque que celles-ci soient détournées pour commettre des violations graves des droits de l'homme ou du droit humanitaire international. En outre, sur la base d'une proposition de la Commission, la réglementation de l'UE interdisant les exportations et importations de biens susceptibles d'être utilisés

²⁷ La première évaluation du nouveau code de conduite est disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/factsheet-code-conduct-8_40573.pdf

²⁸ Directive (UE) 2017/541 du 15 mars 2017.

²⁹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 28 septembre 2016 instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, des transferts, du courtage, de l'assistance technique et du transit en ce qui concerne les biens à double usage [COM(2016) 616 final].

en vue d'infliger la peine capitale ou la torture dans d'autres pays a été renforcée par l'adoption, en novembre, d'une modification du **règlement contre la torture**³⁰.

La prise en compte des droits fondamentaux s'étend à d'autres domaines, tels que l'utilisation des fonds de l'UE. En 2016, la Commission a adopté des orientations relatives à la garantie du respect de la charte des droits fondamentaux lors de la mise en œuvre des **Fonds structurels et d'investissement européens**³¹.

En ce qui concerne la **migration**, dans le contexte de l'enquête conjointe menée par le Médiateur européen concernant une analyse d'impact sur les droits de l'homme de la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016, la Commission a déclaré qu'elle continuerait de suivre de près la mise en œuvre de cette déclaration, notamment en ce qui concerne le respect des droits de l'homme, tant dans l'UE qu'en Turquie³².

L'adhésion de l'UE à la convention européenne des droits de l'homme reste une priorité pour la Commission, notamment en raison de l'obligation juridique qui lui incombe en vertu du traité. Cette adhésion renforcera nos valeurs communes, améliorera l'effectivité du droit de l'Union et rendra la protection des droits fondamentaux plus cohérente dans l'UE. Toutefois, dans son avis de décembre 2014 (déclarant le projet d'accord d'adhésion de 2013 incompatible avec les traités), la CJUE a soulevé un certain nombre de questions importantes et complexes qui exigent une renégociation du projet d'accord sur toute une série de points. La Commission, en sa qualité de négociateur de l'UE, travaille à la recherche de solutions permettant de remédier aux différents problèmes soulevés par la Cour, au sein du groupe de travail compétent du Conseil.

2.3. Sensibilisation à la charte

Pour pouvoir jouir pleinement de leurs droits fondamentaux, les citoyens doivent les connaître. Ils ont également besoin de savoir à qui s'adresser en cas de violation de leurs droits. À cet effet, la Commission a lancé, en octobre 2016, l'outil d'information en ligne en matière de droits fondamentaux **«Fundamental Rights Wizard»**³³.

³⁰ Règlement (UE) 2016/2134 du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2016 modifiant le règlement (CE) n° 1236/2005 du Conseil concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (JO L 338 du 13.12.2016, p. 1).

³¹ JO C 269 du 23.7.2016, p. 1.

³² Dans une ordonnance du 28 février 2017 (rendue dans les affaires T-192/16, T-193/16 et T-257/16), le Tribunal a estimé que «la déclaration UE-Turquie ne peut pas être considérée comme un acte adopté par le Conseil européen, ni d'ailleurs par une autre institution, un organe ou un organisme de l'Union» (point 71).

³³ Fondé sur l'outil «Clarity» mis au point par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, le Fundamental Rights Wizard figure désormais sur le portail e-Justice, https://e-justice.europa.eu/content_where_to_turn_for_help-459-en.do.

Lors d'une conférence organisée par la présidence néerlandaise en février 2016 sur les politiques nationales en matière d'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union, un certain nombre de bonnes pratiques et d'outils ont été proposés pour aider les autorités des États membres à déterminer quand et comment appliquer la charte dans le cadre de l'élaboration de leurs politiques et législations nationales.

Par ailleurs, la Commission utilise les fonds de l'Union européenne pour soutenir des projets et des réseaux visant à analyser les jurisprudences nationales faisant référence à la charte et à fournir aux praticiens du droit des formations sur son application.

