COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.5.2013
COM(2013) 271 final

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

Rapport 2012 sur l'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

{SWD(2013) 171 final}
{SWD(2013) 172 final}

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

Rapport 2012 sur l'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

1. INTRODUCTION

Dans sa Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne (ci-après, «la Charte»), la Commission annonçait son intention de rendre compte chaque année des mesures concrètes entreprises aux fins de l'application effective de la Charte[1]. Ce faisant, la Commission répondait aux attentes légitimes et de longue date, exprimées plus particulièrement par le Parlement européen[2], de placer les droits fondamentaux au cœur des politiques de l'Union. En effet, une mise en œuvre systématique de la Charte exige non seulement un contrôle juridique rigoureux, mais aussi un contrôle politique pour déterminer l'incidence de toutes les initiatives de l'Union sur les droits fondamentaux.

C'est sur le rapport annuel que repose le nécessaire dialogue entre toutes les institutions de l'Union et ses États membres, relatif à la mise en œuvre de la Charte. Il s'inscrit donc dans le processus de dialogue et de contrôle politiques engagé afin que la Charte demeure une référence pour que, d'une part, les droits fondamentaux soient intégrés dans tous les actes juridiques adoptés par l'Union et, d'autre part, que la Charte soit respectée lorsque les États membres appliquent le droit de l'Union. Il expose également en quoi l'élaboration de législations nouvelles dans les domaines de compétence de l'Union européenne, d'une part, et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et du Tribunal, d'autre part, permettent l'essor d'une culture des droits fondamentaux dans l'Union. Étant donné le rôle essentiel dévolu aux juridictions des États membres dans le contrôle du respect de la Charte lorsque ceux-ci appliquent le droit de l'Union, le présent rapport offre également, pour la première fois, un aperçu de la jurisprudence des juridictions nationales relative à ce texte de référence.

Le document de travail annexé au présent rapport fournit des informations circonstanciées sur l'application de la Charte et expose les difficultés concrètes auxquelles se heurtent les justiciables (voir annexe I). Un second document de travail distinct (voir annexe II) présente les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2010-2015).

2. LES MESURES ADOPTEES PAR L'UE POUR FAVORISER LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA CHARTE

La Charte s'adresse tout d'abord aux institutions de l'Union. Aussi incombe-t-il au premier chef à ces institutions d'assurer le respect des droits fondamentaux, obligation juridique découlant du caractère contraignant de la Charte.

---

1 Communication adoptée le 19.10.2010 par la Commission, intitulée «Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne» - COM(2010) 573 final.

2 Rapport Voggenhuber du Parlement européen, référence: A6-0034/2007.

La stratégie conçue par la Commission tend à donner un effet pratique à la Charte, texte juridiquement contraignant[3]. Les mesures concrètes visant à mettre en œuvre la Charte favorisent l'apparition d'un réflexe des droits fondamentaux chaque fois que la Commission élabore de nouvelles propositions d'actes législatifs et de politiques. Cette démarche est essentielle tout au long du processus décisionnel de l'Union, y compris lorsque le Parlement européen et le Conseil amendent les propositions élaborées par la Commission. Tous les actes de l'Union sont également soumis au contrôle de la Cour, lequel constitue la garantie ultime du respect des droits fondamentaux dans les travaux législatifs de l'Union et dans tous les autres actes qu'elle édicte.

Toutes les politiques de l'Union valorisent les droits fondamentaux. La politique de la Commission consistant à donner corps au statut de la citoyenneté de l'Union est complémentaire de la défense des droits fondamentaux au sein de l'Union. La plupart des droits fondamentaux inscrits dans la Charte non seulement s'appliquent aux citoyens de l'Union mais revêtent également une grande importance pour la protection de toutes les personnes installées dans l'Union, qu'elles possèdent ou non ce statut de citoyen.

2.1. Renforcer la protection des droits fondamentaux au moyen de la législation de l'Union

Une véritable culture des droits fondamentaux ne consiste pas seulement à faire en sorte que la législation soit conforme à la Charte. Lorsque l'Union a compétence pour agir, la Commission peut également proposer des actes législatifs qui concrétisent les droits et principes énoncés dans cette Charte. C'est une étape indispensable pour permettre aux citoyens d'exercer les droits qu'elle leur reconnaît.

