

FOCUS

10

YEARS

OF STANDING UP  
FOR THE RIGHTS  
OF US ALL

# Entre promesses et réalisations : 10 ans de droits fondamentaux dans l'UE



FRA

EUROPEAN UNION AGENCY  
FOR FUNDAMENTAL RIGHTS



Cette publication est extraite du « Rapport sur les droits fondamentaux 2017 » (*Fundamental Rights Report 2017*) de la FRA. Pour consulter le Rapport sur les droits fondamentaux 2017 en anglais dans son intégralité, voir : <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017>.

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

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

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

Photo (couverture & intérieur) : © FRA

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

FRA – Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne  
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienne – Autriche  
Tél. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699  
Email: [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu) – [fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2017

ISBN 978-92-9491-696-9 (online version)  
doi:10.2811/51517 (online version)

ISBN 978-92-9491-695-2 (print version)  
doi:10.2811/897290 (print version)

© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2017  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

*Printed in Luxembourg*

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE ÉLÉMENTAIRE (ECF)



# Entre promesses et réalisations : 10 ans de droits fondamentaux dans l'UE



# Table des matières

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
Une période de progrès et de crise ? .....	5
<b>L'ÉMERGENCE D'UNE CULTURE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UE</b> .....	<b>7</b>
Établir les bases juridiques .....	7
Intégrer les obligations relatives aux droits fondamentaux dans les processus législatifs et politiques .....	8
Autres moyens de protection et de promotion des droits fondamentaux .....	10
Accroître la visibilité des droits fondamentaux dans le contexte de l'Union .....	11
<b>LES DROITS FONDAMENTAUX SOUS PRESSION : ÉTAT DES LIEUX DANS QUATRE DOMAINES CLÉS</b> .....	<b>13</b>
Discrimination et droits fondamentaux : la violence envers les femmes .....	13
Sécurité et droits fondamentaux : les implications de l'utilisation des données à caractère personnel .....	16
Pauvreté et droits fondamentaux : le cas des Roms .....	18
Migration et droits fondamentaux : la situation des enfants .....	20
<b>QUE RESTE-T-IL À ACCOMPLIR ?</b> .....	<b>23</b>
Les lacunes et les défaillances persistent .....	23
De nouveaux défis à l'horizon : engagement et communication .....	25
Le rôle de l'Agence des droits fondamentaux .....	26
<b>CONCLUSIONS</b> .....	<b>29</b>
<b>NOTES</b> .....	<b>31</b>



# Introduction

Le dixième anniversaire de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) offre l'occasion de réfléchir à certaines des dynamiques qui sous-tendent les principales évolutions intervenues en matière de droits fondamentaux dans l'Union européenne (UE) depuis 2007. Considérées conjointement, ces dynamiques semblent être le fruit d'un double mouvement. Sur le plan institutionnel, l'Union s'est dotée des outils pour une meilleure protection et promotion des droits fondamentaux. Toutefois, de profondes lacunes persistent dans la mise en œuvre des droits fondamentaux sur le terrain qui s'approfondissent dans certains domaines. Face à cette tension, il convient de traduire le droit contenu dans les textes par des mesures efficaces qui rendent les droits de tous les individus qui vivent dans l'UE effectifs au quotidien. Pour ce faire, il faudra non seulement reconnaître les droits fondamentaux en tant que condition préalable à l'élaboration fructueuse d'instruments législatifs et politiques, mais aussi mettre en place des « argumentaires économiques », de « donner un visage aux droits » et utiliser les droits économiques et sociaux de manière plus cohérente. Sans une culture des droits fondamentaux solide, qui apporte des avantages concrets, bon nombre de personnes vivant dans l'UE ne ressentiront guère un sentiment d'appropriation des valeurs de l'Union.

Les récentes évolutions politiques, sociales et économiques ont démontré que ce qui a souvent été considéré, ces dix dernières années, comme une évolution naturelle vers un plus grand respect des droits fondamentaux pouvait facilement régresser. Cette régression peut être en partie imputable au fait que les progrès célébrés sur un plan formel par les législateurs nationaux et de l'UE trop souvent n'ont pas été traduits par une amélioration des conditions de vie des personnes. Trop nombreuses sont les personnes pour lesquelles les droits fondamentaux demeurent un concept abstrait consacré dans la législation, plutôt qu'une série d'outils efficaces et pratiques susceptibles d'améliorer, et améliorant effectivement, leur vie quotidienne. C'est là un constat inquiétant, qui se rappelle avec force à la FRA dans chacune de ses interactions avec les personnes dont les droits sont souvent systématiquement bafoués et dont les perceptions et les expériences se reflètent dans les enquêtes réalisées à grande échelle et les projets menés sur le terrain par l'agence.

## Une période de progrès et de crise ?

L'année 2017 marque un double anniversaire : les 60 ans de la création de la Communauté européenne et les 10 ans de la création de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ces anniversaires reflètent l'évolution de l'UE : jadis une alliance principalement axée sur la coopération économique, elle est devenue une organisation au sein de laquelle le respect des droits fondamentaux est l'un des piliers du droit et de la politique. Ils reflètent également le fait que l'UE n'est pas seulement une union d'États mais une union de personnes, qui accorde des droits aux citoyens et aux individus.

Ces dix dernières années ont aussi vu émerger des défis en matière de droits fondamentaux qui non seulement ont persisté mais qui, dans de nombreux domaines – tels que la migration, l'asile et la protection des données –, s'aggravent. En effet, malgré les nombreuses promesses faites tant par l'UE que par ses États membres sur cette période et même avant, c'est le système des droits fondamentaux lui-même est de plus en plus contesté.

Le Traité de Rome, signé en mars 1957, était principalement axé sur l'intégration économique. Toutefois, il permettait l'engagement ultérieur en faveur des droits de l'homme, du fait d'« un relèvement accéléré du niveau de vie » et de l'introduction du principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes<sup>1</sup>. Vingt-cinq ans plus tard, figurait dans le traité de 1992 sur l'Union européenne (Traité de Maastricht) la première disposition qui souligne l'importance du respect des droits fondamentaux : « [l']Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales »<sup>2</sup>.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la Charte) a été adoptée plus tard au cours de cette décennie, préparant le terrain pour la prise d'une position plus clairement affirmée sur les droits fondamentaux<sup>3</sup> par l'UE. Ce qui s'est traduit par la création de la FRA en mars 2007<sup>4</sup>. La FRA est l'organe de l'UE indépendant et spécialisé dans ce domaine, dont le mandat

couvre l'éventail complet des droits énoncés dans la Charte. La création de la FRA démontrait l'intention sérieuse de l'UE de faire des droits fondamentaux un principe directeur qui « déterminerait le système juridique européen au lieu de simplement le limiter, et occuperait la première place dans ses institutions »<sup>5</sup>. Toutefois, la négociation et la définition du mandat de la FRA reflétaient la réticence des États membres à créer une institution des droits de l'homme à part entière au niveau de l'UE, comparable aux institutions nationales de droits de l'homme qui s'appuient sur les principes de Paris<sup>6</sup>.

Ce double anniversaire souligne également la nécessité de réfléchir aux lacunes manifestes de la mise en œuvre des droits fondamentaux pour toute personne vivant dans l'UE et aux mesures à prendre pour y répondre. La concrétisation des promesses faites par les États membres d'utiliser l'intégration européenne comme un instrument pour promouvoir et améliorer le « progrès



économique et social », le « bien-être »<sup>8</sup> et les « conditions de vie et de travail »<sup>9</sup> pour les personnes reste largement inachevée.

Ce Focus se penche sur les progrès que l'UE a réalisés au cours des dix dernières années dans l'établissement

des droits fondamentaux en tant que pierre angulaire de son identité. Il explore l'impact tangible du cadre des droits fondamentaux sur la base d'éléments probants et de l'expertise juridique fournie par la FRA sur cette période. Il se concentre sur quatre domaines : la violence envers les femmes ; la pauvreté et la discrimination ; la migration ; et la sécurité. Mais l'élément le plus important est peut-être qu'il met en évidence les écarts entre la législation et la politique, d'une part, et la réalité vécue par les personnes dans les 28 États membres, d'autre part, et suggère des solutions possibles. Le Focus se conclut par une analyse des lacunes qui doivent être traitées afin de combler ces écarts, et en envisageant les défis et opportunités qui peuvent façonner les droits fondamentaux au cours de la prochaine décennie.



# L'émergence d'une culture des droits fondamentaux de l'UE



## Établir les bases juridiques

La réflexion sur cette dernière décennie fait apparaître une évolution majeure, caractérisée par un engagement institutionnel croissant en faveur des droits fondamentaux. Il y a dix ans, il était difficile d'identifier quels étaient les organes ou fonctions dans l'UE spécialement chargés de la protection et de la promotion des droits fondamentaux en général. Les cabinets, encore nouveaux à l'époque, du contrôleur européen de la protection des données et du médiateur européen étaient responsables de segments très spécifiques des droits fondamentaux : respectivement la protection des données à caractère personnel et la mauvaise administration. Contrairement à la situation dans de nombreux États membres, aucune institution au niveau de l'UE n'était chargée des droits fondamentaux en tant que tels. En outre, en 2007, aucun membre de la Commission européenne ne disposait d'un portefeuille spécifique lié aux droits fondamentaux.

Dix ans plus tard, l'UE a créé une agence indépendante pleinement opérationnelle, qui aide non seulement les institutions de l'UE mais aussi les États membres à remplir leurs obligations en matière de droits fondamentaux lors de la mise en œuvre du droit de l'Union. La FRA agit en tant que centre d'excellence indépendant de l'UE en ce qui concerne les droits fondamentaux. Un jalon important dans l'approche des droits de l'homme par l'Union, a été l'élargissement du mandat du précédent Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes. L'UE s'est ainsi dotée de son premier organisme spécialisé ayant l'autorité nécessaire pour aborder toute l'étendue de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, notamment les questions de racisme et de discrimination<sup>10</sup>. À peu près à la même époque, cette approche horizontale a été complétée par la création d'un Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE)<sup>11</sup>. Tant la FRA que l'EIGE sont des agences consultatives. Elles ne peuvent toutefois pas

traiter des violations des droits individuels et ne doivent pas être consultées par les institutions de l'UE.

Pourtant, les droits fondamentaux sont aujourd'hui nettement plus visibles et clairement ancrés au cœur des institutions de l'UE. Le premier vice-président de la Commission européenne est chargé de surveiller la mise en œuvre de la Charte, la déclaration des droits propre à l'UE. Au sein du Conseil, un groupe de travail responsable des droits fondamentaux, des droits des citoyens et de la libre circulation des personnes au sein de l'UE est devenu permanent à la fin de 2009. Il complète le groupe de travail du Conseil sur les droits de l'homme qui dédie ses activités aux droits de l'homme dans les politiques extérieures de l'UE. Depuis 2012, le Représentant spécial de l'UE pour les droits de l'homme représente l'engagement de l'UE en matière de droits de l'homme au niveau externe, dans les relations avec les pays tiers.

Au niveau national, les politiques des droits fondamentaux sont de plus en plus « institutionnalisées ». Les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) ont vu leur nombre et leur prestige augmenter<sup>12</sup>, tout comme d'autres organismes pertinents, tels que les organismes pour l'égalité, les autorités de protection des données et les bureaux des médiateurs. Le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI) compte 40 INDH parmi ses membres à travers l'ensemble du continent européen, y compris des médiateurs, des commissions et instituts pour les droits de l'homme. Bien qu'appelés à assumer divers mandats dans des contextes nationaux variés, ils se sont engagés à œuvrer conjointement pour promouvoir et protéger les droits de l'homme. Il y a dix ans, 16 États membres avaient une INDH, dont 11 avaient le statut A, cinq le statut B et une le statut C. En 2017, 21 États membres ont établi une INDH accréditée, dont 17 ont le statut A et six le statut B.

L'introduction plus concrète des droits fondamentaux dans les traités de l'UE a renforcé cette dynamique institutionnelle. Lorsque la FRA a été créée en 2007, l'UE ne disposait pas encore d'une charte des droits contraignante pour délimiter ses actions et celles des États membres dans le champ d'application<sup>13</sup> du droit de l'Union. Cette situation a changé en 2009, lorsque le Traité de Lisbonne est entré en vigueur, rendant la Charte juridiquement contraignante. Soulignant les ramifications politiques de ce nouveau statut, les nouveaux commissaires européens, lors de leur prise de fonctions en 2010, ont solennellement déclaré qu'ils défendraient la Charte ainsi que les traités de l'UE. L'UE a également ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées en 2010 – ce fut la première fois que l'UE souscrivait à une convention internationale des droits de l'homme. Ces évolutions ont apporté de nouvelles preuves de la transformation de l'UE en une organisation visiblement fondée sur les droits fondamentaux et engagée en leur faveur.

Des preuves concrètes de l'importance croissante de la Charte sont matérialisées dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Entre 2010, la première année où la Charte a été juridiquement contraignante, et 2014, le nombre de références à la Charte dans les décisions de la CJUE a quadruplé, ce qui reflète son importance croissante en tant que point de référence juridique au niveau de l'UE. La FRA observe l'utilisation qui est faite de la Charte au niveau national. Son Rapport sur les droits fondamentaux, publié de façon annuelle, ainsi que son outil en ligne « Charterpedia » indiquent que la Charte contribue également à la protection des droits fondamentaux à travers les systèmes juridiques des États membres. Sa valeur ajoutée, cependant, n'est pas encore pleinement exploitée (voir le [chapitre 1 du Rapport sur les droits fondamentaux 2017](#)).

Face aux menaces pour l'État de droit qui ont émergé dans plusieurs États membres de l'UE ces dernières années, l'Union s'engage également davantage dans ces questions<sup>14</sup>. Cet engagement reflète l'attention croissante accordée aux droits fondamentaux dans un sens plus large. En 2013, la Commission européenne a lancé son tableau de bord annuel de la justice, qui fournit des données comparables sur le fonctionnement des systèmes judiciaires dans les États membres de l'UE<sup>15</sup>. Le tableau de bord vise à aider les États membres à mettre en place des systèmes judiciaires plus efficaces pour les citoyens et les entreprises. En 2014, la Commission a créé [un nouveau cadre en vue de réagir aux menaces systémiques pour l'État de droit](#) dans les États membres<sup>16</sup>. Tant le Conseil de l'UE<sup>17</sup> que le Parlement européen ont suivi son exemple lançant des initiatives propres pour lutter contre les menaces qui pèsent sur les valeurs énoncées à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne

(notamment le respect des droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie).

Si la FRA n'est pas impliquée directement dans le débat sur l'État de droit dans le système institutionnel de l'UE, il y a des liens manifestes entre l'État de droit et les droits fondamentaux. C'est pourquoi la FRA a appelé à une lecture plus universelle et substantielle de l'État de droit<sup>18</sup>. Un avis, demandé par le Parlement européen, a détaillé cette position et a proposé une approche globale, car les droits « tels que reconnus par la Charte, couvrent la plupart des valeurs visées à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE) »<sup>19</sup>. En 2016, le Parlement européen a adopté une résolution préconisant un accord interinstitutionnel sur les modalités concernant les procédures de surveillance et de suivi de la situation de la démocratie, de l'État de droit et des droits fondamentaux dans les États membres et les institutions de l'UE<sup>20</sup>. Il n'existe pas encore, cependant, de consensus politique en faveur d'une telle approche coordonnée des valeurs communes énoncées à l'article 2 du TUE<sup>21</sup>.

## Intégrer les obligations relatives aux droits fondamentaux dans les processus législatifs et politiques

La Charte « ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour la Communauté et pour l'Union » mais offre des orientations au droit primaire de l'UE et aux États membres : les États membres sont explicitement tenus de « respect[er] les droits, observ[er] les principes et [promouvoir] l'application » de la Charte<sup>22</sup>. Cet accent, placé sur la promotion ainsi que sur le respect des valeurs de l'UE est également visible dans les critères d'adhésion à l'UE figurant dans le Traité de Lisbonne. Conformément à l'article 49 du TUE, « [t]out État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union »<sup>23</sup>. Ce qui a suscité la question de savoir si et comment l'UE devait élargir son engagement, inscrit dans le traité, en faveur des droits fondamentaux à ses organes législatifs et administratifs par l'élaboration d'une politique des droits de l'homme à part entière<sup>24</sup>.

Les éléments de cette politique sont visibles dans une série de mesures législatives majeures de l'UE<sup>25</sup>. Les droits fondamentaux sont au cœur de la décision-cadre sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal de 2008<sup>26</sup> ; de la directive relative aux droits des victimes de 2012<sup>27</sup> ; du train de mesures réformant la protection des données de 2016<sup>28</sup> ; et de diverses directives

adoptées dans le cadre de la feuille de route pour les procédures pénales entre 2010 et 2016<sup>29</sup>. Un autre signal est la conscience accrue de la nécessité d'élaborer une législation fondée sur une meilleure connaissance de la situation des droits fondamentaux sur le terrain.

