

Bruxelles, le 8 mars 2021
(OR. en)

6795/21

JAI 233
FREMP 38

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Origine: Secrétariat général du Conseil

Destinataire: délégations

Objet: Conclusions du Conseil sur le renforcement de l'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Les délégations trouveront en annexe les conclusions du Conseil sur le renforcement de l'application de la Charte des droits fondamentaux dans l'Union européenne, qui ont été approuvées par procédure écrite le 5 mars 2021¹.

¹ Doc. CM 2064/21

Conclusions du CONSEIL sur le renforcement de l'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Préambule

Le Conseil de l'Union européenne,

rappelant l'article 2 du traité sur l'Union européenne qui dispose que l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la 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;

soulignant que la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la "charte"), proclamée solennellement le 7 décembre 2000, représente une étape importante de l'intégration européenne et symbolise notre identité européenne commune;

soulignant que le caractère juridiquement contraignant de la charte impose à l'ensemble des institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, de respecter les droits, d'observer les principes et d'en promouvoir l'application, conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les traités, conformément à l'article 51, paragraphe 1, de la charte;

notant que la charte est l'un des instruments juridiquement contraignants les plus modernes et les plus complets en matière de droits fondamentaux et qu'elle fait partie intégrante du système de protection des droits fondamentaux à plusieurs niveaux dont s'est dotée l'Union;

rappelant que l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) viendra compléter le dispositif existant de protection des droits fondamentaux dans l'Union et contribuera à renforcer la cohérence de la protection des droits fondamentaux en Europe, et **saluant** le fait que l'Union et le Conseil de l'Europe aient récemment repris les négociations visant à atteindre cet objectif;

soulignant que la protection des droits fondamentaux et des valeurs de l'Union ne saurait être considérée comme acquise. En effet, elle suppose un effort continu et représente une responsabilité partagée qui nécessitent une volonté collective de tous les acteurs concernés, à savoir les institutions, organes et organismes de l'Union, les autorités nationales, régionales et locales, y compris les autorités répressives, les législateurs, les juges et les procureurs, les autres praticiens du droit, les universités et les établissements de formation des praticiens du droit, les institutions nationales des droits de l'homme (INDH), les organismes chargés de l'égalité des chances et les organisations de la société civile;

soulignant que les droits fondamentaux ne peuvent être garantis que dans une société démocratique fondée sur l'état de droit, dont l'indépendance du pouvoir judiciaire est l'un des fondements essentiels;

s'inquiétant des défis sans précédent posés par la pandémie de COVID-19 et de ses graves répercussions sur l'exercice des libertés et droits fondamentaux dans des domaines tels que les soins de santé, les soins de longue durée, l'éducation, le travail, le logement, l'accès à l'alimentation, la culture, l'accès à la justice, l'accès aux services de soutien, la liberté de circulation, la liberté de réunion, la liberté d'information et la liberté de religion ou de conviction;

préoccupé par la manière dont la pandémie touche de manière disproportionnée les personnes en situation de vulnérabilité et par ses possibles effets à long terme et autres conséquences imprévisibles pour la dignité humaine, l'égalité et les droits fondamentaux élémentaires;

conscient des défis en matière de protection des droits fondamentaux, de la démocratie et de l'état de droit qui se sont fait jour ces dernières années dans l'Union et ses États membres, par exemple en ce qui concerne l'accueil et l'intégration des demandeurs d'asile et des migrants, la transition numérique, l'utilisation accrue et l'éventuelle utilisation à mauvais escient de l'intelligence artificielle², l'augmentation de la désinformation et des discours haineux, tant en ligne qu'hors ligne, la protection des données à caractère personnel et de la vie privée, le rétrécissement de l'espace dévolu à la société civile, les menaces extérieures pesant sur l'intégrité des élections et du processus démocratique, le changement climatique et la protection transfrontalière des adultes vulnérables;

notant avec préoccupation la persistance de problèmes et d'obstacles graves qui interdisent le plein exercice par chacun de ses droits fondamentaux, tels que la pauvreté, le sans-abrisme et la précarité, toutes les formes de discrimination, l'inégalité entre les sexes, la violence domestique et la violence à l'encontre des femmes, des enfants, des personnes LGBTI, des personnes appartenant à une minorité, des personnes âgées et des personnes handicapées, ainsi que la traite des êtres humains;