Afin de donner plein effet à la Charte en cette ère numérique, la Commission a ainsi proposé de **réformer en profondeur les règles de l'Union relatives à la protection des données à caractère personnel**[4]. Historiquement, l'expérience européenne a, en effet, forgé une conception commune en Europe selon laquelle la protection de la vie privée fait partie intégrante de la dignité humaine et de la liberté personnelle. C'est la raison pour laquelle la Charte reconnaît aussi bien le droit au respect de la vie privée (article 7) que le droit à la protection des données à caractère personnel (article 8). Quant au traité (article 16 du TFUE), il attribue à l'Union des compétences législatives complémentaires pour qu'elle édicte des règles harmonisées en matière de protection des données.

Les propositions de la Commission actualisent et modernisent les principes inscrits dans la directive de 1995 afin de garantir à l'avenir[5] le droit à la protection des données à caractère personnel. Cette réforme accroît la responsabilité et la responsabilisation de quiconque

---

[3] Voir note de bas de page n° 1.

[4] a) Communication intitulée: «Protection de la vie privée dans un monde en réseau – Un cadre européen relatif à la protection des données, adapté aux défis du 21e siècle», COM(2012) 9 final. Disponible à l'adresse suivante: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012DC0009:fr:NOT; b) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil 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, COM(2012) 11 final. Disponible à l'adresse suivante: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0011:FIN:FR:DOC c) Proposition de directive relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, COM(2012) 10 final. Disponible à l'adresse suivante: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0010:FIN:FR:DOC

[5] Directive 95/46/CE 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, JO L 281 du 23.11.1995, p. 31-50.

effectue des traitements de données à caractère personnel, et renforce le rôle des autorités nationales indépendantes compétentes en matière de protection des données. Elle introduit de surcroît le droit à l'oubli numérique qui aidera les personnes physiques à mieux maîtriser les risques liés à la protection des données en ligne. La réforme étend, en outre, les règles et principes généraux de la protection des données aux autorités nationales de justice pénale et de police. Les nouvelles règles ont été rédigées de manière à assurer un équilibre subtil avec tous les droits fondamentaux auxquels elles sont susceptibles de porter atteinte, tels que la liberté d'expression. Cette volonté est illustrée par un exemple significatif, à savoir l'introduction, dans la proposition de règlement, de garanties particulières pour les données traitées aux seules fins de journalisme.

En 2012, la **Commission a pris les devants pour accélérer les progrès sur la voie d'un meilleur équilibre hommes-femmes dans les conseils des sociétés européennes cotées en bourse**[6]. Sa proposition législative constitue une étape importante dans la législation de l'Union en matière d'égalité des sexes. Elle concilie, d'une part, l'obligation d'égalité de traitement et, d'autre part, la possibilité de prendre des actions positives - en favorisant le sexe sous-représenté - afin d'instaurer une égalité de fait.

La proposition fixe un objectif selon lequel les membres du sexe sous-représenté devront compter pour 40 % au moins des administrateurs non exécutifs des conseils de ces sociétés d'ici 2020 (et d'ici 2018 dans les sociétés cotées constituées en entreprises publiques). Afin que cet objectif soit atteint, elle oblige les sociétés cotées comportant un assez faible pourcentage de membres du sexe sous-représenté parmi leurs administrateurs non exécutifs à pourvoir les postes correspondants en procédant à une analyse comparative des qualifications professionnelles de chaque candidat. À cette fin, il sera appliqué des critères préétablis, clairs, univoques et formulés en termes neutres; à qualifications égales, préférence sera accordée au candidat du sexe sous-représenté.

La préservation des droits procéduraux demeure prioritaire pour l'Union. La directive relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, adoptée le 22 mai 2012, exige ainsi que toute personne arrêtée soit informée de ses droits dans une langue qu'elle comprend[7]. Par ailleurs, la nouvelle directive établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, adoptée le 25 octobre 2012, fait en sorte que les victimes se voient accorder dans l'ensemble de l'Union des droits minimaux non discriminatoires, quels que soient leur nationalité ou leur pays de résidence[8]. Elle garantit que les victimes soient reconnues et traitées avec respect lorsqu'elles entrent en contact avec la police, les procureurs et la justice. Elle leur accorde également les droits procéduraux d'être informées, soutenues et protégées et fait en sorte qu'elles puissent participer activement à la procédure pénale. La directive est axée sur le soutien et la protection à apporter aux victimes qui sont vulnérables aux victimisations secondaires ou répétées ou aux intimidations pendant les procédures pénales. Font partie de ces groupes vulnérables les enfants, les victimes de violences fondées sur le genre, les victimes de violences domestiques, de violences ou d'exploitation sexuelles, d'infractions inspirées par la haine et les victimes handicapées.