Dans le prolongement du *rapport* 2015 de la Commission *sur la charte*, le Conseil a adopté en juin des conclusions sur l'application de la charte³⁴ et le Parlement européen a adopté une résolution sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne en décembre³⁵. Les débats au sein du Conseil et du Parlement européen ont contribué à mieux faire connaître l'évolution de la situation des droits fondamentaux et les défis en la matière.

2.4 Contrôle des institutions de l'UE par la Cour de justice

Dans les affaires jointes *Ledra Advertising* et *Mallis et Malli*³⁶, la Cour a rejeté, au stade du pourvoi, les recours en annulation et en indemnité introduits par des citoyens et des entreprises contre la réduction de la valeur de leurs dépôts auprès de deux banques établies à Chypre. Cette réduction de valeur avait été décidée conformément au protocole d'accord conclu en 2013 entre les autorités chypriotes et le mécanisme européen de stabilité. La Cour a souligné que la charte s'appliquait aux institutions de l'Union, même lorsque celles-ci agissent en dehors du cadre juridique de l'Union. Elle a insisté sur le fait que la Commission devait veiller à la compatibilité de tout protocole d'accord avec les droits fondamentaux inscrits dans la charte. La restriction du droit de propriété (article 17 de la charte) était justifiée au regard de l'objectif poursuivi (qui était de garantir la stabilité du système bancaire de la zone euro dans son ensemble) et du risque imminent de pertes financières auxquels les déposants auraient été exposés en cas de faillite des deux banques concernées. Elle a donc conclu que la Commission ne pouvait être considérée comme ayant contribué à une violation de la charte.

³⁴ Disponible à l'adresse suivante: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10005-2016-INIT/fr/pdf>

³⁵ Résolution du Parlement européen du 13 décembre 2016 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne en 2015 [2016/2009(INI)].

³⁶ Affaires C-8-10/15P et C-105-109/15P.

3. Application de la charte dans et par les États membres

3.1 Droits fondamentaux et évolution dans le domaine de l'état de droit

La charte ne s'applique aux États membres que lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'UE. Il n'est donc possible d'engager une procédure d'infraction pour violation de la charte contre un État membre que lorsqu'un lien suffisant avec le droit de l'Union est établi.

Toutefois, même lorsqu'ils agissent en dehors du cadre de la législation de l'UE, les États membres sont tenus de respecter les valeurs sur lesquelles l'Union est fondée. L'état de droit est, en particulier, une condition préalable à la protection des droits fondamentaux. En 2014, la Commission a mis en place un cadre visant à faire face à l'émergence de menaces systémiques pour l'état de droit contre lesquelles les mécanismes de protection adoptés au niveau national ou les instruments existants au niveau de l'UE (procédures d'infraction, notamment)³⁷ ne permettent pas de lutter efficacement.

Les événements survenus en Pologne, concernant notamment le Tribunal constitutionnel, ont incité la Commission à publier une recommandation en juillet 2016³⁸ ainsi qu'une recommandation complémentaire en décembre 2016³⁹ au titre de ce cadre. Le fait que la légitimité, l'intégrité et le bon fonctionnement du Tribunal constitutionnel soient compromis empêche un contrôle effectif de la constitutionnalité. Remédier à cette situation relève de l'intérêt commun. Le fonctionnement même de l'Union est menacé si l'état de droit n'est plus respecté dans l'un de ses États membres.