² Voir les conclusions de la présidence - La charte des droits fondamentaux dans le contexte de l'intelligence artificielle et du changement numérique (doc. 11481/20 du 21 octobre 2020).

saluant les progrès accomplis sans discontinuer en matière de protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne, notamment grâce à la législation visant à renforcer la protection et la promotion de droits spécifiques, aux stratégies et aux plans d'action conçus pour renforcer la protection des droits fondamentaux, ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE);

notant avec satisfaction les importants travaux menés par la Commission dans le cadre de sa "stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne" de 2010³;

saluant les conclusions annuelles du Conseil et les rapports annuels de la Commission sur l'application de la charte, ainsi que les rapports annuels sur les droits fondamentaux de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA);

conscient que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour faire en sorte que le potentiel de la charte soit exploité dans son intégralité et qu'elle ait une réelle incidence sur la vie de chacun, et ainsi promouvoir une culture forte des droits fondamentaux dans l'Union⁴;

rappelant les conclusions du Conseil de 2019 sur la Charte des droits fondamentaux après dix ans: état d'avancement et suite des travaux (ci-après les "conclusions du Conseil de 2019"),⁵

le Conseil de l'Union européenne **réaffirme** sa volonté de faire de la charte une réalité pour tous et **adopte** les conclusions suivantes:

1. Le Conseil **se félicite** de la "stratégie visant à renforcer l'application de la Charte des droits fondamentaux dans l'Union européenne"⁶ (ci-après la "stratégie relative à la charte") et de l'attention accrue qu'elle prête à la responsabilité des États membres.
2. Le Conseil **insiste** sur les synergies et la complémentarité qui existent entre la stratégie relative à la charte et les autres politiques et instruments visant à promouvoir et à protéger les valeurs fondamentales sur lesquelles l'Union est fondée, tels que le cycle annuel sur l'état de droit, le nouveau plan d'action pour la démocratie européenne et le rapport 2020 sur la citoyenneté de l'Union.

³ Communication de la Commission européenne du 19 octobre 2010, COM (2010) 573.

⁴ Comme le montrent le rapport de la FRA sur les droits fondamentaux de 2019, les rapports annuels de la Commission et l'enquête Eurobaromètre sur la connaissance qu'ont les citoyens de la charte.

⁵ Adoptées le 7 octobre 2019, doc. 13217/19.

⁶ Communication de la Commission européenne du 2 décembre 2020, COM(2020) 711 final.

Prévention et promotion

Formation

3. La prévention des violations des droits fondamentaux exige une formation adéquate de tous les acteurs de la chaîne d'application de la charte, y compris les INDH, les organismes de promotion de l'égalité et les organisations de la société civile. Dans la mesure du possible, le renforcement des capacités devrait tenir compte des spécificités du travail effectué par ces acteurs, en particulier le pouvoir judiciaire. À cet égard, le Conseil **appelle** les États membres à renforcer les activités de formation organisées au niveau national concernant la charte, notamment en mettant au point des outils et des formations ciblés répondant aux besoins des différents acteurs, en utilisant au mieux les fonds mis à disposition par l'Union et l'aide fournie par la FRA. Le Conseil **souligne** l'importance que revêtent les universités et les établissements de formation des praticiens du droit pour promouvoir une meilleure connaissance de la charte, par leurs activités de recherche et de formation universitaires, également menées en coopération avec les institutions de l'Union, les autorités nationales et les organisations de la société civile.

4. Le Conseil **invite** la Commission à continuer d'aider les États membres et tous les acteurs aux niveaux national, régional et local, ainsi que les autres institutions, organes et organismes de l'Union, à appliquer la charte et à encourager une culture de respect et de promotion des droits fondamentaux dans l'ensemble de l'Union.