Une attention croissante pour l'intégration des droits fondamentaux a conduit la Commission européenne à promouvoir une « culture des droits fondamentaux » à partir de 2005<sup>30</sup>. Étant donné que seule une législation conforme aux droits fondamentaux peut l'emporter devant la CJUE, elle doit, pour être durable, être élaborée en gardant fermement les droits fondamentaux à l'esprit. Un exemple de la façon dont le processus législatif de l'UE est devenu de plus en plus orienté sur les droits fondamentaux est l'analyse d'impact. En 2010, la Commission européenne a renforcé le processus d'analyse d'impact des nouvelles propositions législatives sur les droits fondamentaux<sup>31</sup>. Un an plus tard, le Conseil de l'UE a adopté ses propres « directives concernant les étapes méthodologiques à suivre pour vérifier la compatibilité des droits fondamentaux au niveau des instances préparatoires du Conseil »<sup>32</sup>. En 2012, le Parlement européen a suivi son exemple et a créé une nouvelle direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne, chargée de garantir une analyse d'impact indépendante. Enfin, en 2016, les trois institutions ont convenu d'effectuer « des analyses d'impact des modifications substantielles qu'[elles] apportent à la proposition de la Commission »<sup>33</sup>.

En conséquence, le législateur de l'UE a inscrit les droits fondamentaux dans plusieurs instruments impliquant divers domaines stratégiques, de l'aviation civile au règlement révisé concernant l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), emportant plus de 100 références aux droits fondamentaux<sup>34</sup>. Bien que ces références sur le papier ne constituent pas une garantie absolue de protection des droits fondamentaux sur le terrain, elles peuvent contribuer à guider leur mise en œuvre. Le médiateur européen a, par exemple, examiné la conformité de Frontex aux obligations en matière de droits fondamentaux<sup>35</sup>.

La position de plus en plus active de la CJUE sur les droits fondamentaux soutient ces évolutions. La CJUE est l'arbitre ultime de l'Union en ce qui concerne la conformité de la législation de l'UE aux droits fondamentaux. Bien que la CJUE ait décrété, dans de nombreux arrêts rendus sur plusieurs décennies, que les droits fondamentaux font partie du droit de l'Union, elle n'a que rarement annulé un acte législatif de l'UE pour atteinte aux droits fondamentaux. Ces dernières années, cependant, la Cour a explicitement noté que la conformité aux droits fondamentaux doit soutenir la législation de l'Union. Elle a rappelé au législateur la nécessité de parvenir à une « pondération équilibrée des différents intérêts en cause » et de démontrer, tant aux praticiens qu'aux bénéficiaires du droit de l'Union, comment « le Conseil et

la Commission ont pris en considération, lors de l'adoption [de la législation], des modalités [...] qui seraient [...] moins attentatoires » aux droits fondamentaux<sup>36</sup>. Et surtout, en 2014, la Cour a invalidé la directive sur la conservation des données parce qu'elle « ne [prévoyait] pas des garanties suffisantes [...] permettant d'assurer une protection efficace des données conservées contre les risques d'abus ainsi que contre tout accès et toute utilisation illicites de ces données »<sup>37</sup>.

Les nombreuses voix qui appellent à un plus grand rôle pour l'agence dans le processus législatif traduisent également l'importance donnée à la garantie que la législation de l'UE se conforme aux droits fondamentaux. En 2009, le Conseil européen a souligné que les institutions de l'Union devaient « tirer pleinement parti » de l'expertise de la FRA lors de la conception des actions de l'UE dans le domaine de la liberté, la sécurité et la justice. Il les a invitées à « à consulter [l'agence], conformément à son mandat, en ce qui concerne l'élaboration des politiques et des actes législatifs ayant des incidences sur les droits fondamentaux et à avoir recours à ses services pour informer les citoyens sur les questions relatives aux droits de l'homme qui ont des incidences sur leur vie de tous les jours »<sup>38</sup>. Dans ses directives de 2014 dans le domaine de la liberté, la sécurité et la justice, le Conseil a souligné l'importance de mobiliser l'expertise des agences de l'UE pertinentes, dont la FRA<sup>39</sup>. Cela souligne l'importance de la production d'éléments de preuve solides pour informer les législateurs et les décideurs politiques.

La FRA a notamment répondu à cet appel par des avis juridiques exprimant ses vues sur les projets législatifs de l'UE « dans la mesure où il concerne [sa] compatibilité avec les droits fondamentaux »<sup>40</sup>. Pour faire suite à des demandes des institutions de l'UE – émises le plus souvent par le Parlement



européen mais aussi par la Commission européenne<sup>41</sup> et le Conseil<sup>42</sup> – la FRA a formulé 18 avis juridiques concernant la législation de l'UE entre 2008 et 2016. Quatre de ces avis ne font pas référence à une proposition législative en tant que telle mais expriment des observations sur la mise en œuvre d'une législation existante (telle que l'avis de la FRA sur les directives concernant l'égalité de traitement). Six d'entre eux ont été publiés pour la seule année 2016, ils portent sur les révisions des règlements Eurodac<sup>43</sup> et Dublin<sup>44</sup> et sur la proposition visant à établir une liste commune de pays d'origine sûre pour l'Union<sup>45</sup>, entre autres. Ces avis juridiques émis par un organisme spécialisé indépendant peuvent compléter les analyses d'impact internes et l'examen juridique effectué par les services juridiques

des institutions de l'UE. Bien que l'expertise juridique de la FRA ne soit pas encore sollicitée systématiquement ou par le biais d'une structure établie lors de l'élaboration des textes législatifs de l'Union, l'agence est de plus en plus souvent invitée à participer à des auditions au Parlement européen et à des réunions des groupes de travail du Conseil. Cela montre que les institutions de l'UE reconnaissent la valeur ajoutée de la contribution de la FRA lors de l'examen de mesures ayant une incidence sur les droits fondamentaux.

## Autres moyens de protection et de promotion des droits fondamentaux

Outre le fait de rendre la Charte juridiquement contraignante, le Traité de Lisbonne a énoncé des obligations explicites pour l'Union de renforcer l'inclusion sociale et l'égalité « dans la définition et la mise en œuvre de [toutes ses] politiques et actions »<sup>46</sup>. En offrant ce fondement solide pour l'inclusion de références aux obligations en matière de droits fondamentaux à travers tous les domaines et types d'action de l'UE, elle favorise une culture des droits fondamentaux. Ces évolutions se reflètent dans une approche plus globale, qui intègre des stratégies coordonnées, la coordination sur le plan économique, les Fonds européens, ainsi que le plan législatif, comme leviers de progrès en matière de droits de l'homme.

L'élaboration des politiques de l'UE sur l'inclusion des Roms constitue un bon exemple. En 2011, la Commission européenne a publié sa communication sur un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms. La communication souligne que « les États membres doivent veiller à ce que les Roms ne subissent pas de discriminations et soient traités comme tous les autres citoyens de l'UE, avec un accès identique à l'ensemble des droits fondamentaux décrits dans la Charte [...] »<sup>47</sup>. Les États membres ont établi des points de contact nationaux, élaboré des stratégies nationales d'intégration et collaboré avec la FRA afin d'établir des indicateurs et des outils de suivi pour mesurer les progrès réalisés dans l'inclusion des Roms. En décembre 2013, le Conseil de l'UE a communiqué des orientations quant à la façon de renforcer l'efficacité des stratégies et politiques nationales d'intégration des Roms<sup>48</sup>. La recommandation du Conseil maintient principalement l'accent sur les droits, en particulier en matière d'égalité.

Dans le même temps, le règlement du Conseil régissant les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) a fixé les conditions *ex ante* qui doivent être remplies avant que des subventions ne puissent être investies. Les Fonds ESI sont le principal instrument politique financier de l'UE pour la mise en œuvre de la

stratégie Europe 2020. Plusieurs de ces conditions ont trait spécifiquement aux droits fondamentaux. Outre une exigence générale requérant que l'utilisation des fonds de l'UE soit conforme à la Charte, elles exigent également l'existence d'une INDH et d'une capacité administrative permettant de mettre en œuvre et d'appliquer la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRPD)<sup>49</sup>. L'attention renouvelée pour la conformité aux droits fondamentaux se traduit aussi dans l'initiative du Médiateur européen, qui a lancé, en 2014, une enquête d'initiative sur le respect des droits fondamentaux dans la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'UE<sup>50</sup>. Les huit recommandations qui en résultent furent communiquées à la Commission européenne, toutes visaient à éviter des violations des droits fondamentaux<sup>51</sup>. Parallèlement, la Cour des comptes européennes a procédé à un audit de la Commission et de quatre États membres afin d'évaluer si les initiatives politiques de l'Union et le soutien financier octroyé par le biais du Fonds européen de développement régional et le Fonds social européen, entre 2007 et 2015, avaient contribué efficacement à l'intégration des Roms. Les conclusions ont donné lieu à l'établissement de huit autres recommandations<sup>52</sup>.

En outre, de nouveaux systèmes de financement de l'UE fournissent un financement spécifiquement axé sur les projets relatifs aux droits fondamentaux – cet élément constituait déjà une caractéristique des relations de l'Union avec les pays tiers<sup>53</sup>. Ces systèmes de financement sont une autre facette de l'effort général déployé en vue d'aligner les actions internes de l'UE en matière de droits fondamentaux sur celles déjà en place dans ses relations externes.

Les droits sociaux, un domaine des droits fondamentaux qui a reçu relativement peu d'attention par le passé, deviennent rapidement une priorité politique dans l'UE pour remédier aux lacunes et aux retards dans la mise en œuvre de la stratégie UE 2020. Cela pourrait avoir une incidence sur les procédures de coordination économique et de réforme structurelle de l'UE, en particulier sur le Semestre européen, et rendre l'Union économique et monétaire davantage « axée sur les droits ». En 2016, la Commission européenne s'est engagée dans une consultation publique sur un pilier des droits sociaux visant à mettre davantage l'accent sur l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, sur les conditions de travail justes et sur une protection sociale durable et équitable<sup>54</sup>. La consultation a suscité un nombre record de réponses. La Commission européenne a indiqué dans un [communiqué de presse du 23 janvier 2017](#) qu'il y avait eu plus de 16 000 réponses et que la conférence qui a suivi a attiré plus de 600 participants, dont toutes les principales organisations de partenaires sociaux<sup>55</sup>. Suite à la consultation, la Commission européenne a présenté le 26 avril 2017 le pilier européen des droits sociaux<sup>56</sup>. Cela indique



clairement une nouvelle dynamique dans le renforcement du profil des droits fondamentaux de l'Union.

## Accroître la visibilité des droits fondamentaux dans le contexte de l'Union

Outre ces changements internes, l'Union a pris des mesures pour rendre les droits fondamentaux plus visibles dans l'ensemble des États membres. En 2007, un citoyen informé aurait peut-être su que l'UE promeut l'égalité entre les genres ainsi que les droits des consommateurs et est engagée dans la lutte contre la discrimination à l'égard des citoyens d'autres pays de l'Union. Toutefois, peu d'éléments permettaient de voir en l'UE un acteur important dans la protection des droits fondamentaux.



La Commission européenne a pris des mesures pour sensibiliser les citoyens aux droits fondamentaux dans le cadre de sa « Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par

l'Union européenne »<sup>57</sup>. Par exemple, la Commission a amélioré son portail e-Justice, qui informe les citoyens sur les organismes auxquels ils peuvent demander assistance si des droits fondamentaux sont violés dans leur pays<sup>58</sup>. Elle a également décidé d'élaborer un rapport annuel sur l'application de la Charte intégrant des questions relevées dans les milliers de lettres que la Commission européenne reçoit chaque année de la part de citoyens.

Pour sa part, la FRA réalise des enquêtes de grande ampleur sur les expériences des personnes quant à la protection de leurs droits fondamentaux. Ces enquêtes

couvrent une série de questions, allant de la violence envers les femmes à la discrimination et à la victimisation pénale des personnes issues de minorités ethniques. Elles contribuent à souligner les aspects importants des droits fondamentaux dans l'UE. En outre, le travail de la FRA avec des acteurs pertinents contribue à promouvoir les droits fondamentaux et à renforcer la coordination dans ce domaine. Les réseaux de points focaux gouvernementaux (officiers de liaison au sein des gouvernements et des parlements), les INDH, les États membres et la société civile s'emploient à accroître la promotion des droits fondamentaux et contribuent aux opportunités accrues de partager les expériences.

En outre, des milliers de professionnels des tribunaux, dont certains juges, procureurs et avocats, ainsi que des agents des services répressifs, tirent profit des manuels pratiques élaborés par la FRA en étroite coopération avec la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) et du Conseil de l'Europe<sup>59</sup>. Ces manuels mettent à disposition des orientations pratiques sur les principes juridiques dans les domaines de la non-discrimination, de la protection des données à caractère personnel, de l'asile et de l'immigration, des droits de l'enfant et de l'accès à la justice. Publiés dans toutes les langues de l'UE, environ 100 000 exemplaires avaient été distribués à la fin de 2016, tandis que les téléchargements s'élevaient à près de 340 000 à la mi-2016. Élaborer des outils pratiques pour les professionnels est une façon pour la FRA de fournir des conseils pertinents sur les droits fondamentaux.

Au début de ce millénaire, des universitaires se sont demandé si l'UE pouvait être décrite comme une organisation des droits de l'homme<sup>60</sup>. Les évolutions institutionnelles et procédurales décrites signifient que nous pouvons affirmer aujourd'hui, que les droits fondamentaux sont fermement ancrés, non seulement dans le droit, mais également dans le processus législatif ainsi que dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'UE. Les droits fondamentaux, qui ne sont plus confinés au système judiciaire de l'UE, commencent à faire partie de la culture administrative, politique et économique de l'Union. Il n'y a pas lieu pour autant de s'arrêter en si bon chemin.



# Les droits fondamentaux sous pression : état des lieux dans quatre domaines clés



Si le cadre des droits fondamentaux a été complété et amélioré au cours de la dernière décennie, de graves lacunes subsistent dans de nombreux domaines. Cette section examine brièvement la façon dont l'élaboration des lois et des politiques fondée sur les droits a eu une incidence sur la vie de la population de l'UE. Elle se penche sur quatre domaines dans lesquels les droits fondamentaux sont particulièrement importants : la violence envers les femmes, la tension entre la protection de la vie privée et la garantie de la sécurité, l'expérience par les Roms de la pauvreté et de la discrimination, et la situation des enfants migrants. Dans chaque domaine, les travaux de la FRA apportent une valeur ajoutée en fournissant des éléments de preuve concernant des violations graves et persistantes des droits fondamentaux.

La présente section s'appuie sur différents types d'éléments probants établis par la FRA et sur les avis de l'agence résultant de l'examen des actions au niveau de l'UE. Elle doit être lue parallèlement aux chapitres respectifs du [Rapport sur les droits fondamentaux de 2017](#) et des éditions précédentes, qui suivent les évolutions clés au niveau national. En outre, quantité d'informations supplémentaires sont fournies dans les documents découlant du premier Forum des droits fondamentaux, que la FRA a organisé en juin 2016 et qui traitaient plusieurs aspects de ces domaines thématiques<sup>61</sup>.

## Discrimination et droits fondamentaux : la violence envers les femmes

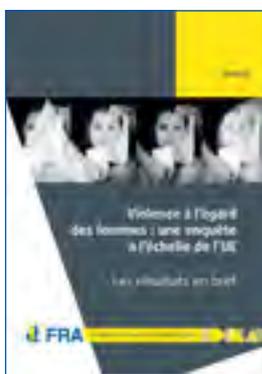
*« Les gouvernements, les parlements et les systèmes judiciaires européens doivent devenir plus sensibles aux droits de femmes et mettre fin à cette injustice intolérable. Assurer la sécurité des femmes doit être l'une des principales priorités de l'Europe ».*

*Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « La lutte contre la violence envers les femmes doit devenir la priorité principale de l'Europe », New Europe, 4 janvier 2016*

La violence envers les femmes émerge, de façon caractéristique, comme problématique liée aux droits de l'homme dans un contexte de guerre et de conflits armés. Ce n'est que récemment que la violence fondée sur le genre, allant de la violence domestique au harcèlement sexuel, n'a été considérée sous l'angle des droits, et reconnue comme une préoccupation primordiale en matière de droits fondamentaux<sup>62</sup>.

En dépit de la prise de conscience accrue du fait que les violences envers les femmes constituent des violations graves des droits fondamentaux et largement répandues, il y a peu de temps encore, peu de données exhaustives sur l'étendue du problème étaient disponibles. Cela a incité le Parlement européen à demander

à la FRA en 2009 de collecter des « données statistiques fiables et comparables sur tous les motifs de discrimination [...], y compris [...] sur les violences faites aux femmes dans l'Union »<sup>63</sup>. Le Conseil de l'UE a réitéré cette demande en mars 2010<sup>64</sup>. L'agence a répondu par une enquête sur la violence envers les femmes, la première enquête du genre à être réalisée dans les 28 États membres de l'UE. Elle a porté sur différents types de violences physiques, sexuelles et psychologiques subies à partir de l'âge de 15 ans, ainsi que sur les violences perpétrées par un adulte avant l'âge de 15 ans. L'enquête comprenait des entretiens réalisés auprès de 42 000 femmes dans les 28 États membres de l'Union. Sur la base d'un échantillon représentatif de femmes de la population générale, l'enquête présente une image exhaustive des expériences de violence vécues par les femmes.



Les résultats de l'enquête de la FRA, publiés en 2014, donnent à réfléchir<sup>65</sup>. On estime à 13 millions le nombre de femmes dans l'UE victimes de violence physique au cours des 12 derniers mois précédant l'enquête et à 3,7 millions le nombre de femmes victimes de violence sexuelle au cours de la même période.

Dans l'ensemble, une femme sur trois (33 %) a indiqué avoir été victime de violence physique et/ou sexuelle au moins une fois depuis ses 15 ans et une femme sur vingt a indiqué avoir été violée. L'enquête a également recensé les expériences de harcèlement sexuel. En fonction des six ou des onze éléments de réponse proposés par l'enquête au sujet du harcèlement sexuel, entre 45 % et 55 % des femmes ont indiqué avoir subi au moins une forme de harcèlement sexuel depuis l'âge de 15 ans. De nombreuses femmes ont connu des incidents multiples.