---

6 Proposition de directive relative à un meilleur équilibre hommes-femmes parmi les administrateurs non exécutifs des sociétés cotées en bourse et à des mesures connexes, COM(2012) 614 final. Disponible à l'adresse suivante: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0614:FIN:fr:PDF

7 Directive 2012/13/UE relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, JO L 142 du 1.6.2012, p. 1-10.

8 Directive 2012/29/UE 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, JO L 315 du 14.11.2012, p. 57-74.

Les politiques et législations conçues à l'échelle de l'Union doivent reposer sur **des données objectives, fiables et comparables** en matière de respect des droits fondamentaux dans l'Union. L'**Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après, «l'Agence»)** a été créée pour fournir ces données. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, elle doit être en mesure de s'acquitter de ses tâches dans tous les domaines de compétences de l'Union où les droits fondamentaux sont en jeu. À cette fin, la Commission a proposé que l'Agence puisse agir dans les domaines de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale[9]. Le Conseil n'a toutefois pas entériné cette proposition et a décidé d'exclure ces deux grands domaines de compétences de l'Union du cadre pluriannuel pour l'Agence, lequel détermine les domaines thématiques dans lesquels celle-ci peut intervenir pour la période 2013-2017. Le retard accusé dans l'adoption du nouveau cadre pluriannuel a, de surcroît, compromis le bon fonctionnement de l'Agence. Cette dernière n'a, dès lors, pas été en mesure d'exécuter ses tâches dans des conditions normales et, pour ce faire, s'est appuyée sur une demande ponctuelle, adoptée à la fin de l'année 2012 par le Conseil. Ce dernier a adopté le nouveau cadre pluriannuel le 11 mars 2013, après que le Royaume-Uni eut levé sa réserve d'examen parlementaire[10].

2.2. La dimension des droits fondamentaux dans les actions extérieures de l'Union

La Charte s'applique à toutes les actions de l'Union européenne, y compris dans le domaine des relations extérieures.

Dans le prolongement de la communication conjointe de la Commission et du service européen pour l'action extérieure (SEAE), le Conseil a adopté un **cadre stratégique de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie ainsi qu'un plan d'action** censés améliorer, au cours des prochaines années, l'efficacité et la cohérence de la politique européenne des droits de l'homme dans son ensemble[11]. La nomination par le Conseil de M. Stavros Lambrinidis à la fonction de représentant spécial de l'Union européenne pour les droits de l'homme (RSUE)[12] a constitué l'une des premières mesures prises au titre du nouveau cadre stratégique et du plan d'action précités.

Dans une affaire de **gel d'avoirs** d'une société et de son actionnaire principal, que le Conseil avait décidé **dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune**, le Tribunal a annulé les mesures adoptées au motif que le Conseil n'avait produit aucun élément de preuve ou d'information. Ce faisant, le Tribunal a confirmé que le principe de protection juridictionnelle effective (article 47 de la Charte) signifiait que le motif d'une mesure restrictive devait être communiqué à l'entité ou à la personne concernée[13]. Cette communication est nécessaire à la fois pour permettre aux destinataires de la mesure de se

---

9 Proposition de décision du Conseil établissant un cadre pluriannuel pour l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour la période 2013-2017, COM(2011) 880 final. Disponible à l'adresse suivante: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0880:FIN:FR:HTML.

10 Décision du Conseil établissant un cadre pluriannuel pour l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour la période 2013-2017, adoptée le 11 mars. Disponible à l'adresse suivante: http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/12/st10/st10449.fr12.pdf

11 Communication conjointe intitulée «Les droits de l'homme et la démocratie au cœur de l'action extérieure de l'UE – vers une approche plus efficace», COM(2011) 886 final. Disponible à l'adresse suivante: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0886:FIN:fr:PDF. Cadre stratégique de l'UE et plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et la démocratie, document du Conseil n° 11417/12 EXT 1 du 28.6.2012. Disponible à l'adresse suivante: http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/12/st11/st11417-ex01.fr12.pdf

12 Décision 2012/440/PESC du Conseil du 25.7.2012 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour les droits de l'homme, JO L 200, p. 21-23.