Le Conseil **salue** la contribution de la FRA au renforcement des capacités en ce qui concerne la charte et à la mise au point d'outils spécifiques. Le Conseil **encourage** la FRA à faire en sorte que ces outils restent à jour, disponibles dans toutes les langues de l'Union, facilement accessibles et conviviaux.

Sensibilisation

5. Le Conseil **souligne** qu'il importe de mettre à la disposition du grand public des informations accessibles sur les droits consacrés dans la charte afin de la faire mieux connaître par les citoyens et de les amener à se l'approprier. À cet égard, il **se félicite** des documents existants que la Commission et la FRA ont établis et **encourage** les États membres à continuer de les utiliser et de les diffuser. Le Conseil **suggère** que les États membres étudient des moyens de sensibilisation complémentaires et innovants, en prêtant une attention particulière à certains groupes dont il faudrait éventuellement faciliter l'accès à la charte, par exemple les personnes âgées, les personnes handicapées et les enfants, et qu'ils envisagent la possibilité de créer des pages consacrées à la charte sur les sites web institutionnels pertinents.

6. Le Conseil **souligne** que les citoyens devraient savoir à qui et où s'adresser en cas de violation de leurs droits dans un État membre. Le Conseil **rappelle** que le portail européen de la justice en ligne⁷ comporte un outil interactif utile sur les droits fondamentaux et **invite** tous les États membres à contribuer à cet outil, à le tenir à jour et à le faire mieux connaître.

7. Le Conseil **accueille favorablement** la campagne de sensibilisation envisagée par la Commission et **invite** en outre cette dernière à coopérer dans cette perspective avec les États membres, les défenseurs des droits, tels que les INDH et les organismes de promotion de l'égalité, et les organisations de la société civile.

Application de la charte

Expertise et données de la FRA

8. Le Conseil **réaffirme** qu'il est prêt à utiliser au mieux l'expertise et les données de la FRA dans le cadre de ses activités susceptibles d'avoir une incidence significative sur les droits fondamentaux, et il **invite** les autres institutions de l'Union et les États membres à en faire autant. Le Conseil **attend avec intérêt** de poursuivre les discussions sur les propositions de modification du règlement fondateur de la FRA, y compris sur le champ d'activité de l'agence et ses méthodes de travail.

Rôle du législateur

9. L'acquis de l'Union continue d'évoluer, y compris dans des domaines susceptibles d'avoir une incidence significative sur les droits fondamentaux. Le Conseil **insiste sur** l'obligation qui incombe à la Commission et aux colégislateurs de l'Union de veiller à ce que toutes les propositions et tous les instruments législatifs soient conformes à la charte.

Le Conseil **réaffirme** que les "lignes directrices relatives à la méthodologie à suivre afin de vérifier la compatibilité avec les droits fondamentaux"⁸ (ci-après les "lignes directrices") sont d'une grande utilité pour apprécier et garantir la compatibilité des propositions législatives avec les droits fondamentaux.

Le Conseil **réaffirme** l'engagement qu'il a pris dans ses conclusions de 2019 d'explorer de nouveaux moyens d'utiliser plus efficacement les lignes directrices. Il **rappelle** en outre au Secrétariat général qu'il convient de communiquer les lignes directrices aux experts des instances préparatoires compétentes, notamment en les mettant à disposition sur le portail des délégués.

⁷ https://beta.e-justice.europa.eu/459/FR/fundamental_rights_interactive_tool?init=true.

⁸ Doc. 5377/15, 20 janvier 2015.

Chacune des instances préparatoires du Conseil devrait examiner les nouvelles propositions législatives à l'aune de ces lignes directrices; à cet égard, le Conseil **invite** à promouvoir un échange de vues explicite sur le respect de la charte au début des négociations et chaque fois que cela est jugé nécessaire. Le Conseil **se félicite** des formations sur la charte, y compris sur les lignes directrices, proposées par le Secrétariat général et la FRA aux futures présidences. Il **prend note** également **avec satisfaction** de l'outil d'apprentissage en ligne relatif à la charte annoncé par la Commission.