L'enquête couvre également des types d'abus qui n'ont été reconnus que récemment, comme la traque furtive (*stalking*) et la maltraitance psychologique qui accompagnent souvent la violence. Elle révèle dans quelle mesure les réseaux sociaux et l'internet sont devenus de nouveaux outils d'abus. Par exemple, 11 % des femmes ont reçu des courriels ou des messages électroniques non désirés, offensants et sexuellement explicites, ainsi que des avances offensantes et inappropriées sur des sites de réseaux sociaux.

Les résultats indiquent également l'ampleur du faible signalement des incidents violents envers les femmes. Selon l'enquête, seuls 14 % des femmes ont signalé à la police l'incident le plus grave de violence physique et/ou sexuelle commis par un(e) partenaire. Cela laisse supposer que les statistiques de la police – dans la mesure où elles enregistrent le genre de la victime et ses liens avec l'auteur – ne

reflètent que le « sommet de l'iceberg » lorsqu'il s'agit des expériences de violence subies par les femmes.

La décennie écoulée montre que trois éléments sont pertinents pour lutter contre la violence envers les femmes :

- un renforcement de la protection au moyen de normes juridiques se renforçant mutuellement ;
- une action politique coordonnée ;
- une amélioration de la collecte de données.

Outre une attention croissante accordée à la violence envers les femmes par les Nations Unies, la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) est entrée en vigueur en 2014. En tant que premier instrument juridique européen contraignant et exhaustif sur la question, elle constitue une étape importante sur la voie des efforts soutenus afin de prévenir la violence envers les femmes, de protéger les victimes et de traduire les auteurs de violences en justice. En février 2017, tous les États membres de l'UE avaient signé la convention et onze l'avaient ratifiée. Le 11 mai 2017, le Conseil a adopté deux décisions relatives à la signature de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)<sup>66</sup>.

En revanche, il n'existe pas actuellement de législation équivalente au niveau de l'UE qui vise de manière globale la violence envers les femmes. Au lieu de cela, la protection contre les formes de violence qui ciblent spécifiquement les femmes (telles que les abus sexuels et le harcèlement sexuel sur le lieu de travail) ou qui les affectent de manière disproportionnée (telles que la violence domestique) est formulée en termes de non-discrimination. La directive sur l'égalité entre les femmes et les hommes (refonte), par exemple, est consacrée à des formes spécifiques de violence comme le harcèlement sexuel<sup>67</sup>.

Toutefois, l'alignement croissant du droit au niveau européen pour lutter contre la violence envers les femmes ressort avec évidence de l'examen de différents instruments juridiques existants. Par exemple, la Convention d'Istanbul souligne le droit des femmes à être protégées immédiatement contre une nouvelle victimisation si elles sont victimes de violence de la part de leur partenaire. Cette disposition est conforme au droit des victimes d'être protégées contre une victimisation répétée ainsi que le prévoit l'article 18 de la directive relative aux droits des victimes. Un instrument législatif récent de l'UE est spécifiquement consacré à cette problématique, il s'agit de la directive relative à la décision de protection européenne<sup>68</sup> et le règlement

relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile<sup>69</sup>. En outre, la directive relative aux droits des victimes reconnaît que les victimes de violence fondée sur le genre, les victimes de violence sexuelle et les victimes de violence commise par des proches sont vulnérables en raison de la nature ou du type d'infraction dont elles ont été victimes

**« Quand j'y repense, ce dont j'avais vraiment besoin à l'époque, c'était d'être entourée de professionnels qui comprennent et connaissent toutes les dynamiques de la violence domestique. »**

*Catherine, victime de violence domestique, vidéo de la FRA « A decade of human rights protection: The EU Agency for Fundamental Rights turns 10 »*

Malgré l'absence d'un instrument juridique général de l'UE sur la violence fondée sur le genre, la Commission européenne met de plus en plus la violence envers les femmes et la violence fondée sur le genre au rang

de ses priorités politiques. La feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2006-2010)<sup>70</sup> et la Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2010-2015)<sup>71</sup> de la Commission ont toutes deux décrit dans les grandes lignes des actions clés dans le domaine de la violence fondée sur le genre. Plus récemment, en décembre 2015, la Commission a publié son Engagement stratégique pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2016-2019)<sup>72</sup> comme mesure de la stratégie de 2010. Ce document présente un certain nombre d'actions clés, dont la ratification par l'Union européenne de la Convention d'Istanbul, la mise en œuvre continue de la directive relative aux droits des victimes ainsi que activités et mesures de sensibilisation destinées à éradiquer la mutilation génitale des femmes et la traite des êtres humains. Par ailleurs, la Commission européenne a utilisé les résultats de l'enquête faite par la FRA comme base pour élaborer des mesures supplémentaires dans la lutte contre la violence envers les femmes, comme la mise en place de possibilités de financement pour les États membres et certaines organisations de la société civile.

Un domaine qui attire particulièrement l'attention est celui de l'asile. Par exemple, la stratégie de 2010 de la Commission vise à garantir que la législation de l'UE dans le domaine de l'asile prenne en compte l'égalité entre les femmes et les hommes et que la perspective de genre soit promue dans le cadre des activités du Bureau européen d'appui en matière d'asile et du Fonds européen pour les réfugiés. Pour sa part, la FRA a examiné les expériences spécifiques et les réponses à la violence envers les femmes dans le cadre de son rapport mensuel sur l'impact de la situation de l'asile dans certains États membres<sup>73</sup>. Outre un Focus thématique sur la violence envers les femmes, un autre rapport mensuel a examiné le thème de la traite des êtres humains, y compris en ce qui concerne le genre<sup>74</sup>.

Toutefois, au cours de la même période, d'autres initiatives prévues ont été retirées. Parmi elles, il convient

de noter tout particulièrement la stratégie à l'échelle de l'Union pour lutter contre la violence envers les femmes, qui avait été annoncée dans la Stratégie de 2010 pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

Parallèlement aux travaux visant à améliorer les normes juridiques et les politiques, les décideurs politiques ont relevé l'absence de données exhaustives sur la violence envers les femmes. Ces données peuvent éclairer des initiatives correspondantes, telles que l'amélioration des services de soutien pour les victimes ou la formation de professionnels pertinents. En l'absence de données fiables sur la justice administrative et pénale, l'enquête de la FRA – qui a dégagé le plus grand ensemble de données par pays en son genre – sert de modèle à plusieurs initiatives supplémentaires de collecte de données. Eurostat, l'office statistique de l'UE, mène une enquête sur la violence envers les femmes et les hommes dans certains États membres. Cette enquête s'appuiera sur les acquis, le questionnaire et les résultats de l'enquête de la FRA. La FRA fait partie du groupe d'experts qui fournira une contribution à l'élaboration et au déploiement de cette enquête. Si elle est couronnée de succès, cette enquête fournira des données cruciales dans un domaine où les statistiques officielles sont limitées. En outre, l'UE soutient financièrement les efforts de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe visant à reproduire l'enquête de la FRA – en utilisant le même questionnaire – dans 10 pays européens non membres de l'Union.

Plus largement, en 2016, le Conseil d'administration de l'agence a convenu que la FRA devrait répéter son enquête sur les personnes juives dans certains États membres et sur les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées (LGBTI) à travers l'UE. Toutes deux portent sur les expériences de violence motivée par la haine, qui peuvent être ventilées selon le genre des répondants et d'autres variables. Par ailleurs, les résultats provenant du second cycle de l'enquête de l'agence sur les minorités et la discrimination dans l'UE (EU-MIDIS II) seront publiés en 2017. Les données de cette étude sur la victimisation criminelle peuvent être désagrégées selon le genre et des caractéristiques telles que l'origine ethnique ou certaines caractéristiques comme l'origine ethnique ou l'immigration (par autodéclaration) des répondants<sup>75</sup>.

**« Pour compléter les rapports de police, des enquêtes exhaustives et approfondies sont nécessaires. L'enquête [de la FRA] a ouvert la voie dans ce domaine. Elle est à présent considérée comme la norme de référence et nous devrions être fiers de cette réalisation. Toutefois, nous ne pouvons pas nous arrêter là [...]. Nous devons répéter à nouveau l'enquête [de la FRA] et nous veillerons à ce que de telles enquêtes soient menées à intervalles réguliers afin de déceler les nouvelles tendances et lacunes ».**

*Commissaire Věra Jourova, discours au Parlement européen le 25 novembre 2014 – Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes*

Par la suite, l'évaluation régulière de la mise en œuvre des normes légales constituera une étape importante pour combler le fossé entre les protections juridiques existantes et les expériences réelles vécues par les femmes dans l'UE. À partir de 2016, un organisme spécialisé indépendant contribuera au suivi de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul au moyen d'une procédure d'évaluation pays par pays<sup>76</sup>. Ces travaux devraient donner aux États parties l'élan nécessaire pour assurer la pleine mise en œuvre de la convention, en offrant une meilleure vue d'ensemble des lacunes dans la protection des victimes et la prestation de services. La période à venir montrera si le climat politique dans l'UE est favorable à la ratification de la Convention d'Istanbul par l'Union européenne. Parallèlement, l'efficacité de la législation de l'UE pour aborder des questions telles que la protection transfrontalière des victimes de la violence (qui devrait profiter aux femmes), ainsi que la directive relative aux droits des victimes, devrait être étroitement évaluée afin de déterminer dans quelle mesure la loi est appliquée dans la pratique pour aider les femmes victimes de violences. La FRA a fourni à l'UE des données exhaustives sur l'ampleur de la violence envers les femmes ; les États membres doivent y remédier de manière adéquate.

## Sécurité et droits fondamentaux : les implications de l'utilisation des données à caractère personnel

« Le respect des droits fondamentaux dans la planification et la mise en œuvre des politiques et des actions dans le domaine de la sécurité doit être considéré comme un moyen de garantir la proportionnalité, et comme un instrument permettant de gagner la confiance et la participation des citoyens ».

Conseil de l'Union européenne (2014), *Conclusions du Conseil sur l'élaboration d'une stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne*, Bruxelles, 4 décembre 2014, p. 7

Des attentats à la bombe de Madrid et Londres de 2004 et 2005 aux nombreux attentats terroristes de 2015 et 2016, on a assisté au cours des dix dernières années à une augmentation du nombre d'actes terroristes d'envergure dans l'UE. Avec une nouvelle technologie, souvent basée sur l'internet, qui joue un rôle de plus en plus important tant dans l'organisation que dans la prévention de tels actes de violence collective, constate une tension entre la sécurité et les droits fermement ancrés dans l'Union et la protection des données à caractère personnel ainsi que le droit à la vie privée. Cette tension a été vivement mise en relief en 2013, lorsque le lanceur d'alerte Edward Snowden a exposé les pratiques de surveillance de masse des gouvernements des États-Unis et du Royaume-Uni. Collecte

aléatoire et analyse de données à grande échelle sous le couvert de la sécurité nationale et de la lutte contre le terrorisme, ces révélations ont révélé la nécessité de trouver un compromis entre la garantie de la sécurité et la protection du droit à la vie privée.

Certains exemples montrent comment la nécessité perçue d'« équilibrer » les droits fondamentaux avec la protection des données à caractère personnel et la vie privée ont été au cœur des débats concernant les trois grandes questions législatives de l'Union dans ce domaine<sup>77</sup> :

- préparation et adoption du train de mesures sur la protection des données de 2016 ;
- préparation et adoption de la directive relative aux données des dossiers passagers (PNR) de 2016 ; et
- réponses à l'annulation de la directive relative à la conservation des données de 2006.



Source : Vidéo de la FRA (2017), « A decade of human rights protection: The EU Agency for Fundamental Rights turns 10 »

Les révélations de Snowden ont marqué un tournant dans les discussions sur la réforme de la législation en matière de protection des données de l'UE<sup>78</sup> en soulignant avec force la nécessité d'un cadre juridique solide adapté aux nouvelles possibilités technologiques de surveillance de masse. Après quatre années de négociations, l'UE a adopté, en 2016, un train de mesures comprenant le règlement général sur la protection des données<sup>79</sup> (RGPD) et la directive (UE) 2016/680 relative à la protection des données dans le domaine pénal et judiciaire<sup>80</sup>, qui couvre la protection des données relatives aux infractions pénales et aux sanctions pénales (voir le [chapitre 6 du Rapport sur les droits fondamentaux 2017](#)).

Marquant une étape claire en faveur de la protection des droits fondamentaux, tant le RGPD que la directive (UE) 2016/680 intègrent plusieurs des dispositions sur la protection de la vie privée que la FRA a proposées dans son avis juridique de 2012 sur le programme de

réformes des règles en matière de protection des données à caractère personnel<sup>81</sup>. Elles comprennent le renforcement du droit à un recours effectif et l'habilitation des organisations agissant dans l'intérêt des personnes à déposer des plaintes. Les deux instruments prévoient, par exemple, un contrôle étroit par des autorités nationales indépendantes de protection des données (APD), qui peuvent recevoir des plaintes individuelles et accorder une indemnisation aux personnes concernées, comme le recommandait l'avis de la FRA.

Des préoccupations similaires ancrées dans le respect de la vie privée ont joué un rôle dans la négociation de la directive PNR de l'UE, qui est considérée comme un élément essentiel de l'agenda de la sécurité de l'UE<sup>82</sup>. La directive est entrée en vigueur en 2016, après presque une décennie de discussions<sup>83</sup>. Le texte adopté inclut un certain nombre de garanties absentes de la proposition de 2011<sup>84</sup>, qui a été rejetée par le Parlement européen en 2013, en raison de préoccupations relatives à la proportionnalité et la nécessité, ainsi que de son absence de garanties pour la protection des données et de transparence<sup>85</sup>.

Plusieurs de ces garanties se fondent sur des recommandations faites par la FRA dans ses avis juridiques de 2008 et 2011 concernant le système de collecte des données PNR de l'Union. Par exemple, la directive inclut une liste plus claire des infractions pénales qui justifient l'utilisation de données PNR par les autorités répressives et exige des États qu'ils désignent des responsables spécialement chargés de la protection des données au sein des unités responsables du traitement des données PNR au niveau national<sup>86</sup>.

Les attentats terroristes récents ont focalisé l'attention sur la conservation des données par les prestataires de télécommunications en tant qu'outil pour la protection de la sécurité nationale et la lutte contre la criminalité, outre la collecte et le traitement des données à caractère personnel. Il n'existe pas, actuellement, de législation à l'échelle de l'UE dans ce domaine. La CJUE a annulé en 2014 la directive de 2006 relative à la conservation des données<sup>87</sup>, dans une des séries d'arrêts soulignant la position proactive de la Cour sur l'assurance de la protection des données à caractère personnel<sup>88</sup>. Tout en reconnaissant que la directive poursuivait un but légitime dans la lutte contre une criminalité grave et dans la protection de la sécurité nationale, la Cour a estimé qu'elle n'offrait pas de garanties suffisantes pour protéger les droits à la protection de la vie privée et des données<sup>89</sup>. Cela reflétait certaines des préoccupations majeures exprimées par les juridictions nationales. La cartographie de la FRA a démontré que toutes les juridictions constitutionnelles qui ont traité la question ont jugé les régimes nationaux de conservation des données comme partiellement ou totalement anticonstitutionnels<sup>90</sup>.

Si l'UE tient compte de l'appel des États membres pour « une réponse à l'échelle de l'UE pour mettre un terme à la fragmentation du cadre juridique en matière de conservation des données dans l'ensemble de l'UE »<sup>91</sup>, la jurisprudence récente de la CJUE offre des critères clairs pour évaluer dans quelle mesure toute proposition future de conservation des données sera compatible avec les droits fondamentaux<sup>92</sup>. Comme la FRA l'a souligné, toute nouvelle action de l'Union devrait intégrer les garanties identifiées par la CJUE et inclure des contrôles stricts de la proportionnalité ainsi que des garanties procédurales appropriées pour garantir l'essence même des droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel<sup>93</sup>.

*« Les droits fondamentaux doivent être au cœur [du dispositif européen en matière de sécurité]. [...] [La] sécurité plus générale [...] ne [peut] s'installer que si [elle s'ancre] dans le respect absolu des droits fondamentaux. [...] [J']adhère pleinement à la Charte des droits fondamentaux [de l'UE]. Notre action doit toujours se fonder sur l'état de droit, s'accompagner des garanties appropriées et ne comporter des exceptions que lorsqu'elles sont nécessaires, proportionnées et justifiées d'un point de vue juridique. »*

*Sir Julian King, Commissaire européen à la sécurité (2016), « Remarques préliminaires du Commissaire désigné, Sir Julian King, à la commission LIBE », Strasbourg, 12 septembre 2016*

La mise en œuvre de ces garanties dans la pratique nécessitera l'application complète et rapide du nouveau cadre juridique. De plus, les recherches de la FRA ayant invariablement mis en lumière les lacunes existantes, il sera également nécessaire de mettre en place des mesures pour sensibiliser les personnes à leurs droits en matière de protection des données à caractère personnel et aux recours disponibles<sup>94</sup>. En outre, la mise en œuvre de ces garanties implique une attention particulière pour l'effectivité des recours et l'indépendance du contrôle, conformément à la jurisprudence récente de la CJUE<sup>95</sup>. Cela inclut le fait de s'assurer que les autorités de surveillance sont totalement indépendantes et peuvent prendre des mesures d'office pour protéger les intérêts des personnes concernées, de manière proactive et efficace<sup>96</sup>. Le rôle plus large des APD souligne également l'importance de veiller à ce qu'elles disposent des ressources humaines et financières adéquates pour exécuter leurs missions de surveillance et répressives<sup>97</sup>.