En octobre 2016, le Parlement européen a adopté une résolution sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux⁴⁰. La Commission a salué l'objectif global de la résolution, qui est de veiller à ce que les valeurs communes de l'UE soient respectées et appliquées⁴¹. Elle considère toutefois qu'il convient de tirer le meilleur parti des instruments existants, tout en évitant les doublons. En effet, toute une série d'outils et d'acteurs fournissent déjà un ensemble de moyens complémentaires et efficaces pour promouvoir et défendre les valeurs communes. La Commission restera attachée à ces moyens et continuera de travailler sur cette base. L'une des idées sous-jacentes du Parlement était de rendre les diverses données et les divers rapports sur la situation des droits fondamentaux dans les États membres plus accessibles et plus visibles, y compris au niveau national. La Commission a accueilli favorablement cette idée, étant donné que de nombreux autres acteurs, notamment le Conseil de l'Europe et sa Commission de

³⁷ Communication intitulée «Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit», COM(2014) 158 du 19.3.2014.

³⁸ Recommandation (UE) 2016/1374 de la Commission du 27 juillet 2016 sur l'état de droit en Pologne; C/2016/570; JO L 217 du 12.8.2016, p. 53.

³⁹ Recommandation (UE) 2017/146 de la Commission du 21 décembre 2016 sur l'état de droit en Pologne; complétant la recommandation (UE) 2016/1374 de la Commission; C/2016/8950; JO L 22 du 27.1.2017, p. 65.

⁴⁰ Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2016 sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux.

⁴¹ Débat en plénière au Parlement européen le 25 octobre 2016.

Venise, l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA) et des ONG, recueillent des informations sur l'état de droit, la démocratie et les droits fondamentaux dans les États membres.

3.2 Orientations de la Cour de justice à l'intention des États membres

La CJUE a continué (dans le cadre du système des renvois préjudiciels) à guider les juges nationaux en ce qui concerne l'applicabilité et l'interprétation de la charte.

Dans les affaires jointes *Tele2 Sverige AB*⁴² et *Tom Watson e.a.*⁴³, la Cour a examiné la réglementation de deux États membres exigeant une conservation généralisée et indifférenciée de l'ensemble des données relatives au trafic et des données de localisation de tous les abonnés et utilisateurs inscrits concernant tous les moyens de communication électronique. Elle a conclu que ces réglementations restreignent les droits fondamentaux à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel (articles 7 et 8 de la charte). Compte tenu de leur grand nombre et des garanties limitées prévues, aucune de ces restrictions n'a été considérée comme justifiée, même dans les cas où l'objectif était de lutter contre des formes graves de criminalité. Toutefois, un tel objectif pourrait justifier une conservation ciblée des données relatives au trafic et des données de localisation, à condition qu'elle soit limitée au strict nécessaire pour ce qui est des catégories de données à conserver, des moyens de communication visés, des personnes concernées ainsi que de la durée de conservation, .

Dans l'arrêt *GS Media BV*⁴⁴, la Cour s'est prononcée sur le **placement de liens hypertextes** dans le contexte du droit fondamental à la liberté d'expression (article 11 de la charte). Une entreprise de médias avait placé sur son site internet un lien hypertextes renvoyant les internautes vers d'autres sites permettant de consulter des photos de célébrités prises par le magazine Playboy. Étant donné que le titulaire du droit d'auteur n'avait pas autorisé la publication de ces photos sur ces sites internet, la rédaction du magazine a fait valoir que le placement du lien violait les droits d'auteur. L'entreprise de médias a continué de mettre à disposition les liens hypertextes ou d'autres liens similaires lorsque certains anciens liens étaient devenus indisponibles. À la lumière de la directive de l'UE sur le droit d'auteur en vigueur⁴⁵, la Cour a dit pour droit que toute communication d'une œuvre au public devait être autorisée par le titulaire du droit d'auteur. Elle a estimé que le placement, sans l'autorisation du titulaire du droit d'auteur, de liens hypertextes vers des œuvres sur les sites internet en question constituait une «communication au public». Elle a toutefois reconnu que, dans des cas particuliers, il pouvait être difficile pour la personne qui place le lien de vérifier si elle était autorisée ou non à le faire. Dans ce contexte, il convenait de trouver un juste équilibre entre, d'une part, le droit du titulaire

⁴² C-203/15.

⁴³ C-698/15.

⁴⁴ C-160/15.