10. Soulignant que le groupe FREMP est chargé des travaux préparatoires dans les procédures législatives du Conseil dans le domaine des droits fondamentaux, des droits des citoyens et de la libre circulation des personnes, le Conseil **invite** à présenter des points d'information sur les dossiers législatifs en cours susceptibles d'avoir une incidence significative sur les droits fondamentaux au sein du groupe FREMP. Les lignes directrices constituent un outil utile à cet égard.

11. Les parlements et les autres parties prenantes dans la procédure législative nationale jouent un rôle essentiel pour veiller à ce que la législation des États membres soit pleinement conforme à la charte, s'il y a lieu. Le Conseil **encourage** les États membres à se conformer à l'obligation d'assurer la cohérence avec la charte dans leur réglementation nationale concernant le contrôle juridique et les analyses d'impact des actes législatifs relevant du champ d'application du droit de l'Union. À cet égard, il **attire l'attention** sur les bonnes pratiques et outils existant aux niveaux national et de l'Union, qui peuvent être adaptés à chaque contexte national.

Le rôle des administrations

12. Le Conseil **souligne** le rôle que jouent les administrations nationales, régionales et locales, y compris les fonctionnaires, pour intégrer la charte et assurer le respect des droits fondamentaux dans l'élaboration des politiques et pour favoriser une culture des droits fondamentaux à tous les niveaux du pouvoir exécutif.

13. Prenant acte de l'accent mis par la stratégie concernant la charte sur la responsabilité des États membres, le Conseil **rappelle** néanmoins que l'ensemble des institutions, organes ou organismes de l'Union sont tenus de respecter la charte et qu'ils devraient être exemplaires à cet égard. Ainsi, il **met en évidence** que les travaux entrepris par les agences de l'Union sont souvent sensibles au regard des droits fondamentaux et **souligne** l'importance que revêtent une formation adéquate du personnel et un suivi approprié de leurs activités.

14. Le Conseil **attire l'attention** sur l'importance du droit d'accès aux documents de l'Union, de la protection des données et d'une bonne administration pour améliorer l'exercice et l'appropriation par tous les citoyens des droits consacrés dans la charte ainsi que pour mieux les leur faire connaître.

15. Le Conseil **est conscient** que les services répressifs jouent un rôle crucial pour veiller à une société sûre pour tous, mais il est également conscient que les droits fondamentaux peuvent être particulièrement affectés par leur action. Le Conseil **attache** une importance capitale à une formation et un suivi adéquats, afin de veiller à ce que toutes les mesures prises par les services répressifs soient conformes aux normes nationales et internationales, ainsi que, le cas échéant, aux normes de la charte. À cet égard, le Conseil **demande instamment** aux États membres d'assurer des formations régulières au personnel des services répressifs, au personnel pénitentiaire et au personnel travaillant dans des centres de détention. Il **fait valoir** en outre qu'il importe que les organismes de surveillance et les INDH aient accès à ces lieux, même dans le contexte des restrictions liées à la COVID-19, et qu'ils soient habilités à formuler des recommandations.

16. Le Conseil **souligne** que les villes et les pouvoirs locaux sont des acteurs importants de la promotion des droits fondamentaux aux niveaux national et européen. Il **invite** ainsi les États membres à encourager l'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre pouvoirs locaux, y compris les réseaux de villes, et **encourage** le recours aux possibilités de financement dans le cadre du nouveau programme "Citoyens, égalité, droits et valeurs", en particulier son volet "Engagement et participation des citoyens". Le Conseil **examine** en outre **avec intérêt** l'initiative de la FRA visant à l'élaboration d'un cadre d'engagements pour les villes des droits de l'homme dans l'Union, qui devrait donner une visibilité adéquate à la charte.

Financement

17. Le Conseil **rappelle** que tout projet financé par l'Union doit être conforme au droit de l'Union, y compris à la charte, le cas échéant. Par conséquent, il **se félicite** de l'introduction d'une condition favorisante pour garantir le respect de la charte dans le prochain budget de l'Union pour 2021-2027. Le Conseil **attend avec intérêt** l'élaboration par la Commission d'un module de formation spécifique et la mise en place d'une aide y relative. Le Conseil **encourage** les États membres à assurer un échange fluide d'informations et une coopération harmonieuse à cet égard et à y associer, le cas échéant, les INDH. Il **invite** également les États membres à envisager de recourir à l'expertise de la FRA à cet égard.