13 Arrêt du Tribunal du 21 mars 2012 dans les affaires T-439/10 et T-440/10, Fulmen et F. Mahloudian/Conseil.

défendre et à la juridiction saisie de contrôler la légalité de la mesure en cause. Ce contrôle juridictionnel s'étend à l'appréciation des faits et des circonstances invoqués comme la justifiant, de même qu'à la vérification des éléments de preuve et d'information sur lesquels est fondée cette appréciation.

Le 4 juillet 2012, le **Parlement européen a refusé d'approuver le projet d'accord commercial anti-contrefaçon** (ACAC) qui visait à améliorer les normes mondiales destinées à faire respecter les droits de propriété intellectuelle pour lutter plus efficacement contre le commerce des marchandises contrefaites et des marchandises pirates. Ce faisant, le Parlement a appliqué la Charte dans l'exercice de ses nouvelles prérogatives en matière d'accords commerciaux internationaux[14]. Il a invoqué plus particulièrement la nécessité d'assurer un équilibre adéquat dans le projet d'accord commercial entre la liberté d'expression et d'information, d'une part, et le droit de propriété, d'autre part. La Commission s'était, elle aussi, montrée attentive à ces préoccupations et avait déjà demandé à la Cour de se prononcer sur la compatibilité de l'ACAC avec la Charte. Elle a toutefois retiré sa demande d'avis dont elle avait saisi la Cour après que le Parlement eut fait savoir qu'il ne pouvait pas approuver le projet d'accord.

2.3. Le contrôle, par la Cour et le Tribunal, de la conformité des actes de l'Union avec la Charte

Dans les arrêts qu'elle a rendus en 2012 et qui intéressaient la conformité des actes de l'Union avec la Charte, la Cour a donné des indications sur la manière de prendre en compte les droits fondamentaux dans les travaux législatifs de l'Union et dans tous les autres actes de celle-ci qui produisent des effets juridiques.

La Cour précise bien qu'il faut prendre la Charte en compte lorsque le législateur décide de **déléguer des pouvoirs** au Conseil ou à la Commission. Elle a ainsi annulé une décision d'exécution du Conseil sur la surveillance des frontières maritimes extérieures de l'Union au motif que l'adoption des règles attribuant des pouvoirs coercitifs aux gardes-frontières nécessitait des choix politiques relevant des responsabilités propres du législateur de l'Union et que ces règles étaient susceptibles de toucher à des libertés personnelles et à des droits fondamentaux dans une mesure telle que l'intervention du législateur de l'Union était rendue nécessaire[15].

La Cour a également examiné si, dans leur politique de recrutement, les institutions de l'Union respectaient effectivement le **principe de non-discrimination**. Elle a ainsi annulé les avis de plusieurs concours généraux organisés pour le recrutement de futurs fonctionnaires par les institutions de l'Union, avis dont l'intégralité n'avait été publiée que dans trois langues officielles[16]. La Cour a constaté qu'un candidat potentiel dont la langue maternelle n'était pas l'une des langues de la publication intégrale des avis de concours litigieux était désavantagé par rapport à un candidat dont la langue maternelle était l'une de ces trois langues. Ce désavantage était la conséquence d'une différence de traitement disproportionnée en raison de la langue, interdite par l'article 21 de la Charte.

Le Tribunal, quant à lui, a contrôlé l'application du **principe de bonne administration** par les institutions de l'UE (article 41 de la Charte). Il a ainsi annulé, pour insuffisance de motifs, la décision de la Commission de rejeter une candidature présentée dans le cadre d'un appel d'offres[17]. Le Tribunal a établi un lien entre l'article 41 (droit à une bonne administration) et

---

14 Recommandation du Parlement européen, document n°: A7-0204/2012 du 22.6.2012.

15 Arrêt de la Cour du 5 septembre 2012 dans l'affaire C-355/10, Parlement européen/Conseil de l'UE.

16 Arrêt de la Cour (Grande chambre) du 27 novembre 2012 dans l'affaire C-566/10 P, République italienne/Commission.

17 Arrêt du Tribunal du 10 octobre 2012 dans l'affaire T-183/10, Sviluppo Globale GEIE/Commission.

l'article 47 (droit à un recours effectif) de la Charte, en ce que les raisons invoquées par l'administration doivent être énoncées pour que l'intéressé puisse décider de contester, ou non, la décision devant les juridictions compétentes.