⁴⁵ Directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information, JO L 167 du 22.6.2001, p. 10.

du droit d'auteur et le droit à la liberté d'expression de la personne plaçant le lien. Cependant, puisqu'en l'espèce, cette dernière savait ou aurait dû savoir qu'elle commettait une violation de droits d'auteur, il y a lieu de considérer que ses actions constituaient une «communication au public» sans le consentement du titulaire du droit d'auteur.

L'arrêt dans les affaires jointes *Aranyosi* et *Caldararu*⁴⁶ concernait l'obligation des États membres de respecter les droits fondamentaux consacrés par la charte, en particulier l'**interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants**, dans le cadre de l'exécution d'un **mandat d'arrêt européen**. La Cour a jugé qu'en vertu de l'article 4 (qui consacre un droit absolu), si les autorités d'exécution disposent d'informations indiquant un risque réel de traitement inhumain ou dégradant en raison des conditions de détention dans l'État d'émission, elles doivent évaluer le risque que court la personne concernée pour décider s'il y a lieu d'exécuter le mandat d'arrêt européen. Si l'existence d'un risque est établie pour cette personne et que ce risque ne peut pas être écarté dans un délai raisonnable, l'exécution du mandat d'arrêt européen doit être reportée et peut être abandonnée. Lors de l'évaluation du risque, l'autorité chargée de l'exécution tient dûment compte du **droit fondamental à la liberté** de la personne concernée et du **principe de présomption d'innocence** (articles 6 et 48 de la charte).

3.3. La jurisprudence nationale citant la charte

Les juges nationaux continuent de jouer un rôle essentiel dans la défense des droits fondamentaux et de l'état de droit. L'Agence européenne des droits fondamentaux⁴⁷ a constaté que les juridictions nationales ont continué, en 2016, à se référer à la charte comme source d'orientation et d'inspiration, même dans un nombre important de cas ne relevant pas du champ d'application du droit de l'Union.

Les **droits de l'enfant** (article 24 de la charte) ont été au centre des préoccupations. Il y a lieu de mentionner à cet égard une affaire portée devant une juridiction britannique⁴⁸ qui concernait un ressortissant nigérian ayant résidé au Royaume-Uni pendant 25 ans. Ses filles (âgées de 13 et 11 ans) étaient des citoyennes britanniques. Il a formé un recours contre un ordre d'expulsion fondé sur des raisons d'ordre public. La juridiction britannique a infirmé la décision du tribunal de première instance, estimant que celui-ci avait négligé le droit de l'enfant d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt (article 24). Cette disposition de la charte a été interprétée comme un «droit autonome» dans le contexte de la législation en matière d'immigration.

⁴⁶ C-404/15 et C-659/15.

⁴⁷ Rapport annuel 2016 de l'Agence des droits fondamentaux, qui sera publié en mai 2017.

⁴⁸ Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), *Adebayo Abdul contre Secretary of State for the Home Department*, [2016] UKUT 106 (IAC).

Dans une autre affaire, une juridiction suédoise a utilisé l'article 24 de la charte comme seule source juridique pour interpréter le droit pénal national en tenant compte de l'intérêt des enfants⁴⁹. La peine habituelle pour les personnes ayant aidé un étranger à entrer illégalement en Suède contre paiement s'élève à trois ou quatre mois de prison. Toutefois, dans cette affaire, le tribunal a reconnu que l'intéressé était motivé par le désir d'aider des enfants. Il n'a infligé qu'une condamnation avec sursis, associée à des travaux d'utilité publique, à la lumière de l'article 24 de la charte et de l'obligation des pouvoirs publics de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

4. Section «Focus»: colloque annuel 2016 sur les droits fondamentaux, intitulé «Le pluralisme des médias et la démocratie»

Le colloque annuel sur les droits fondamentaux est un espace de dialogue unique qui favorise la coopération mutuelle et l'engagement politique en faveur de la promotion et de la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Il est l'occasion de définir et de mettre en œuvre des actions concrètes sur des questions d'actualité liées aux droits fondamentaux.