Échange de bonnes pratiques et coordination

18. Le Conseil **reconnait** l'utilité que revêtent l'apprentissage mutuel et l'échange de bonnes pratiques entre États membres, en ce qui concerne la mise en œuvre de la charte au niveau national, ainsi que la tenue de débats thématiques sur la charte.

19. Le Conseil **rappelle** que, à la suite de l'invitation adressée par le Conseil à la Commission concernant les conclusions du Conseil de 2019, une page consacrée au portail e-Justice européen a été créée. Le Conseil **demande instamment** à tous les États membres de consigner leurs bonnes pratiques en la matière, y compris au niveau local. Cette page devrait être régulièrement mise à jour.

20. Afin de faciliter la coordination et la circulation des informations pertinentes, le Conseil **invite** les États membres à envisager de nommer un point focal pour la charte ou à confier à un point de contact existant la promotion et la coordination du renforcement des capacités, de la circulation des informations et de la sensibilisation à la charte. Des points focaux nationaux pourraient constituer un lien entre différents niveaux de gouvernement du pays et d'autres organes, y compris ceux qui ont des compétences dans le domaine des droits de l'homme, les organisations de la société civile ainsi que les institutions et agences de l'Union.

Application et suivi

Le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et des juridictions nationales

21. Le Conseil **rappelle** l'importance de la jurisprudence de la CJUE dans l'interprétation et l'application de la charte. Afin de promouvoir la jurisprudence de la CJUE et de mieux faire connaître les procédures applicables, le Conseil **estime** qu'elles devraient faire partie intégrante de la formation sur la charte et être diffusées dans les États membres. Le Conseil **invite** la CJUE à poursuivre le dialogue avec les réseaux de juridictions nationales, notamment au moyen d'échanges informels ou de visites d'étude.

22. Le Conseil **souligne** le rôle essentiel que jouent les juridictions dans la défense des droits fondamentaux. Les juges sont les véritables garants de la charte, puisqu'ils sont appelés à assurer une protection juridictionnelle effective des droits qui y sont consacrés. Le Conseil **prend acte avec satisfaction** du recours accru à la charte par les juridictions nationales ainsi qu'aux demandes de décision préjudicielle adressées à la CJUE, première forme de dialogue judiciaire dans le cadre de l'Union. À cet égard, il **invite** la FRA à procéder régulièrement à des mises à jour de la base de données Charterpedia, y compris de la jurisprudence nationale et européenne qu'elle contient.

23. Le Conseil **encourage** les États membres à explorer de nouvelles pistes pour améliorer les compétences du personnel judiciaire et des autres professionnels de la justice en ce qui concerne la charte, en s'appuyant sur du matériel de formation spécialisé, y compris des outils d'apprentissage en ligne. Le Conseil **suggère** que les États membres encouragent les réseaux de juges, juges honoraires et juges non professionnels et d'autres professionnels de la justice à mettre à nouveau l'accent sur l'application de la charte au niveau national, notamment en coopérant à la formation et à l'échange de pratiques et en s'appuyant sur le soutien et les outils proposés par la Commission, le réseau européen de formation judiciaire (ci-après le "REFJ") et la FRA.

24. Le Conseil **se félicite** de la nouvelle stratégie de la Commission intitulée "Assurer la justice dans l'UE – Une stratégie européenne de formation judiciaire pour la période 2021-2024"⁹, en particulier en ce qui concerne la formation à la charte, et **accueille favorablement** l'action que la Commission envisage d'entreprendre dans le cadre de la stratégie concernant la charte.

⁹ Communication de la Commission européenne du 2 décembre 2020, COM(2020) 713 final.