Plusieurs arrêts rendus par la Cour ces dernières années ont été à l'origine d'adaptations de législations de l'Union. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont, à cet égard, intégré la jurisprudence de la Cour lors des négociations sur le nouveau règlement de Dublin posant les conditions de transfert des demandeurs d'asile dans l'Union[18]. Dès lors, les demandeurs d'asile ne peuvent, en vertu des règles récemment arrêtées, être renvoyés dans un État membre où il existe un risque sérieux de violation de leurs droits fondamentaux. La responsabilité d'accorder un accès rapide à une procédure d'asile devrait être, au contraire, exercée par un autre État membre.

La Commission a également intégré la jurisprudence de la Cour lors de l'élaboration de sa proposition modifiée sur la publication des informations relatives aux bénéficiaires de fonds agricoles européens[19]. Les nouvelles règles proposées sont fondées sur une justification détaillée et révisée, centrée sur la nécessité d'un contrôle public de l'utilisation des fonds agricoles européens dans le but de protéger les intérêts financiers de l'Union. Elles exigent davantage d'informations détaillées sur la nature et la description des mesures pour lesquelles des fonds ont été versés. En-deçà d'un seuil minimal, toutefois, le nom du bénéficiaire ne sera pas publié. Cette disposition donne suite aux considérations de proportionnalité, à savoir entre l'objectif du contrôle public de l'utilisation des fonds publics, d'une part, et le droit des bénéficiaires au respect de leur vie privée en général et à la protection des données à caractère personnel les concernant, d'autre part.

3. MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE DANS LES ÉTATS MEMBRES

Au sein de l'Union, la protection des droits fondamentaux est assurée par un système à double niveau: d'une part, le système national fondé sur la constitution de chacun des États membres et les obligations juridiques qui incombent à ceux-ci en vertu d'instruments internationaux, tels que la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH); d'autre part, le système de l'Union fondé sur la Charte, lequel ne joue qu'à l'égard des mesures prises par les institutions de l'Union ou lorsque les États membres mettent en œuvre le droit de l'Union. La Charte complète les systèmes en vigueur de protection des droits fondamentaux mais ne s'y substitue pas.

La Cour a d'ailleurs souligné les limites du champ d'application de la Charte. Elle a ainsi déclaré irrecevable une demande de décision préjudicielle déférée par une juridiction administrative bulgare à propos du droit à un recours juridictionnel contre des décisions infligeant des sanctions pénales réprimant certaines infractions aux règles de la circulation routière; à cette occasion, la Cour a cité une jurisprudence constante selon laquelle les

---

[18] Arrêt de la Cour du 21 décembre 2011 dans les affaires jointes C-411/10 et C-493/10, N.S. contre Secretary of State for the Home Department et M.E. et autres contre Refugee Applications Commissioner. Proposition de règlement établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, COM(2008) 820 final. Disponible à l'adresse suivante: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0820:FIN:FR:PDF

[19] Arrêt de la Cour du 10 novembre 2010 dans les affaires jointes C-92/09 et C-93/09, Volker und Markus Schecke GbR & Hartmut Eifert/Land Hessen & Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung. Modification de la proposition de la Commission COM(2011) 628 final/2 pour un règlement relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, COM(2012) 551 final. Disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/agriculture/funding/regulation/amendment-com-2012-551_fr.pdf.

exigences découlant de la protection des droits fondamentaux lient les États membres dans tous les cas où ils sont appelés à appliquer le droit de l'Union[20].

Les dispositions de la Charte s'adressent aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union et ni la Charte ni le traité ne créent de nouvelle compétence pour l'Union dans le domaine des droits fondamentaux. Lorsque la législation nationale en cause ne constitue pas une mesure de mise en œuvre du droit de l'Union ou qu'elle n'est rattachée d'aucune autre façon à celui-ci, la Cour n'a pas compétence[21].

Les **implications considérables de la Charte transparaissent dans le nombre croissant des demandes de décision préjudicielle dont les juridictions nationales saisissent la Cour**. Ainsi, en matière d'asile, la Cour confirme que, dès lors qu'une demande d'asile est déposée à la frontière ou sur le territoire d'un État membre, ce dernier est tenu d'octroyer les conditions minimales d'accueil des demandeurs d'asile établies par le droit de l'Union, que cet État soit, ou non, en vertu de la législation de l'Union, responsable de l'examen de la demande d'asile[22]. Plus particulièrement, la nécessité de défendre les principes fondamentaux de la dignité humaine (article 1) et du droit d'asile (article 18) signifie que l'obligation imposée par le droit de l'Union[23] de fournir à un demandeur d'asile le logement, la nourriture, l'habillement ainsi qu'une allocation journalière, et la charge financière y afférente doivent être supportées par l'État membre requérant jusqu'au transfert du demandeur d'asile vers l'État membre responsable de l'examen de sa demande.