Cette vigilance sera essentielle pour assurer une protection contre certains risques pour les droits fondamentaux qui demeurent particulièrement préoccupants en ce qui concerne la directive PNR. La possibilité d'étendre le système aux vols intra-UE augmenterait sensiblement son champ d'application, remettant en cause sa conformité aux critères de proportionnalité tels qu'établis par la CJUE<sup>98</sup>. En outre, si les données PNR sont utilisées de manière inappropriée pour évaluer le risque posé par certains passagers, elles risquent de permettre l'établissement discriminatoire de profils.

Deux outils pratiques de la FRA indiquent la façon dont les États membres peuvent intégrer les droits fondamentaux lorsqu'ils transposent la directive PNR. Premièrement, les orientations de la FRA sur l'établissement de systèmes PNR nationaux traitent des questions liées à la transparence à l'égard des passagers et au transfert de données PNR<sup>99</sup>. Deuxièmement, son guide sur le profilage ethnique discriminatoire – qui doit être actualisé en 2018 afin de refléter les évolutions technologiques – explique à partir de quand le profilage est considéré discriminatoire et par conséquent illégal<sup>100</sup>.

Plusieurs textes législatifs récents de l'Union montrent que les droits au respect de la vie privée peuvent être intégrés dans des mesures de sécurité et de lutte contre le terrorisme. L'étape suivante consiste à reconfigurer les relations entre le respect de la vie privée et la sécurité afin qu'elles se renforcent mutuellement. Au lieu de chercher un équilibre entre les préoccupations en matière de sécurité et le droit au respect de la vie privée et à la protection des données, les politiciens peuvent utiliser les préoccupations en matière de protection des données pour rendre les interventions de sécurité plus légitimes. Ils se sont déjà fortement engagés à promouvoir une culture des droits fondamentaux au sein d'une union de la sécurité<sup>101</sup>. Les données probantes de la FRA peuvent contribuer à garantir que les futures actions dans ce domaine englobent cette approche<sup>102</sup>.

## Pauvreté et droits fondamentaux : le cas des Roms

*« L'UE a mis à la disposition des États membres une série d'instruments juridiques, politiques et financiers afin de remédier à la situation des Roms sous différents angles : non-discrimination, libre circulation des personnes ou stratégie d'élargissement. Toutefois, il est clair que les instruments juridiques en place ne sont pas suffisants pour remédier à eux seuls à la problématique des Roms. La marginalisation économique et sociale des Roms persiste, ce qui n'est ni tolérable, ni soutenable dans l'UE du XXI<sup>e</sup> siècle. [...] L'intégration économique des Roms contribuera à la cohésion sociale et améliorera le respect des droits fondamentaux ».*

*Viviane Reding, Vice-présidente de la Commission européenne, responsable de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté (2011), « The EU Framework for national Roma Integration Strategies: Moving from good intentions to concrete action », 8 avril 2011*

En 2010, au plus fort de la crise économique, l'UE a adopté Europe 2020, sa stratégie décennale pour la croissance et l'emploi<sup>103</sup>. Elle fixe l'objectif de réduire de 20 millions, d'ici 2020, le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale. Être sans emploi et vivre dans des conditions de pauvreté et d'exclusion sociale est préjudiciable à la pleine jouissance des droits, comme l'a souligné la FRA dans son Focus de 2013 sur la sauvegarde des droits fondamentaux

en période de crise<sup>104</sup>. De nombreux droits inscrits dans la Charte, dont la dignité humaine (article 1<sup>er</sup>); la liberté de choisir une profession et le droit de travailler (article 15); la non-discrimination (article 21); la sécurité sociale et l'assistance sociale (article 34); les soins de santé (article 35); et la liberté de circulation et de séjour (article 45) sont remis en cause de ce fait.

Les Roms sont surreprésentés parmi les personnes touchées par la pauvreté ou l'exclusion sociale. L'enquête sur les Roms réalisée par

**« Les Roms ont été désignés – pour une raison quelconque – comme boucs émissaires. »**

*Kumar, défenseur des droits des Roms, vidéo de la FRA « A decade of human rights protection: The EU Agency for Fundamental Rights turns 10 »*

la FRA en 2011 a conclu qu'au moins 80 % des Roms interrogés étaient en risque de pauvreté ou d'exclusion, contre 24 % de l'ensemble des adultes<sup>105</sup>. Dans le même temps, près de la moitié des Roms interrogés ont indiqué qu'ils avaient connu une discrimination au cours de l'année précédant l'enquête en raison de leur origine ethnique, tandis qu'environ 40 % avaient connaissance des lois interdisant la discrimination envers les membres de minorités ethniques lorsqu'ils sollicitaient un emploi. Rares sont les grandes enquêtes d'envergure de l'Union qui couvrent suffisamment les minorités ethniques, dont les Roms, de sorte que ces données éclairent d'un nouveau jour les défis en matière de droits fondamentaux auxquels est confrontée la plus large minorité ethnique de l'UE<sup>106</sup>.

Reflétant l'urgence de la situation révélée par ces données ainsi que d'autres, plusieurs institutions de l'UE ont mis en place des engagements juridiques et politiques complets visant spécifiquement à améliorer les conditions socio-économiques des Roms. L'UE a adopté un cadre pour les stratégies nationales d'intégration des Roms en avril 2011, marquant l'engagement sans précédent des États membres de l'UE à promouvoir l'inclusion de leurs communautés roms.

Les progrès sur le terrain, cependant, ont été sensiblement plus lents. La FRA a publié des données en 2016 – dans le cadre d'EU-MIDIS II – indiquant que peu de progrès ont été réalisés<sup>107</sup>. Dans l'ensemble, 80 % des Roms vivent sous le seuil de risque de pauvreté de leur pays : un sur trois vit dans un logement sans eau courante tandis qu'un sur dix vit dans un logement sans électricité (voir également le [chapitre 4 du Rapport sur les droits fondamentaux 2017](#)). En outre, un quart de tous les Roms et un tiers des enfants roms vivent dans un ménage qui a été confronté à la faim au moins une fois au cours du mois précédant l'enquête. Les Roms continuent à être confrontés à une discrimination d'une ampleur intolérable dans leur recherche d'emploi, sur leur lieu de travail, dans le domaine éducatif, dans celui des soins de santé, dans leurs contacts avec l'administration ou même dans les magasins ; 41 % se sont sentis

discriminés au moins une fois dans l'un de ces domaines de la vie quotidienne au cours des cinq dernières années.

*« Les États membres doivent avant tout veiller à ce que les Roms ne subissent pas de discriminations et soient traités comme tous les autres citoyens de l'UE, avec un accès identique à l'ensemble des droits fondamentaux décrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Par ailleurs, une action est nécessaire pour mettre fin au cercle vicieux de la pauvreté qui s'entretient d'une génération à l'autre. »*

Commission européenne (2011), « Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 », COM(2011) 173 final, 5 avril 2011

Ces résultats soutiennent l'évaluation de la Commission en 2016 selon laquelle, bien que les instruments juridiques, politiques et de financement mis en place aient entraîné une meilleure coordination et intégration, ils n'étaient pas en mesure d'« empêcher une nouvelle détérioration des conditions de vie des Roms ni l'hostilité répandue des populations majoritaires envers eux »<sup>108</sup>. Parmi les actions proposées par la Commission pour améliorer la mise en œuvre des mesures d'inclusion des Roms, il en est trois qui ressortent des recherches de la FRA comme déterminantes :

- renforcer le suivi et l'évaluation des mesures d'inclusion des Roms ;
- responsabiliser les Roms et les impliquer dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des mesures d'intégration au niveau local ;
- refléter les vulnérabilités spécifiques à l'âge et au genre dans les efforts pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

La Commission européenne a également mis ces questions en exergue, en tant qu'enjeux spécifiques en 2010 et 2016<sup>109</sup>.

L'importance des initiatives de suivi et d'évaluation efficaces pour améliorer la mise en œuvre des droits fondamentaux est un thème constant dans les recherches de la FRA et est fermement ancré dans les initiatives liées aux Roms. Tant le cadre de l'UE sur les stratégies nationales d'intégration des Roms que la recommandation du Conseil de 2013 accordent une place de premier plan au suivi régulier des progrès. Pour soutenir ces efforts, la FRA a collaboré avec la Commission européenne et les États membres – par le biais du groupe de travail ad hoc sur les indicateurs de l'intégration des Roms<sup>110</sup> – afin d'élaborer et d'appliquer un système de suivi à deux piliers concernant l'intégration des Roms. Le premier pilier se compose d'un cadre d'indicateurs pour mesurer les progrès par rapport à une série de droits fondamentaux, fondé sur le modèle structure-processus-résultat des Nations Unies<sup>111</sup>. Les indicateurs du processus sont particulièrement importants pour

informer les décideurs politiques à propos d'éventuels lacunes ou déficits au niveau de la mise en œuvre ; le second pilier est donc un outil de collecte d'informations pour générer des données afin d'appliquer ces indicateurs. En 2016, ce système a alimenté le premier rapport des États membres sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la recommandation du Conseil de 2013.

Néanmoins, des faiblesses persistent dans le « monitoring » (suivi) des processus. Ainsi, un vrai défi est la mise en relation des mesures avec les résultats, ce qui permettrait aux décideurs politiques de contrôler les fruits de leurs efforts<sup>112</sup>. Les enquêtes de la FRA visent à combler le manque de données disponibles sur les résultats. Si d'autres instruments majeurs d'enquête européens, comme l'enquête sur les revenus et les conditions de vie ainsi que l'enquête sur les forces de travail incluaient systématiquement la possibilité de désagréger les données pertinentes, l'impact des mesures sur le terrain pourrait être mieux analysé.

En outre, les outils de suivi fondés sur les droits fondamentaux peuvent ne pas être appliqués de manière cohérente dans tout l'éventail des mesures d'intégration des Roms. Par exemple, bien que l'introduction de conditions ex ante dans le règlement actuel relatif aux Fonds ESI constitue un important pas en avant, il reste des possibilités d'améliorer l'évaluation de leur rôle dans la mise en œuvre des droits fondamentaux. À cet égard, l'assistance fournie par la FRA aux agents de la Commission collaborant avec les Fonds ESI sur les outils de suivi fondés sur les droits de l'homme peut contribuer à renforcer le rôle des Fonds ESI dans la lutte contre la discrimination et la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale<sup>113</sup>.

Tout suivi efficace est étroitement lié à l'implication des personnes concernées. Le soutien à une participation pleine et significative passe par la responsabilisation. Tant la Commission européenne que le Conseil de l'Europe ont pris des mesures pour améliorer la participation civile et politique des citoyens Roms, ainsi que la capacité des acteurs roms de la société civile. La Commission européenne a soutenu des projets pilotes pour le suivi alternatif des stratégies nationales d'intégration des Roms, y compris les informations sur l'implication de la société civile<sup>114</sup>, tandis que le Conseil de l'Europe a aidé au développement de groupes d'action communautaires à travers lesquels les citoyens roms peuvent contribuer aux processus de prise de décision au niveau local<sup>115</sup>. D'autres éléments factuels sur les processus complexes responsabilisant les communautés roms locales proviendront du projet d'engagement local pour l'inclusion des Roms de la FRA<sup>116</sup>. Rassemblant les résidents locaux, dont les Roms, avec d'autres parties prenantes, le projet examine la meilleure façon de les impliquer dans les actions d'intégration des Roms.

Les recherches de la FRA soulignent également les aspects particuliers de la pauvreté et de l'exclusion

sociale rencontrés par les femmes et les enfants. Les données de la FRA montrent que, 42 % des Roms en risque de pauvreté sont des enfants âgés de moins de 18 ans, tandis que pour les ménages non roms, ce nombre diminue de moitié (22 %) <sup>117</sup>. Les enfants roms accusent également un retard par rapport à leurs pairs non-roms en ce qui concerne tous les indicateurs dans le domaine de l'éducation : par exemple, près d'un cinquième (18 %) des Roms âgés de six à 24 ans se situent à un niveau éducatif inférieur à celui correspondant à leur âge. De même, les données montrent de plus mauvais résultats pour les femmes que pour les hommes. Les femmes roms indiquent des taux d'emploi plus faibles que les hommes roms, par exemple : 16 % contre 34 %. Pas moins de 72 % des jeunes femmes roms interrogées ne suivent pas un enseignement ou une formation ou sont sans emploi, contre 55 % des jeunes hommes roms. Ces conclusions peuvent aider les décideurs politiques à élaborer des réponses mieux ciblées afin de promouvoir plus efficacement l'inclusion sociale des femmes et des enfants roms.

Étant donné que les dispositions juridiques et politiques de l'Union relèvent de plus en plus du cadre des droits fondamentaux, des mesures luttant contre la discrimination et l'antitsiganisme devraient être intégrées non seulement dans les stratégies d'intégration des Roms mais, plus largement, dans l'ensemble de mesures contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Outre les programmes de réforme nationaux existants et les projets des Fonds ESI, d'autres initiatives devraient être élaborées dans le cadre du nouveau pilier européen des droits sociaux. Comme l'a souligné la commissaire Thyssen dans son discours d'ouverture lors de la conférence sur le pilier proposé « L'Europe a toujours accordé de l'importance à la justice sociale – en tant que cœur de son économie de marché sociale, il en découle que nous devons lutter de front contre les inégalités et la pauvreté » <sup>118</sup>.

## Migration et droits fondamentaux : la situation des enfants

*« Nous pouvons construire des murs, nous pouvons ériger des clôtures. Mais imaginez un instant que ce soit vous qui vous trouviez dans cette situation, votre enfant dans les bras, et tout votre univers qui s'écroule. Il n'y a pas de prix que vous ne seriez prêt à payer, pas de mur, de mer ou de frontières que vous ne seriez prêt à franchir pour fuir la guerre ou la barbarie du soi-disant « État islamique ». Il est donc grand temps d'agir pour gérer la crise des réfugiés. Il n'y a pas d'alternative ».*

Jean-Claude Juncker, Président de la Commission européenne (2015), *L'état de l'Union en 2015 : Le moment de l'honnêteté, de l'unité et de la solidarité*, discours, Strasbourg, 9 septembre 2015

Plus d'un million de réfugiés et de migrants sont entrés dans l'UE en transitant par la Grèce et l'Italie en 2015.

360 000 autres personnes ont traversé la Méditerranée pour entrer dans l'Union en 2016 <sup>119</sup>. Parmi eux, 26 % étaient des enfants, dont bon nombre n'étaient pas accompagnés <sup>120</sup>. Le nombre total d'enfants demandeurs d'asile est passé de 61 195 en 2010 à 368 800 en 2015, soit six fois plus. Parmi ces demandes, 96 465 ont été soumises par des enfants non accompagnés, ce qui représente presque dix fois plus qu'en 2010 (10 610 demandes). 87,5 % des enfants qui sont arrivés en Italie par la mer en 2016 étaient non accompagnés <sup>121</sup>.

Cette situation illustre sans détour la possibilité de violations des droits fondamentaux à tous les stades du processus de migration et d'asile. La FRA a souligné certaines des préoccupations les plus urgentes dans son *Rapport sur les droits fondamentaux 2016* <sup>122</sup>, notamment les possibilités juridiques limitées pour les réfugiés d'entrer dans l'UE ; le trafic de migrants ; l'impact de l'asile et des pratiques de gestion des frontières sur les règles de libre circulation de l'UE ; et la prévention du refoulement <sup>123</sup> – le renvoi d'un réfugié vers une situation de risque de persécution. D'autres questions, telles que la réinstallation des migrants dans d'autres États membres de l'Union, le regroupement des membres de la famille dans différents États membres, les implications de la « déclaration UE-Turquie » adoptée le 18 mars 2016, et les systèmes d'information en matière d'asile et de migration <sup>124</sup>, sont discutées au [chapitre 5 du Rapport sur les droits fondamentaux 2017](#).

Face à l'urgence de la crise aux frontières de l'UE, la FRA a complété ses recherches dans le domaine <sup>125</sup> par de nouvelles activités, en particulier le déploiement d'experts dans les « hotspots » (centres d'identification et d'enregistrement) en Grèce entre avril et septembre 2016 afin d'apporter une expertise en matière de droits fondamentaux aux acteurs de l'UE sur le terrain <sup>126</sup>. La FRA publie aussi régulièrement des rapports de synthèse sur les préoccupations en matière de droits fondamentaux liées à la migration dans les États membres particulièrement touchés par de grands mouvements migratoires <sup>127</sup>. En outre, quatre avis juridiques, sollicités par le Parlement européen, ont mis en évidence l'impact en matière de droits fondamentaux de certaines réponses de l'UE, à savoir une proposition de liste européenne commune des pays d'origine sûrs <sup>128</sup>, la situation dans les hotspots en Grèce et en Italie <sup>129</sup>, et les effets sur les enfants des propositions de révision des règlements Dublin <sup>130</sup> et Eurodac <sup>131</sup>.