Établissement de rapports annuels et débat

25. Le Conseil **se félicite** de l'engagement pris par la Commission de présenter un rapport annuel sur l'application de la charte, qui comporte une approche thématique axée sur des domaines d'action spécifiques régis par le droit de l'Union et qui est fondé sur les principes d'objectivité, d'équité et d'égalité de traitement des États membres, et **attend avec intérêt** la présentation du premier rapport ciblé sur les droits fondamentaux à l'ère du numérique, qui doit être publié en 2021. Le Conseil **invite** la Commission à inclure également dans ses rapports les bonnes pratiques en vue d'une meilleure application de la charte aux niveaux local, régional et national, et à veiller à ce que le rapport soit d'une lecture aisée pour être diffusé auprès du grand public.

26. Le Conseil **s'engage** à avoir chaque année un échange de vues sur l'application de la charte, aux niveaux national et de l'Union, sur la base du rapport annuel de la Commission, du rapport annuel de la FRA sur les droits fondamentaux et des informations fournies par les États membres au sujet du portail e-Justice européen. Ce débat annuel devrait alimenter des conclusions du Conseil ciblées et tournées vers l'avenir.

Institutions nationales de défense des droits de l'homme et organismes de promotion de l'égalité

27. Le Conseil **est conscient** que des INDH et les organismes de promotion de l'égalité indépendants jouent un rôle crucial pour la protection et la promotion des droits fondamentaux ainsi que pour la sensibilisation à ces droits, et contribuent à garantir la conformité des politiques nationales avec la charte. Les INDH sont essentielles à la mise en œuvre de la charte, compte tenu de leur mandat étendu et horizontal en matière de droits fondamentaux ainsi que de leur proximité avec les citoyens.

29. Le Conseil **encourage** les États membres qui n'ont pas encore mis en place d'INDH indépendantes à le faire, conformément aux principes relatifs au statut des institutions nationales ("principes de Paris"), en rappelant également l'indicateur 16.a.1 des ODD. Les États membres dans lesquels des INDH ont été établies devraient veiller à ce qu'elles disposent de ressources et d'effectifs suffisants pour s'acquitter de leur mission. En outre, le Conseil **souligne** qu'il est essentiel d'assurer un environnement propice et un financement adéquat pour libérer le potentiel des INDH et des organismes de promotion de l'égalité en tant qu'agents d'application de la charte.

30. Le Conseil **constate** qu'il est possible de renforcer l'incidence de l'action des INDH et **encourage** les États membres, la Commission et les autres institutions, organes et organismes de l'Union à renforcer encore la coopération mutuelle avec ces mécanismes, notamment en veillant à ce qu'ils participent régulièrement et dûment à l'échange de vues avec le gouvernement et aux exercices d'établissement de rapports.

Société civile

31. Le Conseil **note** que les organisations de la société civile sont souvent la première instance vers laquelle les citoyens se tournent pour obtenir un soutien et des informations concernant leurs droits; souvent, elles se trouvent également en première ligne pour la prévention et la réaction face aux violations ou aux abus. Le Conseil **est conscient** en outre du rôle essentiel que jouent les organisations de la société civile pour échanger des connaissances utiles concernant la charte et pour mieux faire connaître cette dernière.

32. Le Conseil **rappelle** qu'il importe de supprimer et d'éviter toute restriction inutile, illégale ou arbitraire de l'espace dévolu à la société civile et **est conscient** qu'un financement transparent et suffisant, qui soit aisément accessible, est vital pour que les organisations de la société civile puissent fonctionner efficacement et en toute indépendance. À cet égard, le Conseil **attend avec intérêt** la mise en œuvre du Fonds de l'Union pour la justice, les droits et les valeurs.

33. Le Conseil **invite** les États membres à étudier les moyens d'améliorer l'interaction et la coopération avec les organisations de la société civile, en vue de contribuer au renforcement des capacités en ce qui concerne la charte, afin de mieux promouvoir et protéger les droits qui y sont consacrés. À cet égard, il **considère** comme constituant de bonnes pratiques le fait que les gouvernements rencontrent régulièrement les organisations de la société civile, qu'ils les associent à l'élaboration de plans d'action nationaux sur les droits fondamentaux et à l'établissement de rapports sur l'application des instruments relatifs aux droits fondamentaux, et qu'ils mettent en place des structures réunissant des représentants de la société civile, des défenseurs des droits et des pouvoirs publics.