Le deuxième colloque annuel (qui s'est tenu du 17 au 18 novembre 2016) a examiné, sous l'angle des droits fondamentaux, les nombreux liens existant entre des médias libres et pluralistes et la démocratie⁵⁰. Décideurs politiques tant nationaux que de l'UE, organisations internationales ou de la société civile, rédacteurs en chef, journalistes, instances de régulation nationales, représentants de différentes associations de médias et de journalistes ainsi que d'entreprises des technologies de l'information, universitaires, juges et autres praticiens du droit ont présenté des suggestions d'actions clés pour tous les acteurs concernés, qui ont été reprises dans les conclusions du colloque publiées par la Commission peu de temps après l'événement⁵¹.

Parmi les thèmes traités, citons la protection de la liberté des médias et l'indépendance de ceux-ci vis-à-vis des pressions politiques et financières. Les participants ont souligné l'importance de l'indépendance des instances de régulation des médias et ont appelé à l'adoption rapide de la proposition législative de la Commission modifiant la directive «Services de médias audiovisuels»⁵².

⁴⁹ *Skåne et Blekinge*, Cour d'appel, affaire B 7426-15, décision du 5 décembre 2016.

⁵⁰ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=31198

⁵¹ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

⁵² Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2010/13/EU visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, compte tenu de l'évolution des réalités du marché, COM(2016) 287 final du 25.5.2016.

Le colloque a également porté sur la manière de conférer une autonomie accrue aux journalistes et de les protéger contre les menaces, la violence physique et les discours de haine. Les participants ont souligné l'importance de la lutte contre l'impunité pour les crimes et les expressions de haine dont sont victimes les journalistes, en particulier les femmes. L'UE financera, à titre de mesures de suivi, des projets portant sur le pluralisme des médias, la protection des journalistes et la lutte contre les discours de haine en ligne. En novembre 2016, la Commission a lancé, à l'échelle de l'UE, une campagne et une année d'actions ciblées visant à combattre et à prévenir les violences faites aux femmes⁵³, y compris dans les médias.

Les participants ont également examiné les défis et les possibilités liés à l'environnement convergent des médias. Ils ont notamment débattu du journalisme éthique et de l'éducation aux médias, de la viabilité financière de la presse de qualité et du journalisme d'investigation, ainsi que l'impact que l'utilisation d'algorithmes ou la diffusion de fausses nouvelles peuvent avoir sur le pluralisme des médias et sur un débat démocratique informé. Les actions de suivi prévues incluent le financement de l'éducation aux médias, un soutien en faveur de la définition de bonnes pratiques éthiques visant à promouvoir la qualité de l'information et le lancement, par la Commission, d'une analyse d'impact et d'une consultation publique⁵⁴ sur la protection des lanceurs d'alerte.

5. Conclusion

L'évolution récente de la situation dans l'UE et ailleurs fait peser de graves menaces sur les droits fondamentaux. La Commission reste vigilante et déterminée à garantir un niveau élevé de protection des droits fondamentaux dans l'UE. Elle redoublera d'efforts pour veiller à ce que l'ensemble des propositions et des mesures législatives de l'UE soient pleinement compatibles avec la charte. Elle entend garantir que tous les organismes liés par la charte continuent à la respecter.

On ne saurait trop souligner l'importance du système d'équilibre des pouvoirs dans les sociétés démocratiques, et notamment le rôle central joué par les cours suprêmes et constitutionnelles dans la défense des valeurs communes de l'UE; ce rôle doit être soutenu, dans le plein respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Un contrôle externe indépendant (y compris au titre de la convention européenne des droits de l'homme) est indispensable dans les sociétés démocratiques. Le rôle essentiel joué par les organisations de la société civile dans le renouvellement de l'engagement en faveur de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux devrait être apprécié et préservé.

⁵³ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3946_en.htm.

⁵⁴ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254.