Cette situation remet en question de nombreux droits inscrits dans la Charte, notamment les droits d'asile (article 18), du respect de la vie privée et de la vie de famille (article 7), à un recours effectif (article 47), à l'intégrité de la personne (article 3) et à la liberté (article 6) ainsi que l'interdiction du refoulement et de l'expulsion collective (article 19). Les données probantes collectées par le biais de l'engagement opérationnel et des recherches de l'agence soulignent les risques

particuliers associés aux enfants arrivant en grands nombres. Ils rendent plus difficile le respect de l'article 24 sur les droits de l'enfant conjointement avec les droits susmentionnés<sup>132</sup>.

Près d'un tiers des demandes d'asile dans l'UE, tant en 2015 qu'en 2016, étaient le fait d'enfants. Une minorité importante d'entre eux étaient non accompagnés – non accompagnés par un adulte qui en est légalement responsable – ou séparés – accompagnés par un membre de leur famille autre que leurs parents ou leur tuteur<sup>133</sup>. Les efforts pour mettre en œuvre la protection renforcée que le droit international, de l'Union et national accorde aux enfants non accompagnés et aux enfants séparés ont soumis les systèmes d'asile et de protection des enfants dans de nombreux États membres à rude épreuve, comme jamais auparavant<sup>134</sup>.



Source : Vidéo de la FRA (2017), « A decade of human rights protection: The EU Agency for Fundamental Rights turns 10 »

Un examen plus approfondi de ces questions met en exergue une série de défis spécifiques concernant les enfants migrants et réfugiés non accompagnés (voir également les [chapitres 5 et 7 du Rapport sur les droits fondamentaux 2017](#))<sup>135</sup>. Chacune de ces questions est pertinente pour les réformes proposées au régime d'asile européen commun et pour les systèmes d'information à grande échelle de l'UE<sup>136</sup> :

- empêcher la rétention des enfants non accompagnés ;
- assurer une tutelle pour les enfants non accompagnés ; et
- empêcher la disparition des enfants non accompagnés dans les centres d'accueil.

La FRA a d'abord mis en exergue les défis concernant la disparition d'enfants dans le cadre de la traite des êtres humains en 2009<sup>137</sup>. Deux rapports de 2010 portaient sur les expériences de tutelle légale et de rétention des enfants séparés et présentaient un aperçu comparatif des dispositions juridiques concernant la rétention des enfants séparés dans les procédures de retour<sup>138</sup>.

Un premier risque principal en matière de droits fondamentaux est la détention (désigné comme « rétention » dans les directives de l'UE) des enfants. Bien que le droit de l'Union décourage fortement la détention de tous les enfants à des fins de migration<sup>139</sup>, la FRA a collecté des données factuelles indiquant que des enfants non accompagnés et des enfants séparés continuent d'être retenus dans certains États membres de l'UE<sup>140</sup>. Cela soulève de nombreuses questions en matière de droits fondamentaux, notamment : une évaluation individuelle insuffisante de la nécessité de la rétention ; une évaluation limitée de l'intérêt supérieur de l'enfant avant la détention ; le type de structure et les garanties spécifiques aux enfants disponibles<sup>141</sup>. Les enfants retenus dans les hotspots, en particulier, n'ont pas d'activités significatives appropriées à leur âge et courent un risque élevé d'être placés avec des adultes qui ne leur sont pas apparentés en raison du manque d'installations spécialisées<sup>142</sup>. Les expériences des enfants recueillis par la FRA avant la crise actuelle confirment ces préoccupations. Les enfants séparés ont parlé de brimades et d'agression en détention, ainsi que de leur confusion quant aux raisons pour lesquelles ils étaient détenus, étant donné qu'ils n'avaient pas commis d'infraction<sup>143</sup>.

*[M]ême pour une brève période et dans des conditions matérielles adéquates, la détention liée à l'immigration n'est jamais dans le meilleur intérêt de l'enfant. [Il s'agit d']une mesure disproportionnée, car les dommages infligés aux enfants ne peuvent être justifiés par des besoins de contrôle de l'immigration ».*

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2016), « Letter from the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Nils Muižnieks, to the Secretary of State for Migration and Asylum of Belgium, Theo Francken, concerning the detention of migrant children », *Com-mDH(2016)43*, 19 décembre 2016

L'article 17 de la directive « retour » et les articles 11 et 12 de la directive sur les conditions d'accueil déterminent, lors de situations exceptionnelles justifiant la rétention d'enfants, des sauvegardes, notamment l'assurance que la rétention ait lieu pour la période appropriée la plus courte possible et dans un hébergement avec le personnel et les installations appropriées permettant aux enfants de s'adonner à des activités récréatives, appropriées à leur âge<sup>144</sup>.

Les données factuelles que l'agence a collectées au cours d'une décennie soulignent avec force une seconde question : l'importance de systèmes de tutelle pour garantir les droits de tous les enfants, en particulier des enfants migrants et réfugiés séparés de leurs familles. Tout au long du processus d'arrivée, d'asile et d'immigration, les tuteurs jouent un rôle essentiel en assurant l'accès de l'enfant aux services, des informations et un soutien, ainsi que la garantie de leur intérêt supérieur dans les procédures juridiques et administratives<sup>145</sup>. Dans la pratique, cependant, les travaux de la FRA illustrent des problèmes persistants : retards importants dans la nomination des tuteurs ; difficultés pour trouver

un nombre suffisant de tuteurs adéquats ; la désignation de tuteurs pouvant présenter des conflits d'intérêts ; et des tuteurs responsables d'un grand nombre d'enfants<sup>146</sup>. Les enfants demandeurs d'asile séparés ignorent souvent, également, s'ils ont un tuteur ou qui est cette personne, indiquent des entretiens de 2010<sup>147</sup>.

Les révisions proposées de la directive sur les conditions d'accueil ont été publiées en 2016, en réponse à la crise des migrants et des réfugiés. Elles abordent plusieurs de ces questions. Entre autres, la proposition appelle à la désignation d'un tuteur dans un délai de cinq jours à partir de la demande de protection internationale, le contrôle des tuteurs et l'assurance que les tuteurs ne sont pas responsables d'un nombre disproportionné d'enfants<sup>148</sup>. Le manuel publié conjointement par la FRA et la Commission européenne intitulé *La tutelle des enfants privés de soins parentaux* fournit des orientations pratiques sur la façon dont les États membres peuvent appliquer ces sauvegardes dans leurs systèmes nationaux de tutelle<sup>149</sup>. Par exemple, pour éviter des conflits d'intérêts potentiels, il met en garde contre la désignation de tuteurs qui travaillent également pour les centres d'accueil. Il conseille également sur la formation des tuteurs et établit des éléments clés des mécanismes de suivi et de contrôle. Il s'agit d'une réponse aux données probantes que la FRA a collectées, montrant que la plupart des États membres n'ont pas mis en place des modalités pour le dépôt de plaintes contre les tuteurs<sup>150</sup>. Dans le cadre de sa présence dans les hotspots en 2016, la FRA a organisé un atelier sur la réforme du système grec de tutelle qui s'est fondé sur les pratiques encourageantes dans les États membres de l'UE.

comportent souvent des exigences administratives fastidieuses et parce qu'ils n'ont pas confiance dans les autorités et manquent d'informations. Des conditions d'accueil et des pratiques de rétention inadéquates constituent d'autres facteurs d'incitation : les données factuelles provenant des rapports mensuels de la FRA en 2015 et 2016 semblent indiquer que des enfants disparaissent principalement des centres de transit et de premier accueil temporaire qui ne répondent pas aux normes de protection des enfants<sup>152</sup>.

Ces facteurs plaident en faveur de l'instauration de mesures destinées à réduire le nombre d'enfants non accompagnés ayant disparu<sup>153</sup>, qui est estimé à plus de 10 000 en 2015<sup>154</sup>. Premièrement, les enfants pourraient être moins enclins à partir à la recherche de membres de leur famille s'il y avait davantage d'opportunités de regroupement familial – par exemple, un système spécial pour le transfert d'enfants non accompagnés vers les États membres présentant les meilleures chances d'un regroupement familial<sup>155</sup>. Deuxièmement, veiller à ce que les enfants reçoivent des informations exactes de manière appropriée à leur âge contribue à créer la confiance ; la désignation rapide d'un tuteur formé et qualifié peut aider à la transmission d'informations et à l'identification d'enfants risquant de disparaître. Enfin, l'accueil et l'hébergement devraient être assurés d'une manière plus « familiale », comme dans une famille d'accueil, avec l'implication des autorités de protection de l'enfance. Dans les hotspots établis en Grèce et en Italie en 2015, l'offre de conditions adéquates inclut le fait d'avoir une personne qualifiée responsable des questions de protection des enfants, comme proposé dans l'avis juridique de la FRA de 2016<sup>156</sup>.

**« Il n'est pas bon de fermer la route aux réfugiés, car s'ils le font, les réfugiés trouveront des trajets plus dangereux et beaucoup périront en route. »**

Jeune femme migrante de 15 ans, vidéo de la FRA  
« A decade of human rights protection: The EU Agency for Fundamental Rights turns 10 »

L'absence d'enregistrement, un hébergement inadéquat, la crainte ou l'expérience de la rétention, et une tutelle inefficace peuvent être des facteurs intervenant dans la disparition d'enfants

migrants. Bien qu'un manque de données exhaustives signifie qu'il n'y a guère de clarté concernant le nombre d'enfants non accompagnés ayant disparu, des éléments factuels collectés par la FRA fournissent certaines indications quant aux raisons pour lesquelles des enfants non accompagnés disparaissent des centres d'accueil<sup>151</sup>. Beaucoup partent pour rencontrer leurs parents ou d'autres membres de la famille, ou des amis vivant dans un autre État membre. D'autres décident de voyager seuls parce que les procédures d'asile sont longues et

Ces réponses proposées par l'agence sont des moyens pratiques de veiller à ce que les droits fondamentaux des enfants puissent être protégés tout au long du processus d'arrivée et d'asile. Plus largement, elles soulignent l'importance de veiller à ce que le droit et la politique de l'Union intègrent pleinement les besoins de ce groupe particulièrement vulnérable de réfugiés et de migrants. Les initiatives futures au niveau de l'UE offrent l'occasion de renforcer les sauvegardes existantes. Par exemple, la proposition d'un règlement de Dublin révisé signale des progrès dans certains domaines, tels que le droit à l'information élargi des enfants<sup>157</sup>. Des garanties supplémentaires renforceraient encore la protection – comme la désignation d'un tuteur et l'exclusion des enfants non accompagnés des procédures accélérées afin de garantir une véritable évaluation de leur intérêt supérieur, comme l'avance la FRA dans son avis sur le règlement de Dublin révisé<sup>158</sup>.



## Que reste-t-il à accomplir ?



Ce Focus a tout d'abord décrit comment l'UE a élaboré et amélioré ses outils pour respecter, protéger et promouvoir les droits fondamentaux, dont la FRA. Toutefois – comme le soulignent les quatre exemples discutés ci-dessus –, des obstacles importants à la réalisation des droits de l'homme pour tous les individus qui vivent dans l'Union persistent.

Le décalage entre les structures des droits fondamentaux et les résultats sur le terrain indique des lacunes persistantes. Comblar ces lacunes exige un engagement renouvelé en faveur des droits fondamentaux. Celui-ci est d'autant plus nécessaire que l'on a assisté ces dernières années à l'émergence de nouveaux défis dans le paysage politique. Dans ce contexte, le rôle de la FRA semble comme encore plus pertinent qu'il y a 10 ans.

### Les lacunes et les défaillances persistent

L'UE a pris des mesures importantes afin de devenir un acteur des droits de l'homme à part entière. Toutefois, il convient de mettre ces progrès remarquables en perspective. Le renforcement, au cours de la dernière décennie, de l'architecture formelle des droits fondamentaux n'atteindra son objectif que lorsque toutes les personnes dans l'UE auront réellement le sentiment que leurs droits fondamentaux sont protégés et satisfaits. Ici, précisément, nous constatons deux lacunes majeures. L'une est l'application incohérente de la législation et de la politique des droits fondamentaux au travers de l'UE. L'autre est l'absence de communication sur le fait que les droits de l'homme sont pour chacun et offrent la meilleure base pour que les sociétés évoluent et s'épanouissent. C'est cet échec qui explique tout au moins de manière partielle l'accroissement du soutien de groupes populistes dans de nombreux territoires européens.

Quatre exemples mettent ces problèmes en lumière :

- Les États membres n'ont pas de « culture de la Charte » pleinement intégrée dans leurs procédures administratives, législatives et judiciaires. La mise en œuvre du « droit contenu dans les textes » dans la réalité vécue continue d'accuser des lacunes.
- L'UE n'exploite pas encore pleinement le potentiel de tous les droits inscrits dans la Charte (notamment les droits socio-économiques) et leur fonction directrice dans ses activités.
- L'UE ne sollicite pas systématiquement des avis sociojuridiques indépendants au moment de légiférer. De plus, l'Union en tant que telle, n'ayant pas encore adhéré à la Convention européenne des droits de l'homme, ne relève donc pas de la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH).
- Une lacune persiste entre les politiques internes de l'UE en matière de droits fondamentaux et son engagement externe en faveur des droits de l'homme.

La Charte fait à présent partie du droit primaire de l'UE. À ce titre, elle guide et façonne à la fois la législation de l'Union et la législation nationale, lorsque cette dernière relève du champ d'application du droit de l'Union. Étant donné que de grands pans de la législation et de la politique nationale relèvent de ce que l'on nomme la compétence de l'UE, la Charte contient en réalité les normes en matière de droits fondamentaux pour de nombreux aspects des activités des États membres. Néanmoins, la Charte ne joue qu'un rôle secondaire dans l'élaboration des lois et des politiques nationales ainsi que dans la jurisprudence nationale.

La Charte ne peut atteindre son plein potentiel que si elle est activement utilisée par les juristes dans les administrations et juridictions nationales. Toutefois, les références à la Charte au niveau national restent limitées en quantité et superficielles en qualité (voir le [chapitre 1 du Rapport sur les droits fondamentaux 2017](#)). Lors de l'examen attentif des prochaines mesures législatives et politiques nationales ou de l'application de normes pour mettre en œuvre le droit de l'Union, une analyse détaillée de leur compatibilité avec la Charte devrait être faite systématiquement – ceci n'est pas encore pratiqué actuellement.

Outre l'obligation de respecter les droits et d'observer les principes de la Charte, les États membres doivent également « en promouv[oir] l'application » (article 51 de la Charte). Or, des politiques nationales pour promouvoir l'utilisation de la Charte dans les administrations publiques et les systèmes juridiques nationaux font défaut. Des efforts pour combler cette lacune entre obligation statutaire et réalité politique favoriseraient l'utilisation de la Charte elle-même et pourraient également cimenter le rôle plus large des droits fondamentaux en tant qu'élément central des processus d'élaboration de la législation et des politiques.

Au niveau de l'UE, les références explicites à la Charte sont nettement plus fréquentes et les évaluations des impacts liés à la Charte sont devenues la norme. Néanmoins, il existe encore un potentiel pour renforcer l'utilisation de la Charte. Un exemple clair de ce potentiel est à trouver dans le domaine des droits économiques et sociaux. Bon nombre des instruments qui définissent la gouvernance économique de l'UE n'assignent pas un rôle spécifique à la Charte. Cela limite son rôle dans certains des domaines politiques qui sont pourtant parmi les plus pertinents pour les personnes vivant dans l'UE<sup>159</sup>. Par exemple, la Charte pourrait être mieux exploitée dans le contexte du Semestre européen et des autres instruments de surveillance économique et budgétaire. Par ailleurs, l'UE pourrait prendre des mesures afin de répondre aux critiques selon lesquelles il n'est pas accordé un poids suffisant à d'autres normes internationales pertinentes, telles que la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe<sup>160</sup>. Une collaboration active au processus de Turin de renforcement des normes établies dans la Charte sociale européenne serait une des façons d'y parvenir.

En outre, les institutions de l'UE semblent s'être attachées à prévenir les violations des droits de la Charte plutôt qu'à maximiser son potentiel pour renforcer et guider l'élaboration de politiques. L'évaluation de l'impact en matière de droits fondamentaux des législations et politiques de l'UE est devenue la norme au sein de la Commission européenne. Les propositions sont vérifiées à l'aune de la Charte, un signe supplémentaire qui indique comment elle a instillé une nouvelle culture des droits fondamentaux dans les

institutions et processus de l'UE. Néanmoins, l'analyse d'impact des droits fondamentaux pourraient encore être améliorées dans toutes les institutions de l'Union<sup>161</sup>. L'implication de la FRA dans le processus législatif de l'UE, de manière plus structurée, serait une contribution importante à cet égard. Par exemple, la Commission européenne a adopté une approche plus informelle, mais néanmoins efficace, lors de la création du groupe d'experts de haut niveau concernant l'interopérabilité entre systèmes d'information à grande échelle par l'UE dans le domaine de l'asile, du contrôle aux frontières et de l'immigration (voir le [chapitre 5 du Rapport sur les droits fondamentaux 2017](#))<sup>162</sup>: la FRA y a été impliquée dès le tout début, fournissant une expertise et des avis pendant tout le processus.

L'adhésion de l'UE à la CRPD, et donc son acceptation du contrôle externe du comité CRPD des Nations Unies et de l'examen de ses progrès dans la mise en œuvre de la convention ont clairement indiqué que l'Union désire elle-même se soumettre à un examen externe de ses performances en matière de droits de l'homme. Ainsi, son ouverture aux orientations provenant de sources externes à l'UE élargit la portée de la législation internationale des droits de l'homme dans le renforcement des performances de l'Union en la matière. La [ratification](#) de la Convention d'Istanbul, comme proposée en mars 2016, étendrait cette possibilité à un nouveau domaine.