3.1. Mesures adoptées par la Commission pour assurer le respect de la Charte par les États membres

En sa qualité de gardienne des traités, la Commission veille également au respect de la Charte, et elle est résolue à intervenir à cette fin, s'il y a lieu, lorsqu'elle a le pouvoir de ce faire. Pour la première fois en 2012, la Commission a été amenée à saisir la Cour de procédures d'infraction qui portaient sur la violation par un État membre de dispositions essentielles de la Charte.

Ces dernières années, **la Hongrie a, en effet, adopté plusieurs lois** (dont certaines, dites lois organiques, ont été votées directement au titre de sa nouvelle constitution) qui ont suscité de vives inquiétudes par rapport aux droits fondamentaux et que le Conseil de l'Europe a également examinées. La Commission a procédé à l'analyse juridique des points qui se rattachaient au droit de l'Union, conformément au champ d'application de la Charte (article 51) et dans le respect de son rôle de gardienne des traités. Après avoir, dans un premier temps, envoyé des lettres d'avertissement à la fin de l'année 2011, la Commission a, le 7 juin 2012, décidé d'engager plusieurs procédures d'infraction devant la Cour. Elle contestait, tout d'abord, les atteintes à l'indépendance de l'autorité hongroise compétente en matière de protection des données, au motif que l'indépendance absolue des autorités nationales chargées de la protection des données est une obligation découlant de la directive de 1995 sur la protection des données et est expressément reconnue à l'article 16 du TFUE ainsi qu'à l'article 8 de la Charte. Dans le cadre d'une seconde procédure d'infraction, la Commission contestait la mise à la retraite anticipée de quelque 274 juges et procureurs en Hongrie, consécutive à l'abaissement soudain de 70 à 62 ans de l'âge de départ obligatoire à la retraite pour ces professions. Elle fondait son action en justice sur la directive 2000/78/CE

---

20 Arrêt de la Cour du 7 juin 2012 dans l'affaire C-27/11, Vinkov.

21 Voir également arrêt de la Cour du 27 novembre 2012 dans l'affaire C-370/12, Pringle/Irlande.

22 Arrêt de la Cour du 27 septembre 2012 dans l'affaire C-179/11, Cimade et Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)/Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration.

23 Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, JO L 31 du 6.2.2003, p. 18-25.

sur l'égalité en matière d'emploi, qui interdit toute discrimination fondée sur l'âge sur le lieu de travail. Cette interdiction s'applique également au licenciement pour des motifs liés à l'âge, en l'absence de justification objective. Cette affaire contribue ainsi à la mise en œuvre de l'interdiction générale de discrimination, notamment celle fondée sur l'âge, telle qu'elle est garantie par l'article 21 de la Charte. Dans son arrêt du 6 novembre 2012, la Cour a admis le bien-fondé de l'analyse de la Commission selon laquelle l'abaissement, à très brève échéance, de l'âge de cessation obligatoire d'activité pour les juges, les procureurs et les notaires et sans que l'État membre n'eût prévu de périodes de transition suffisamment longues, était incompatible avec la législation de l'Union en matière d'égalité de traitement. La Hongrie devra, dès lors, modifier ces dispositions pour se conformer au droit de l'Union[24].

La liberté et le pluralisme des médias ont également été au centre des échanges de vues entre la Commission et les autorités hongroises à propos de la nouvelle législation sur les médias en ce qui concerne l'obligation d'assurer une couverture équilibrée, d'une part, et les règles relatives aux contenus choquants, d'autre part. La Commission et les autorités hongroises sont également convenues de certaines modifications à apporter à d'autres dispositions qui, faute de quoi, pouvaient constituer une violation de la directive sur les services de médias audiovisuels et/ou des règles relatives à la libre circulation des services et à la liberté d'établissement.