La situation concernant l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) est moins encourageante. L'avis 2/13 de la CJUE pourrait retarder substantiellement le processus.<sup>163</sup> Cela risque de donner l'impression que l'UE hésite à accepter un contrôle judiciaire externe de la CouEDH. Un tel contrôle judiciaire externe serait important, étant donné que la compétence de la CJUE est limitée – elle exclut la politique étrangère et de sécurité commune – et les personnes ont seulement un accès restreint à la CJUE.<sup>164</sup> De plus, cela déjouerait le danger de créer l'apparence (au niveau national et/ou international) que la protection des droits fondamentaux est moins importante que la conservation d'un ordre juridique autonome.

Enfin, des déséquilibres persistent dans la coordination de la politique des droits de l'homme dans l'Union et en dehors. Alors que l'UE a un cadre stratégique et un plan d'action pour les droits de l'homme et la démocratie pour ses relations extérieures depuis 2012<sup>165</sup>, il n'existe pas de degré de coordination similaire dans la sphère interne de l'UE. La justification du Conseil de l'UE lors de l'adoption du plan d'action actuel en 2015 était que « [L]es crises complexes et les multiples violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales auxquelles nous sommes actuellement confrontés exigent que l'UE agisse avec encore plus de détermination ».<sup>166</sup> Cela semblerait s'appliquer également au sein de l'Union.



Tout comme dans les relations externes, un plan d'action interne pourrait permettre à l'Union de « de faire face à ces enjeux grâce à des mesures plus ciblées, une utilisation systématique et coordonnée des instruments dont elle dispose, et un impact accru de ses politiques et outils sur le terrain ».<sup>167</sup> En 2014, la FRA a examiné quelle forme pourrait prendre un tel cadre stratégique interne pour les droits fondamentaux. Elle a défini une série d'outils aux niveaux de l'UE, national et d'outils généraux.<sup>168</sup> Un thème récurrent reflète un autre aspect mis en exergue par le Conseil pour les relations externes : « mettr[e] particulièrement l'accent sur la participation des institutions et mécanismes locaux, y compris les institutions nationales de défense des droits de l'homme, ainsi que de la société civile, et sur la coopération avec ceux-ci. »<sup>169</sup>. Ici encore, les arguments utilisés dans le cadre des relations externes de l'Union soutiennent parfaitement l'appel à l'élaboration d'un cadre stratégique interne de l'UE pour la protection et la promotion des droits fondamentaux.

## De nouveaux défis à l'horizon : engagement et communication

Des difficultés supplémentaires apparaissent, qui nécessiteront des réponses innovantes. Les éléments probants recueillis par la FRA semblent indiquer que l'« espace » ouvert pour la société publique dans le discours public et l'élaboration de politiques se rétrécit, tant sur le plan politique que sur le plan financier. Cela a été confirmé par une enquête de 2016 auprès de 300 associations et ONG diverses.<sup>170</sup> Or, lorsque les droits fondamentaux sont sur la défensive, les organisations de la société civile prennent une importance toute particulière. Elles peuvent jouer un rôle important pour qu'un sentiment d'appropriation soit généré et pour lutter contre les informations erronées et la désinformation. Toutefois, cela ne sera possible que si on leur donne les moyens et le pouvoir de communiquer les droits fondamentaux à travers un discours jugé convaincant.

Un autre défi concerne la communication des droits. Ceux qui se sont engagés en faveur des droits de l'homme et du renforcement de leur protection dans l'UE doivent admettre que nous avons échoué dans la communication de l'importance des droits de l'homme pour tous les membres de la société et de l'importance d'un débat public et politique respectueux et tolérant. En 2013, la FRA a souligné que l'environnement politique dans lequel les droits de l'homme sont utilisés en vue de protéger les personnes devenait de plus en plus difficile.<sup>171</sup> Cela est toujours vrai. Certains éléments de l'idéologie extrémiste – en ce qui concerne particulièrement les attitudes envers la migration et l'Islam – se sont implantés dans certains grands partis politiques et semblent être progressivement acceptés

par l'électorat, en général. Une rhétorique hostile aux droits de l'homme permet de dépeindre plus facilement les droits comme du « politiquement correct » et non comme des obligations légales. Si elle n'est pas contrôlée, une rhétorique intolérante dans le discours politique, diffusée par les médias, pourrait inciter à la discrimination, à la haine ou à la violence, comme le montre un document récent de la FRA.<sup>172</sup> Il en résulte des implications sociétales qui vont bien au-delà de l'interaction immédiate entre l'agresseur et la victime.<sup>173</sup>

Même lorsqu'il existe un système de protection des droits de l'homme à part entière, il est difficile de défendre les droits fondamentaux face aux efforts répétés de certaines parties du discours politique et public pour les discréditer. À l'avenir, l'Union et ses États membres devront trouver des moyens efficaces pour :

- remédier à la défiance à l'encontre des institutions publiques et aux sentiments de menace ressentie, par exemple, face à l'immigration ou la mondialisation ; et
- mettre en évidence les avantages des droits fondamentaux pour chacun et chacune dans l'UE

Relever les défis avec succès exige d'abord de les comprendre. Cela requiert une analyse de la motivation de ceux qui expriment du mépris pour les droits de l'homme. Cette rhétorique ne reflète pas nécessairement le rejet des valeurs consacrées dans les normes des droits fondamentaux. Une enquête de 2016 dans les neuf plus grands États membres conclut que ce ne sont pas au nom des valeurs mais par crainte de la mondialisation que l'on s'écarte du courant politique dominant.<sup>174</sup> Les attitudes à l'égard des droits de l'homme sont susceptibles d'être liées aux niveaux de confiance envers l'État, soulignant le lien entre les droits fondamentaux, d'une part, et l'État de droit et la démocratie, d'autre part. C'est ici qu'un « mécanisme pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux » pourrait ajouter de la valeur, en particulier si elle est fermement ancrée dans les réalités, institutions et processus nationaux.<sup>175</sup> L'intégration des droits fondamentaux dans les réalités sociales devrait contribuer à mieux communiquer la fonction sociétale et les avantages des droits, et établir ainsi « des arguments économiques » pour les droits de l'homme.

Les droits fondamentaux sont parfois perçus comme axés sur les minorités, plutôt que partagés par tous. Cela signifie que les défenseurs des droits fondamentaux doivent accroître l'appropriation collective des droits fondamentaux. Face aux signes d'une diminution du soutien pour les droits fondamentaux dans leurs circonscriptions, les politiciens pourraient devenir moins désireux de soutenir et faire appliquer les normes internationales des droits de l'homme. La notion des droits fondamentaux en tant que « droits pour les minorités » qui sont « imposés » par la « communauté

internationale » contribue à réduire l'affinité pour les droits de l'homme au sein des sociétés.

Un point de départ est la reconnaissance du fait que les droits civils et politiques ont eu, jusqu'à présent, une plus grande place que les droits économiques et sociaux. Les droits économiques et sociaux ont le potentiel nécessaire pour signaler aux personnes que l'État leur accorde des droits légaux, tout comme il habilite un migrant à demander l'asile. La Charte est unique dans sa combinaison, mettant sur pied d'égalité les droits civils, politiques, sociaux et économiques dans un seul document. Le potentiel des droits économiques et sociaux énoncés dans la Charte n'a cependant pas été complètement exploité jusqu'à présent. Pour renforcer la compréhension de la manière dont l'Union protège les droits de l'homme et renouveler sa foi dans leur importance capitale, tant fois pour le développement individuel que la cohésion sociale, ces droits moins connus mais consacrés dans la législation de l'UE devraient se voir accorder plus de poids.

Les activités et outils traditionnels relatifs aux droits de l'homme pourraient ne plus suffire pour relever efficacement ces défis. Toutefois, il est essentiel de lutter contre la perception des droits fondamentaux comme étant un facteur de complication, voire un obstacle dans la réponse aux défis urgents auxquels tous sont confrontés dans l'Union, s'ils doivent tenir leur promesse d'être l'une des valeurs qui sous-tendent l'UE et ses 28 États membres.

## Le rôle de l'Agence des droits fondamentaux

En établissant la FRA, l'UE a complété les outils existants par un centre indépendant d'expertise en matière de droits fondamentaux, capable de fournir des données et des informations objectives, comparables, pertinentes et fiables, ainsi que des avis et des orientations<sup>176</sup>. Elle a également créé une agence qui contribue à sensibiliser aux droits fondamentaux, coopère avec les organismes publics responsables des droits de l'homme au niveau national, s'engage auprès de la société civile et travaille en coordination avec les organisations internationales pour les droits de l'homme.

Les activités de la FRA démontrent que la meilleure façon d'évaluer l'efficacité et l'effectivité des mesures de protection et de promotion des droits fondamentaux requiert d'accorder une attention simultanée aux résultats des lois et des politiques. Ces résultats peuvent être mesurés au moyen d'enquêtes et d'autres types de recherches objectives et comparables, qui collectent systématiquement des données sur les expériences des détenteurs de droits (les particuliers), et sur les actions et investissements spécifiques que les porteurs de devoirs (les États) entreprennent pour exécuter

leurs engagements. Le fait d'avoir un contact concret avec les professionnels et de leur fournir des avis offre des possibilités de s'engager envers les réalités pratiques et pas seulement avec les cadres normatifs pertinents. Les quatre domaines politiques examinés ci-dessus mettent en évidence les différentes formes d'engagement de la FRA en faveur des droits fondamentaux, notamment :

- des enquêtes à grande échelle offrant des données fiables, détaillées et comparables qui complètent les résultats des grandes enquêtes statistiques européennes ;
- des orientations pratiques, sur place, pour soutenir les professionnels sur le terrain ; et
- des avis juridiques qui examinent dans le détail les propositions législatives et offrent des orientations sur l'élaboration et la mise en œuvre d'une législation liée aux droits.

Les enquêtes à grande échelle de la FRA évaluent les expériences et les perceptions des personnes, et donnent une indication unique du résultat des politiques de l'UE sur le terrain. La prochaine enquête sur les droits fondamentaux collectera des informations sur les expériences des personnes concernant des questions de droits fondamentaux dans l'Union ainsi que leurs avis à cet égard. Adoptant une perspective des droits fondamentaux pour des questions courantes telles que l'accès à la justice, les droits des consommateurs et une bonne administration, l'enquête recensera les lacunes dans la réalisation des droits et la prestation de services dans un large éventail de domaines.<sup>177</sup> Par ailleurs, en appliquant le modèle d'indicateur structure-processus-résultat des Nations Unies, il est possible de mesurer les progrès, la stagnation et la régression, et d'améliorer les politiques de manière plus ciblée.<sup>178</sup>

Il ressort de l'expérience accumulée par la FRA au cours de cette décennie que les évolutions liées aux droits sont influencées par un contexte politique et pratique global, soumis à une brusque mutation. Par exemple, la situation récente en termes de flux migratoires a soumis les États membres à des niveaux de pression inattendus. La FRA a fourni une assistance et une expertise pratiques aux acteurs pertinents sur le terrain en s'engageant dans les centres d'enregistrement en Grèce. En se concentrant sur des questions pratiques, telles que les modalités d'application des garanties de protection des enfants<sup>179</sup> dans les systèmes de tutelle pour les enfants non accompagnés, et sur des mesures pour réduire le risque de refoulement dans la gestion des frontières extérieures<sup>180</sup>, la FRA a fourni des orientations pratiques aux acteurs nationaux concernant la façon de traiter les questions des droits fondamentaux dans la gestion de la migration.



Alors que les institutions spécialisées indépendantes dans de nombreux États membres formulent systématiquement des avis juridiques et des déclarations sur les projets législatifs, de leur propre initiative, ce n'est pas le cas pour l'UE. Les principes de Paris sur le statut des institutions nationales pour les droits de l'homme (INDH) exigent que cette expertise puisse être fournie à l'initiative des INDH.<sup>181</sup> Tel est le cas pour le Contrôleur européen pour la protection des données spécifique au secteur, mais non pour la FRA, qui a un rôle horizontal dans tous les droits fondamentaux.<sup>182</sup> La FRA, en tant qu'agence pour les droits de l'homme de l'UE, ne peut formuler, de sa propre initiative, des avis juridiques sur des projets législatifs. Le mandat de la FRA requiert que le Parlement européen, le Conseil ou la Commission demande explicitement un avis juridique lorsqu'« il concerne » leurs propositions ou positions au cours du processus législatif.<sup>183</sup> Les institutions de l'Union ne sollicitent pas systématiquement cet examen externe en matière de droits fondamentaux.

Il est essentiel de se fonder sur des données factuelles socio-juridiques, robustes et comparables, collectées systématiquement par la FRA, pour l'offre d'une législation et de politiques durables et compatibles avec les droits de l'homme. En outre, s'appuyer sur ces éléments factuels indépendants montre que l'UE est ouverte aux avis et orientations indépendants. Une implication plus systématique de la FRA dans l'élaboration de la législation de l'Union devrait par conséquent être envisagée, si le règlement fondateur de l'agence devait être révisé.<sup>184</sup>

Les défis mis en évidence dans le [Rapport sur les droits fondamentaux 2017](#) – migration, sécurité, numérisation accrue, inégalité sociale et pauvreté – devraient persister. Ils sont susceptibles de se développer dans un contexte de fragmentation des sociétés, d'informations fragmentées et d'un environnement international dont la légitimité est remise en cause par certains politiciens et parties de la population.

En tant que partie intégrante du système des droits de l'homme, la FRA peut jouer un rôle vital dans les efforts visant à redynamiser la légitimité des droits de l'homme. Sur le plan des recherches, l'agence devra améliorer davantage la fourniture de résultats ciblés pour une utilisation immédiate par les décideurs politiques et les législateurs. La FRA devra également continuer

d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes pluriannuels de recherche dans des domaines où le manque de données probantes entrave le processus de la pleine mise en œuvre des droits fondamentaux et leur accomplissement.

En termes de coopération, la FRA renforcera davantage ses liens avec toutes les parties du système international et régional des droits de l'homme<sup>185</sup>, et en particulier avec le Conseil de l'Europe<sup>186</sup>, le système des Nations Unies, l'OSCE ainsi que les institutions de l'UE. Cela inclut les partenaires de la FRA au sein des commissions du Parlement européen, les directions générales de la Commission européenne et les groupes de travail du Conseil qui partagent une responsabilité pour les droits fondamentaux. Dans le même temps, la FRA mettra l'accent sur l'importance de la définition de nouvelles synergies au sein de la communauté européenne et mondiale des droits de l'homme afin de renforcer la complémentarité et multiplier l'impact.

Il sera tout aussi important de collaborer davantage avec les institutions nationales pour les droits de l'homme<sup>187</sup> et, de façon plus générale, les communautés de soutien au niveau national, notamment à travers la composition unique du Conseil d'administration de la FRA. Contrairement aux conseils d'autres agences, celui de la FRA n'est pas composé de représentants des États membres mais de « personnalité[s] indépendante[s] désignée[s] par chaque État membre, assumant des responsabilités à haut niveau au sein d'une institution nationale indépendante de défense des droits de l'homme ou d'une autre organisation du secteur public ou privé ».<sup>188</sup> Enfin, la FRA a entamé un processus de renouvellement de son engagement envers la société civile<sup>189</sup> et utilisera les outils disponibles par le biais de la Plateforme des droits fondamentaux afin d'agir au plus près des citoyens et de s'aligner sur l'article 15, paragraphe 1, du TFUE et sur l'esprit de l'article 11 du TUE concernant l'ouverture et la transparence.

Dans ses activités tant de recherche que de coopération, l'agence prendra en considération l'éventail complet des droits contenus dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, tout en exploitant pleinement son mandat et en se concentrant sur les domaines politiques définis dans son cadre pluriannuel.



## Conclusions

Les évolutions au cours de la dernière décennie peuvent sembler témoigner de visions divergentes sur les performances de l'UE en matière de droits fondamentaux. D'une part, l'UE a concrétisé son engagement de longue date envers les droits de l'homme au-delà de ses frontières en un ensemble de politiques internes visant à protéger et à promouvoir les droits fondamentaux dans ses 28 États membres. Deux étapes clés reflètent ce changement :

- l'entrée en vigueur de la Charte des droits fondamentaux de l'UE ; et
- la création de l'Agence des droits fondamentaux.

L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, exigée par le Traité de Lisbonne, constituerait une autre étape importante.

D'autre part, la mise en œuvre des droits fondamentaux sur le terrain continue de susciter des vives préoccupations. Cette situation est exacerbée par un

environnement politique dans lequel des parties de l'électorat et de leurs représentants semblent remettre de plus en plus en question non seulement certains droits, mais le concept même de la politique fondée sur les droits.

Mettre ces deux récits en concordance constitue un appel urgent à l'action pour combler le fossé entre le cadre des droits fondamentaux en théorie et les résultats des droits fondamentaux en pratique. Cela exige de tous les acteurs qu'ils renouvellent leur engagement pour veiller, conjointement, à ce que les droits fondamentaux entraînent de réels changements dans la vie des personnes. Seule une action renouvelée dans cet esprit nous permettra, en 2027, de considérer la décennie écoulée comme une décennie fructueuse, au cours de laquelle l'UE et ses États membres auront tenu leurs engagements quant aux valeurs communes de « dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités ».



# Notes

- 1 Communautés européennes (1957), *Traité instituant la Communauté Économique Européenne*, 11957E/TXT, 25 mars 1957, art. 2.
- 2 Communautés européennes (1992), *Traité sur l'Union européenne*, JO C 191, 29 juillet 1992, art. F.
- 3 À propos de la Charte en tant que catalyseur du système de l'UE, voir Toggenburg, G.N. (2014), *A European Fundamental Rights Ornament that turns into a European Fundamental Rights Order: The EU Charter of Fundamental Rights at its fifth birthday*, Working Paper Series, n° 4/2014, Vienne, Institute for European Integration Research, Université de Vienne.
- 4 Conseil de l'Union européenne (2007), *Règlement (CE) no 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Journal officiel de l'Union européenne, 15 février 2007, art. 2.
- 5 Bogdandy, A. (2000), « The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union », *Common Market Law Review*, vol. 37, p. 1307-1338.
- 6 Nations Unies (ONU), Assemblée générale (1993), *Principles relating to the status of national institutions (The Paris Principles)*, 48/134, 20 décembre.
- 7 Union européenne (UE) (2012), *Traité sur l'Union européenne*, JO C 326/13, 26 octobre, préambule.
- 8 *Ibid.*, art. 3, para. 1.
- 9 UE (2012), *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, JO C 326/47, 26 octobre, préambule.
- 10 Ahtisaari, M., Frohwein, J. et Oreja, M. (2000), *Report by Martti Ahtisaari, Jochen Frohwein and Marcelino Oreja*, 8 septembre, p. 34.
- 11 Communautés européennes (2006), *Règlement (CE) no 1922/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 portant création d'un Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes*, JO L 403, 30 décembre.
- 12 European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI) (2016), « List of members ».
- 13 Comparer l'article 51 de la Charte et le chapitre 1 du *Rapport sur les droits fondamentaux 2017 de la FRA*.
- 14 Voir le chapitre 8 du *Rapport sur les droits fondamentaux 2017 de la FRA*. Voir également FRA (2013), « L'Union européenne, une communauté de valeurs: les droits fondamentaux en période de crise », *Droits fondamentaux : défis et réussites en 2012 - Rapport annuel*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (Office des publications).
- 15 Commission européenne (2013), *Le tableau de bord de la justice dans l'UE - Un outil pour promouvoir une justice effective et la croissance - Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, COM(2013) 160 final.
- 16 Commission européenne (2014), *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit*, COM(2014) 158 final, 11 mars.
- 17 Conseil de l'UE (2014), *Conclusions of the Council of the European Union and the member states meeting within the Council on ensuring respect for the rule of law*, Conseil des affaires générales, Bruxelles, 16 décembre.
- 18 FRA (2014), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2013 - Rapport annuel 2013 de la FRA*, Luxembourg, Office des publications, p. 10.
- 19 FRA (2016), *Opinion on the development of an integrated tool of objective fundamental rights indicators able to measure compliance with the shared values listed in Article 2 TEU based on existing sources of information*, Avis de la FRA, 2/2016 [Art. 2], 8 avril.
- 20 Parlement européen (2016), *Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2016 contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux*, 2015/2254(INL), Strasbourg, 10 octobre.
- 21 Voir la réponse de la Commission européenne au texte suscité adopté en plénière, SP(2017)16, 17 février.
- 22 Communautés européennes (2000), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, JO C 364/1, 18 décembre, art. 51.
- 23 UE (2012), *Traité sur l'Union européenne*, JO C 326/13, 26 octobre, art. 49.
- 24 Académie de Droit Européen (1998), *Leading by example: A human rights agenda for the European Union for the year 2000 - Agenda of the Comité des Sages and Final Project Report*, Institut universitaire européen de Florence ; Alston, P. (éd.) (1999), *The EU and human rights*, Oxford, Oxford University Press, p. 917.
- 25 Les exemples donnés sont issues de législation adoptée. Par exemple, voir Commission européenne (2008), *Proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle*, COM(2008) 426 final, 2 juillet.
- 26 Conseil de l'UE (2008), *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*, JO L 328, 6 décembre.
- 27 UE (2012), *Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil (directive relative aux droits des victimes)*, JO L 315, 14 novembre.
- 28 La réforme de la protection des données est un paquet législatif qui inclut le Règlement général sur la protection des données et la Directive sur la protection des données en matière pénale et judiciaire. Voir : 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, JO L 119, 4 mai 2016 ; et 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, 4 mai 2016.
- 29 Conseil de l'Europe (2011), *Résolution du Conseil du 10 juin 2011 relative à la feuille de route visant à renforcer les droits et la protection des victimes, en particulier dans le cadre des procédures pénales*, JO C 187, 28 juin ; UE (2010), *Directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales*, JO L 280, 26 octobre ; UE (2012), *Directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit*

- à l'information dans le cadre des procédures pénales, JO L 142, 1 juin ; UE (2012), Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil (directive relative aux droits des victimes), JO L 315, 14 novembre ; UE (2013), Directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires, JO L 294, 6 novembre.
- 30 Commission européenne (2005), *Communication de la Commission - Le respect de la Charte des droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission - Méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux*, COM(2005) 172 final, 27 avril.
- 31 *Ibid.* ; Commission européenne (2009), *Rapport sur le fonctionnement concret de la méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux du respect de la Charte des droits fondamentaux*, COM(2009) 205 final, 29 avril.
- 32 Conseil de l'UE (2011), *Guidelines on methodological steps to be taken to check fundamental rights compatibility at the Council's preparatory bodies*, 10140/11, 18 mai, revu et amélioré en 2014 ; Conseil de l'UE (2015), *Fundamental Rights Compatibility: Guidelines for Council preparatory bodies*, Luxembourg, Office des publications, janvier 2015.
- 33 UE (2016), *Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne « Mieux légiférer »*, JO L 123, 12 mai, point III 15.
- 34 UE (2016), Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, JO L 251/1, 16 septembre.
- 35 Voir par exemple l'enquête de propre initiative du Médiateur européen : Médiateur européen (2013), *Respect des obligations en matière de droits fondamentaux*, OI/5/2012/BEH-MHZ.
- 36 CJUE, *Volker und Markus Schecke GbR et Hartmut Eifert c. Land Hessen*, affaires jointes C-92/09 et C-93/09, 9 novembre 2010.
- 37 CJUE, *Digital Rights Ireland Ltd et Seitlinger et autres*, affaires jointes C-293/12 et C-594/12, 8 avril 2014.
- 38 Conseil de l'UE (2009), *Le programme de Stockholm – une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens*, 17024/09, 2 décembre, p. 12.
- 39 Conseil européen (2014), *Conclusions du Conseil européen - 26 et 27 juin 2014*, EUCO 79/14, Bruxelles, 27 juin.
- 40 Conseil de l'UE (2007), Règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO L 53/1, 15 février, article 4 (2) et considération n° 13. Voir Toggenburg, G.N. et Grimheden, J. (2016), « Upholding Shared Values in the EU: What Role for the EU Agency for Fundamental Rights? » dans *Journal for Common Market Studies*, 2016/5, p. 1093-1104.
- 41 FRA (2015), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights concerning the exchange of information on third-country nationals under a possible future system complementing the European Criminal Records Information System*, Avis de la FRA 1/2015 [ECRIS], 4 décembre.
- 42 FRA (2013), *Avis de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne concernant la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie et plus particulièrement les droits des victimes de la criminalité*, Avis de la FRA 02/2013 [décision-cadre sur le racisme et la xénophobie], 15 octobre.
- 43 UE (2013), Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (refonte), JO L 180, 29 juin.
- 44 UE (2013), Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), JO L 180/31, 29 juin.
- 45 Commission européenne, « An EU "safe countries of origin" list ».
- 46 UE (2012), *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, JO C 326/47, 26 octobre, articles 9 et 10.
- 47 Commission européenne (2011), *Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020*, COM(2011) 173 final, 5 avril.
- 48 Conseil de l'UE (2013), *Recommandation du Conseil relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres*, JO C 378/01, 9 décembre, p. 1.
- 49 UE (2013), Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, JO L 347, 17 décembre, p. 320.
- 50 Médiateur européen (2014), *Respect of fundamental rights in the implementation of the EU cohesion policy*, OI/8/2014/AN.
- 51 Médiateur européen (2015), « Ombudsman makes eight proposals to Commission to avoid fundamental rights violations in multi-billion euro "cohesion" policy », Communiqué de presse, 18 mai 2015.
- 52 Cour des comptes européenne (2016), *Initiatives et soutien financier de l'UE en faveur de l'intégration des Roms : malgré des progrès notables ces dix dernières années, des efforts supplémentaires restent nécessaires sur le terrain*, Rapport spécial n° 14/2016, 28 juin.
- 53 Voir par exemple, Conseil de l'Union européenne (2007), *Décision du Conseil du 19 avril 2007 établissant pour la période 2007-2013, dans le cadre du programme général Droits fondamentaux et justice, le programme spécifique Droits fondamentaux et citoyenneté*, JO L 110, 27 avril, p. 33-39.
- 54 Commission européenne (2016), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux*, COM(2016) 127 final, 8 mars.

- 55 Commission européenne (2017), « La Commission prépare les prochaines étapes en vue de l'établissement d'un socle européen des droits sociaux », Communiqué de presse, 23 janvier.
- 56 Commission européenne (2017), *Commission recommendation establishing the European Pillar of social rights*, C(2017) 2600 final ; Commission européenne (2017), *Communication de la Commission, Mise en place d'un socle européen des droits sociaux*, COM(2017) 250 final.
- 57 Commission européenne (2010), *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, 19 octobre.
- 58 Portail en ligne e-UROPEAN JUSTICE, « Droits fondamentaux ».
- 59 Tous les manuels de la FRA peuvent être téléchargés sur le site web de la FRA.
- 60 Bogdandy, A. (2000), « The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union », *Common Market Law Review*, vol. 37, p. 1307-1338.
- 61 Pour plus d'informations, voir FRA, « Fundamental Rights Forum ».
- 62 ONU, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) (1992), *Recommandation générale no 19*, 11<sup>e</sup> session. Voir également le récent projet de mise à jour : ONU, CEDAW (2016), *General recommendation No. 19: Violence against women - Addendum - Draft General Recommendation No. 19 (1992): accelerating elimination of gender-based violence against women*, CEDAW/C/GC/19/Add.1, 25 juillet ; Comparer les deux documents avec UE (2012), *Directive 2012/29/UE* du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil (Directive relative aux droits des victimes), JO L 315, 14 novembre, art. 17.
- 63 Parlement européen (2009), *Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2009 sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens - programme de Stockholm*, Strasbourg, 25 novembre.
- 64 Conseil de l'UE (2010), *Council Conclusions on the eradication of violence against women in the European Union: 3000th employment and social policy Council meeting*, 8 mars.
- 65 FRA (2014), *Violence against women: An EU-wide survey - Main results*, Luxembourg, Office des publications. Voir également le résumé publié en français : FRA (2014), *La violence à l'égard des femmes : une enquête à l'échelle de l'UE - Les résultats en bref*, Luxembourg, Office des publications.
- 66 Conseil de l'UE (2017), « Adhésion de l'UE à la Convention internationale sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes », Communiqué de presse, 11 mai 2017.
- 67 Commission européenne (2006), *Directive 2006/54/CE* du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte), JO L 204/23, 5 juillet.
- 68 UE (2011), *Directive 2011/99/UE* du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la décision de protection européenne, JO L 338/2, 21 décembre.
- 69 UE (2013), *Règlement (UE) n° 606/2013* du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile, JO L 181/4, 29 juin.
- 70 Commission des Communautés européennes (2006), *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Une feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010*, COM(2006) 92 final, 1 mars.
- 71 Commission européenne (2010), *Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2010-2015*, COM(2010) 491 final, 21 septembre.
- 72 Commission européenne (2015), *Engagement stratégique pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2016-2019*, Luxembourg, Office des publications.
- 73 Pour plus d'informations, voir les rapports de synthèse de la FRA sur les droits fondamentaux liés à la migration dans certains États membres de l'UE : « Regular overviews of migration-related fundamental rights concerns », Rapport mensuel.
- 74 FRA (2016), *Thematic focus: trafficking*.
- 75 Pour plus d'informations, voir FRA (2014), *EU-MIDIS II: European Union minorities and discrimination survey*.
- 76 Pour plus d'informations, voir Conseil de l'Europe, *A propos du GREVIO - le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*.
- 77 FRA (2015), *Intégrer les droits fondamentaux dans l'agenda pour la sécurité*, FRA Focus 01/2015, Luxembourg, Office des publications.
- 78 Communautés européennes (1995), *Directive 95/46/CE* du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (directive sur la protection des données), JO L 281, 23 novembre ; Conseil de l'UE (2008), *Décision-cadre 2008/977/JAI* du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, JO L 350, 30 décembre.
- 79 UE (2016), *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, JO L 119, 4 mai.
- 80 UE (2016), *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, 4 mai.
- 81 FRA (2012), *Avis de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne concernant le programme de réforme des règles en matière de protection des données à caractère personnel*, Avis de la FRA 2/2012 ; FRA (2016), *Fundamental Rights Report 2016*, Luxembourg, Office des publications (voir également les avis de la FRA extraits du rapport sur les droits fondamentaux 2016, disponibles en français : FRA (2016), *Rapport sur les droits fondamentaux 2016 - Avis de la FRA*, Luxembourg, Office des publications).
- 82 Commission européenne (2015), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Le programme européen en matière de sécurité*, COM(2015) 185 final, 28 avril.
- 83 UE (2016), *Directive (UE) 2016/681* du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves

- de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, JO L 119, 4 mai.
- 84 Commission européenne (2011), Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, COM(2011) 32 final, 2 février.
- 85 Parlement européen (2013), « La commission des libertés civiles rejette la proposition sur le transfert des données de passagers aériens », Communiqué de presse, 24 avril.
- 86 FRA (2011), *Avis de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la proposition de directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière*, Avis de la FRA 1/2011, 14 juin ; FRA (2008), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes* ; FRA (2016), *Fundamental Rights Report 2016*, Luxembourg, Office des publications.
- 87 Commission européenne (2006), Directive 2006/24/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 sur la conservation de données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications, et modifiant la directive 2002/58/CE, JO L 105, 13 avril.
- 88 Voir par exemple, CJUE, *Schrems c. Data Protection Commissioner*, C-362/14, 6 octobre 2015 ; CJUE, *Patrick Breyer c. Bundesrepublik Deutschland*, C-582/14, 19 octobre 2016 ; CJUE, *Telez Sverige AB c. Post-och telestyrelsen et Secretary of State for Home Department c. Tom Watson et autres*, affaires jointes C-203/15 et C-698/15, 21 décembre 2016.
- 89 CJUE, *Digital Rights Ireland Ltd et Seitlinger et autres*, affaires jointes C-293/12 et C-594/12, 8 avril 2014 ; FRA (2015), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2014 - Rapport annuel 2014*, Luxembourg, Office des publications.
- 90 FRA (2015), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2014*, Luxembourg, Office des publications.
- 91 Conseil de l'Union européenne (2015), « Principaux résultats », Communiqué de presse, 3-4 décembre 2015, p. 6.
- 92 FRA (2015), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2014 - Rapport annuel 2014*, Luxembourg, Office des publications, p. 112.
- 93 FRA (2016), *Fundamental Rights Report 2016*, Luxembourg, Office des publications, p. 129.
- 94 FRA (2013), *Access to data protection remedies in EU Member States*, Luxembourg, Office des publications. Voir également le résumé de ce rapport en français : FRA (2014), *Accès aux voies de recours en matière de protection des données à caractère personnel dans les États membres de l'UE - Résumé*, Luxembourg, Office des publications.
- 95 CJUE, *Commission c. Allemagne*, C-518/07, 9 mars 2010.
- 96 FRA (2011), *Avis de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la proposition de directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière*, Avis de la FRA 1/2011, 14 juin 2011 ; CJUE, *Commission européenne c. République d'Autriche*, C-614/1016, octobre 2012 ; CJUE, *Commission européenne c. Hongrie*, C-288/12, 8 avril 2014.
- 97 FRA (2014), *Access to data protection remedies in EU Member States*, Luxembourg, Office des publications (voir également le résumé en français : FRA (2014), *Accès aux voies de recours en matière de protection des données à caractère personnel dans les États membres de l'UE - Résumé*, Luxembourg, Office des publications) ; FRA (2014), *Manuel de droit européen en matière de protection des données*, Luxembourg, Office des publications.
- 98 CJUE, *Digital Rights Ireland Ltd et Seitlinger et autres*, affaires jointes C-293/12 et C-594/12, 8 avril 2014 ; FRA (2015), *Intégrer les droits fondamentaux dans l'agenda pour la sécurité*, FRA Focus 01/2015, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2016), *Fundamental rights report 2016*, Luxembourg, Office des publications.
- 99 FRA (2014), « La FRA fournit des orientations aux États membres pour la mise en place de leurs systèmes nationaux sur les dossiers passagers (PNR) », Communiqué de presse, 13 mars.
- 100 FRA (2010), *Pour des pratiques de police plus efficaces. Guide pour comprendre et prévenir le profilage ethnique discriminatoire*, Luxembourg, Office des publications.
- 101 Commission européenne (2015), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Le programme européen en matière de sécurité*, COM(2015) 185 final, 28 avril.
- 102 FRA (2015), *Intégrer les droits fondamentaux dans l'agenda pour la sécurité*, FRA Focus 01/2015, Luxembourg, Office des publications.
- 103 Commission européenne (2010), *Communication de la Commission: Europe 2020 Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2010) 2020, 3 mars.
- 104 FRA (2013), « L'Union européenne, une communauté de valeurs : les droits fondamentaux en période de crise », *Droits fondamentaux : défis et réussites en 2012 - Rapport annuel*, Luxembourg, Office des publications.
- 105 FRA (2012), *La situation des Roms dans 11 États membres de l'UE - Les résultats des enquêtes en bref*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2012), *Survey data explorer - Results from the 2011 Roma survey*.
- 106 Des enquêtes telles que les statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) et l'enquête européenne sur les forces de travail (EFT-UE) ne collectent actuellement aucune information sur l'ethnicité. Voir FRA (2016), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II): Roma - selected findings*, Luxembourg, Office des publications.
- 107 *Ibid.*
- 108 Commission européenne (2016), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Évaluation de la mise en œuvre du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms et de la recommandation du Conseil relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres - 2016*, COM(2016) 424, 27 juin, p. 16.
- 109 Commission européenne (2016), « Roma integration: First findings of Roma task force and report on social inclusion », Communiqué de presse, 21 décembre 2010 ; Commission européenne (2016), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Évaluation de la mise en œuvre du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms et de la recommandation du Conseil relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres - 2016*, COM(2016) 424, 27 juin.
- 110 FRA (2012), *Multi-annual Roma programme - Member States*.