Quant à la question, plus généralement, de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Hongrie, la Commission a exprimé ses préoccupations dans plusieurs lettres qu'elle a adressées à cet État membre en 2012, à propos notamment des prérogatives du président hongrois de l'Office national de la justice l'autorisant à réattribuer les affaires entre juridictions et à muter un magistrat contre son gré. La Commission a signalé que ces mesures pouvaient compromettre l'application effective du droit de l'Union en Hongrie et du droit fondamental des citoyens et des entreprises à un recours effectif devant un tribunal indépendant dans les affaires intéressant le droit de l'Union, tel qu'il est garanti par l'article 47 de la Charte. Des échanges de vues ont également eu lieu entre le Conseil de l'Europe (notamment la Commission de Venise) et les autorités hongroises. La Commission continue de suivre ce dossier de près, afin de vérifier notamment le respect du droit à un recours effectif.

De même, dès qu'elle a appris au mois d'août 2012 que la **France** démantelait des camps de Roms et renvoyait ces derniers dans leur pays d'origine, la Commission s'est adressée aux autorités françaises et a entamé avec elles des discussions qui ont permis de préciser les éléments factuels et le cadre juridique. La situation a sensiblement évolué ces dernières années. À la suite des mesures prises en 2010 par la Commission pour garantir l'application de la directive sur la libre circulation par tous les États membres, et instaurer un cadre de l'Union pour les stratégies nationales d'intégration des Roms, la France a modifié sa législation pour la conformer pleinement à ladite directive, en ce qui concerne notamment les garanties procédurales afférentes aux expulsions de citoyens de l'Union, et a adopté sa propre stratégie nationale d'intégration des Roms. S'appuyant sur cette nouvelle stratégie, la Commission mène une coopération étroite et redouble d'efforts pour favoriser l'intégration des Roms, avec la participation active de la France.

En 2012, la Commission a également engagé une **procédure d'infraction contre Malte**, au motif que cet État membre n'avait pas correctement transposé les dispositions du droit de l'Union relatives à la libre circulation et, plus particulièrement, **le droit des époux ou partenaires enregistrés du même sexe de rejoindre à Malte leur conjoint ou partenaire enregistré citoyen de l'Union et d'y résider ensemble**. À la suite de l'intervention de la Commission, la législation maltaise a été modifiée et est, à présent, compatible avec les

[24] Arrêt de la Cour du 6 novembre 2012 dans l'affaire C-286/12, Commission européenne/Hongrie.

dispositions de l'Union régissant les droits à la libre circulation et à l'égalité de traitement reconnus aux citoyens de l'Union.

3.2. Développement de la jurisprudence nationale sur l'application de la Charte par les États membres

La communauté de droit, sur laquelle est fondée l'Union, est tributaire des juridictions nationales. Ce n'est en effet que si les juges nationaux exercent pleinement leurs pouvoirs que les droits conférés aux citoyens par le droit de l'Union peuvent être effectivement garantis. Les juridictions nationales suprêmes et constitutionnelles sont investies d'une responsabilité particulière de coopérer avec la Cour pour assurer l'application effective de la Charte.

Il ressort des données recueillies par l'**Association des Conseils d'État et des Juridictions administratives suprêmes** (ACA) que les tribunaux administratifs des États membres de l'Union se réfèrent à la Charte dans de nombreuses décisions de justice[25]. Les dispositions de la Charte les plus souvent mentionnées dans les rapports sont le respect de la vie privée et familiale (article 7), la liberté d'expression et d'information (article 11), le droit de propriété (article 17), le droit d'asile (article 18), l'interdiction des expulsions collectives et le principe de non-refoulement (article 19), les droits de l'enfant (article 24), le droit à une bonne administration (article 41) et le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (article 47).

À ce jour, l'immigration et le droit d'asile correspondent au domaine du droit dans lequel le rôle de la Charte est le plus marqué[26]. L'analyse des données fournies par certains États membres sur la jurisprudence relative à la Charte, à laquelle a procédé l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, fait également apparaître que les implications de ce texte vont bien au-delà de ce domaine juridique et intéresse des thèmes aussi divers que les marchés financiers, le droit du travail, la protection des consommateurs, le droit de l'environnement et la garde des enfants[27].