- 111 Voir ONU, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) (2012), *Indicateurs des droits de l'homme: guide pour mesure et mettre en œuvre*, HR/PUB/12/5. Pour plus d'informations sur le travail de la FRA en matière d'indicateurs, voir FRA (2014), « Un cadre stratégique interne à l'UE en matière de droits fondamentaux: unir nos forces pour obtenir de meilleurs résultats », *Les droits fondamentaux: défis et réussites en 2013 – Rapport annuel 2013 de la FRA*, Luxembourg, Office des publications.
- 112 FRA (2016), *Measuring Roma inclusion strategies – a fundamental rights based approach to indicators*, Working paper 20, Seminar on poverty measurement Item 8: Poverty and inequality in the 2030 Agenda for Sustainable Development, Commission économique pour l'Europe des Nations Unies – Conférence des statisticiens européens, 22 juin 2016.
- 113 FRA (2016), *Formation sur les indicateurs des droits fondamentaux de la Commission européenne*, 12 et 13 octobre.
- 114 Tenders Electronic Daily (2015), *Belgique-Bruxelles: Projet pilote – Renforcement des capacités de la société civile rom et renforcement de sa participation au suivi des stratégies nationales d'intégration des Roms*, Avis de marché – Services 239895-2015, 2015/S 131-239895, 10 juillet.
- 115 Conseil de l'Europe (2015), *Joint programme ROMED – Mediation for Roma*.
- 116 FRA (2015), *Local Engagement for Roma Inclusion (LERI): Multi-annual Roma programme*.
- 117 FRA (2016), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II): Roma – selected findings*, Luxembourg, Office des publications.
- 118 Commission européenne (2017), « Opening Speech by Commissioner Thyssen of Conference on European Pillar of Social Rights », Communiqué de presse, 23 janvier.
- 119 Frontex (2016), *Risk analysis for 2016*, Annexe tableau 1, chapitre 5, mars 2016.
- 120 Voir le [site](#) du HCDH pour les chiffres.
- 121 Voir les chiffres d'Eurostat [ici](#).
- 122 FRA (2016), « *Focus – Asile et migration vers l'UE en 2015* », *Fundamental Rights Report 2016*, Luxembourg, Office des Publications.
- 123 Voir également FRA (2016), *Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: Evolving areas of law*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2016), *Guidance on how to reduce the risk of refoulement in external border management when working in or together with third countries*, Luxembourg, Office des publications.
- 124 FRA (2015), *Défis en matière de droits fondamentaux liés à l'obligation de fournir des empreintes digitales pour Eurodac*, Luxembourg, Office des publications.
- 125 Pour consulter les publications de la FRA en matière d'asile, de migrations et de frontières, consulter : FRA, [Publications](#).
- 126 FRA (2016), *FRA work in the 'hotspots'*, novembre 2016.
- 127 Pour plus d'informations, voir les rapports mensuels de la FRA (*Regular overviews of migration-related fundamental rights concerns*).
- 128 FRA (2016), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights concerning an EU common list of safe countries of origin*, Avis de la FRA 1/2016, 23 mars.
- 129 FRA (2016), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy*, Avis de la FRA 5/2016, 29 novembre.
- 130 FRA (2016), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the impact on children of the proposal for a revised Dublin Regulation (COM(2016)270 final; 2016/0133 COD)*, Avis de la FRA 4/2016, 23 novembre.
- 131 FRA (2016), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the impact on fundamental rights of the proposal for a revised Eurodac regulation*, Avis de la FRA 6/2016, 22 décembre.
- 132 FRA (2016), *Key migration issues: one year on from initial reporting*, Luxembourg, Office des publications.
- 133 Eurostat, *Statistiques sur la migration – Demandeurs et primo-demandeurs d'asile par nationalité, âge et sexe – Données mensuelles (arrondies)* [migr\_asyappctzm], 24 janvier 2017 ; Eurostat, *Statistiques sur la migration – Demandeurs d'asile considérés comme mineurs non accompagnés par nationalité, âge et sexe – Données annuelles (arrondies)* [migr\_asyunaa], 24 janvier 2017.
- 134 FRA (2016), *Fundamental Rights Report 2016*, Luxembourg, Office des publications.
- 135 Commission européenne (2016), *10th European Forum on the rights of the child: the protection of children in migration – general background paper*, 24 novembre.
- 136 Pour plus d'informations, voir FRA (2016), *Fundamental Rights Report 2016*, Luxembourg, Office des publications, chapitre 5, section 5.2 ; Commission européenne (2016), *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, 6 avril.
- 137 FRA (2009), *La traite des enfants dans l'Union européenne – Défis, perspectives et bonnes pratiques*, Luxembourg, Office des publications.
- 138 FRA (2010), *Les enfants séparés demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2010), *Rétention des ressortissants de pays tiers dans le cadre des procédures de retour*, Luxembourg, Office des publications.
- 139 UE (2013), Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (Directive sur les conditions d'accueil), JO L 180, 26 juin, art. 11, para. 3 ; UE (2008), Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 348, 16 décembre, p. 98-107, art. 15-17.
- 140 FRA (2016), *Key migration issues: One year on from initial reporting*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2010), *Rétention des ressortissants de pays tiers dans le cadre des procédures de retour*, Luxembourg, Office des publications.
- 141 Voir le rapport mensuel du mois de mars : FRA (2016), *FRA's Monthly Report (Regular overviews of migration-related fundamental rights concerns) – March 2016*, Focus thématique sur les enfants, Luxembourg, Publications Office.
- 142 FRA (2016), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy*, Avis de la FRA 5/2016, Luxembourg, Office des publications.
- 143 FRA (2010), *Les enfants séparés demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications.
- 144 *Ibid.*

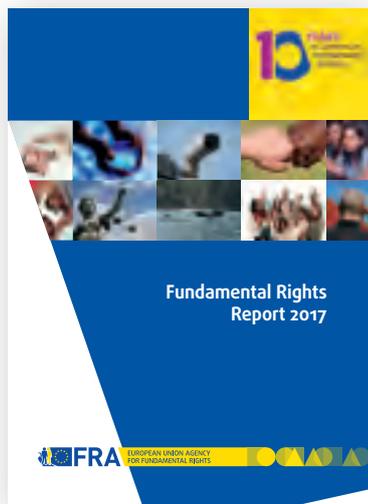
- 145 FRA (2014), *La tutelle des enfants privés de soins parentaux – Manuel destiné à renforcer les régimes de tutelle afin qu'ils répondent aux besoins spécifiques des enfants victimes de la traite des êtres humains*, Luxembourg, Office des publications. FRA (2016), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the impact on children of the proposal for a revised Dublin Regulation*, Avis de la FRA 4/2016, 23 novembre ; FRA (2016), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy*, Avis de la FRA 5/2016, 29 novembre.
- 146 FRA (2016), *FRA's Monthly Report (Regular overviews of migration-related fundamental rights concerns) – March 2016*, Focus thématique sur les enfants, Luxembourg, Office des publications, mars 2016 ; FRA (2016), *Key migration issues: One year on from initial reporting*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2015), *Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union: with a particular focus on their role in responding to child trafficking*, Luxembourg, Office des publications.
- 147 FRA (2010), *Les enfants séparés demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications.
- 148 Commission européenne (2016), *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte)*, COM(2016) 465 final, 13 juillet, art. 23, p. 59.
- 149 FRA (2014), *La tutelle des enfants privés de soins parentaux – Manuel destiné à renforcer les régimes de tutelle afin qu'ils répondent aux besoins spécifiques des enfants victimes de la traite des êtres humains*, Luxembourg, Office des publications.
- 150 FRA (2015), *Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union: with a particular focus on their role in responding to child trafficking*, Luxembourg, Office des publications.
- 151 FRA (2016), *Background note on ways to prevent unaccompanied migrant children from going missing*, basé sur un discours fait à la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, Bruxelles, 21 avril.
- 152 FRA (2016), *Key migration issues: One year on from initial reporting*, Luxembourg, Office des publications.
- 153 Missing Children Europe (2016), *Practical guidance on preventing and responding to unaccompanied children going missing* ; Missing Children Europe (2015), *Safeguarding unaccompanied migrant minors from going missing by identifying best practices and training actors on interagency cooperation*.
- 154 Parlement européen (2016), « Le sort de 10 000 enfants réfugiés disparus débattu en commission des libertés civiles », Communiqué de presse, 22 avril.
- 155 FRA (2016), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the impact on children of the proposal for a revised Dublin Regulation*, Avis de la FRA 4/2016, 29 novembre ; Parlement européen (2015), *Projet de résolution législative du Parlement européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 en ce qui concerne la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale d'un mineur non accompagné dont aucun membre de la famille, frère ou sœur ou proche ne se trouve en séjour régulier dans un État membre*, COM(2014) 0382, 18 mai.
- 156 FRA (2016), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy*, Avis de la FRA 5/2016, 29 novembre.
- 157 Commission européenne (2016), *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)*, COM(2016) 270 final, 4 mai.
- 158 FRA (2016), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the impact on children of the proposal for a revised Dublin Regulation*, Avis de la FRA 4/2016, 23 novembre.
- 159 De Schutter, O. (2016), *The implementation of the Charter of Fundamental Rights in the EU institutional framework*, Étude pour la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, Direction générale politiques internes, Direction C : Droits des citoyens et des affaires constitutionnelles, PE 571.397.
- 160 De Schutter, O. (2016), *The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights*, Étude pour la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, Direction générale politiques internes, Direction C : Droits des citoyens et des affaires constitutionnelles, PE 536.488.
- 161 Smismans, S. et R. Minto (2016), « Are Integrated Impact Assessments the Way Forward for Mainstreaming in the European Union? », *Regulation & Governance* ; Butler, I. (2012), « Ensuring compliance with the Charter of Fundamental Rights in legislative drafting: the practice of the European Commission », *European Law Review*, n° 4, p. 397-418.
- 162 Commission européenne (2016), *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité*, COM(2016) 205 final, Bruxelles, 6 avril.
- 163 CJUE (2014), *Avis 2/13 de la Cour*, 18 décembre.
- 164 UE (2007), *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, JO C 326/47, 26 octobre, art. 275 et art. 263, para. 4.
- 165 Conseil de l'UE (2012), *Droits de l'homme et démocratie: cadre stratégique de l'UE et plan d'action de l'UE*, 11855/12, 25 juin ; Conseil de l'UE (2015), *Conclusions du Conseil sur le plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019)*, 10897/15, 20 juillet.
- 166 Conseil de l'UE (2015), *Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie*, Luxembourg, Office des publications, p. 7, para. 3.
- 167 *Ibid.*
- 168 FRA (2014), *Un cadre stratégique interne à l'UE en matière de droits fondamentaux*, Luxembourg, Office des publications.
- 169 Conseil de l'UE (2015), *Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie*, Luxembourg, Office des publications, p. 7, para. 3.
- 170 Voir Civil Society Europe and Civicus (2016), *Civil Space in Europe Survey*, octobre 2016.
- 171 FRA (2013), « L'Union européenne, une communauté de valeurs : les droits fondamentaux en période de crise », *Droits fondamentaux : défis et réussites en 2012 – Rapport annuel*, Luxembourg, Office des publications.
- 172 FRA (2016), *Incitement in media content and political discourse in EU Member States*, Contribution au deuxième colloque annuel sur les droits fondamentaux, novembre.
- 173 FRA (2012), *Mettre en évidence les crimes de haine dans l'Union européenne : reconnaître les droits des victimes*, Luxembourg, Office des publications.

- 174 Bertelsmann Stiftung (2016), *Fear not values – Public opinion and the populist vote in Europe*, p. 4.
- 175 Parlement européen (2016), *Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2016 contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux*, 2015/2254(INL), Strasbourg, 10 octobre.
- 176 À propos de la place de la FRA dans le paysage institutionnel global, voir FRA (2012), *Donner corps aux droits : le paysage des droits fondamentaux dans l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications.
- 177 FRA (2014), *Fundamental Rights Survey project*, juin 2014.
- 178 FRA (2015), *Mainstreaming fundamental rights: Turning words into action*, et FRA (2015), *Les droits fondamentaux: défis et réussites en 2014 – Rapport annuel 2014*, Luxembourg, Office des publications.
- 179 FRA (2014), *La tutelle des enfants privés de soins parentaux – Manuel destiné à renforcer les régimes de tutelle afin qu'ils répondent aux besoins spécifiques des enfants victimes de la traite des êtres humains*, Luxembourg, Office des publications.
- 180 FRA (2016), *Guidance on how to reduce the risk of refoulement in external border management when working in or together with third countries*, Luxembourg, Office des publications.
- 181 ONU, HCDH (1993), *Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles) adopted by General Assembly Resolution 48/134*, 20 décembre.
- 182 UE (2001), *Règlement (CE) no 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données*, JO L 8/1, 12 janvier, art. 28, para. 2.
- 183 Conseil de l'UE (2007), *Règlement (CE) no 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne*, JO L 53/1, 15 février.
- 184 Voir la Lettre envoyée par la Présidente du Conseil d'administration de la FRA à la Vice-présidente de la Commission européenne, 4 juin 2013. Le Conseil de l'Union européenne a exprimé sa volonté de discuter du mandat de l'agence dans : Conseil de l'UE (2013), *Council conclusions on the evaluation of the European Union Agency for Fundamental Rights*, décembre 2013. Une révision du mandat pourrait intégrer les résultats de la première évaluation externe de la FRA ainsi que de la seconde (en cours). À propos des possibilités d'une réforme du règlement fondateur et du cadre pluriannuel, voir aussi Toggenburg, G.N. (2013), *Fundamental Rights and the European Union: how does and how should the EU Agency for Fundamental Rights relate to the EU Charter of Fundamental Rights?*, European University Institute, Florence, LAW 2013/13.
- 185 Voir le site web de la FRA.
- 186 Voir le site web de la FRA.
- 187 Voir le site web de la FRA.
- 188 Voir : Conseil de l'UE (2007), *Règlement (CE) no 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne*, JO L 53/1, 15 février, art. 12, para. 1.
- 189 Voir FRA (2017), *Fundamental Rights Platform – terms of reference*, Décision du Directeur, FRP ToR/DIR/003/2017.









Pour consulter le « Rapport sur les droits fondamentaux 2017 » (*Fundamental Rights Report 2017*), disponible dans son intégralité en anglais, et la publication *Rapport sur les droits fondamentaux 2017 – Avis de la FRA*, disponible dans les 24 langues officielles de l’UE, voir : <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017> et <http://fra.europa.eu/fr/publication/2017/rapport-sur-les-droits-fondamentaux-2017-avis-de-la-fra>

## COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L’UNION EUROPÉENNE?

### Publications gratuites:

- un seul exemplaire: sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes: auprès des représentations de l’Union européenne ([http://ec.europa.eu/represent\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/represent_fr.htm)), des délégations dans les pays hors UE ([http://eas.europa.eu/delegations/index\\_fr.htm](http://eas.europa.eu/delegations/index_fr.htm)), en contactant le réseau Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_fr.htm](http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)) ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l’UE) (\*).

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

### Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

## HELPING TO MAKE FUNDAMENTAL RIGHTS A REALITY FOR EVERYONE IN THE EUROPEAN UNION

L'année 2017 marque les 10 ans de la création de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cet anniversaire offre l'occasion d'examiner à la fois les progrès réalisés en matière de droits fondamentaux et les lacunes persistantes, ainsi que les mesures à prendre pour y répondre.

L'engagement de l'UE en faveur des droits fondamentaux a été renforcé considérablement au cours de la dernière décennie, toutefois, des défis de taille subsistent. De plus, les récentes évolutions ont démontré que les avancées gagnées grâce à des efforts laborieux pouvaient facilement régresser. À travers l'Union, le système des droits fondamentaux est de plus en plus pris pour cible : il ne représenterait qu'une manifestation d'un déraillement du « politiquement correct », il ne bénéficierait qu'à certaines personnes, ou il ne ferait qu'entraver l'apport de réponses rapides à des défis urgents.

Cette année, le Focus intitulé « Entre promesses et réalisations : 10 ans de droits fondamentaux dans l'UE » explore ces défis, et passe en revue les points forts et les lacunes persistantes des 10 dernières années.

---

**FRA - AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE**

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienne – Autriche  
Tél. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



Office des publications

ISBN 978-92-9491-695-2 (print)  
ISBN 978-92-9491-696-9 (online)