Il ressort en outre de l'analyse des décisions de justice citant la Charte que les juges nationaux ont recours à celle-ci pour étayer leur raisonnement, même lorsque le contentieux à régler ne présente pas nécessairement de lien avec le droit de l'Union. Certains éléments indiquent également que **la Charte est intégrée dans les systèmes nationaux de protection des droits fondamentaux**. La Cour constitutionnelle autrichienne a ainsi rendu une décision historique sur l'application de la Charte dans le cadre du contrôle juridictionnel interne de constitutionnalité[28]. Elle a en effet reconnu le rôle très particulier de la Charte dans le système juridique de l'Union et la nature différente que revêt ce texte par rapport à l'ensemble des droits et des principes que la Cour de justice de l'Union a consacrés au fil des ans. De l'avis de la juridiction constitutionnelle autrichienne, la Charte est opposable dans les procédures de contrôle juridictionnel de la législation nationale dont elle est saisie; par conséquent, les justiciables peuvent se prévaloir des droits et des principes reconnus dans la Charte lorsqu'ils contestent la légalité d'une législation de droit interne. La juridiction autrichienne a relevé de fortes similitudes entre le rôle joué par la Charte dans le système juridique de l'Union et celui

---

25 Pour de plus amples détails, se reporter aux rapports publiés par ACA-Europe, disponibles à l'adresse suivante: http://www.aca-europe.eu/en/colloquiums/colloq_en_23.html

26 La Charte est citée pour cette branche du droit dans chacun des pays ayant répondu au questionnaire, à l'exception de l'Espagne, de la Hongrie et de l'Autriche.

27 Voir, notamment: *La protection des droits fondamentaux après Lisbonne*: *L'interaction entre la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Convention européenne des droits de l'homme et les constitutions nationales*, vol. I, éd. Laffranque, Julia, Rapports du congrès de la FIDE, Tallinn 2012, université de Tartu.

28 Cour constitutionnelle autrichienne, affaires U 466/11 et U 1836/11, arrêt du 14.3.2012.

joué par la convention européenne des droits de l'homme (CEDH) dans le cadre de la constitution autrichienne selon laquelle ladite convention a une valeur constitutionnelle.

4. ADHESION DE L'UE A LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

Le traité de Lisbonne impose à l'Union **une obligation univoque d'adhérer à la CEDH**. Les États membres y ont tous consenti en ratifiant le traité de Lisbonne.

Les négociations sur l'accord d'adhésion se sont soldées par une impasse au cours du premier semestre de l'année 2012, car certains États membres avaient émis des doutes et soulevé des questions sur le projet d'accord, élaboré au niveau technique en juin 2011. Le Conseil est finalement parvenu à un accord au mois d'avril 2012, ce qui a permis de reprendre les négociations au mois de juin 2012 au format «47 + 1» (soit les 47 membres du Conseil de l'Europe et la Commission au nom de l'Union européenne).

Parallèlement, des travaux sont menés sur les éléments essentiels des règles internes destinées à régir la participation de l'Union et de ses États membres aux procédures devant la Cour de Strasbourg lorsque le droit de l'Union sera mis en cause.

Dans ce contexte, l'unanimité requise pour la conclusion de l'accord d'adhésion à la CEDH et de ses mesures d'accompagnement ne devrait pas servir de prétexte pour retarder le processus, cette adhésion étant un objectif univoque et obligatoire prévu par le traité.

5. CONCLUSION

Trois ans à peine après l'entrée en vigueur de la Charte érigée en droit primaire, le ralliement des juridictions nationales à ce texte chaque fois que le droit de l'UE est en cause peut être perçue comme un signe positif. La mention toujours plus fréquente de la Charte constitue une première indication de son application effective et décentralisée dans les ordres constitutionnels nationaux. Un pas important est ainsi franchi sur la voie d'un système plus cohérent de protection des droits fondamentaux qui garantisse un même niveau de droits et de protection dans l'ensemble des États membres, dans tous les cas où le droit de l'Union est mis en œuvre.

Dans son discours sur l'État de l'Union en 2012, le président Barroso a souligné qu'il fallait continuer de protéger et de renforcer les fondements sur lesquels repose notre Union, à savoir le respect des droits fondamentaux, de l'État de droit et de la démocratie[29]. C'est la raison pour laquelle la Commission est bien décidée à donner l'exemple en faisant en sorte que tous les actes de l'Union soient conformes à la Charte. Elle demeure résolue à prendre des mesures décisives pour donner un effet concret à la Charte, lorsqu'elle a compétence pour ce faire. De même, la Commission est déterminée à intervenir en tant que de besoin lorsque les États membres mettent en œuvre le droit de l'Union, afin d'assurer l'application effective de la Charte, comme elle l'a fait en contestant devant la Cour l'avancement, décidé par les autorités hongroises, de l'âge de la retraite des juges et des procureurs, notamment.

La Commission surveillera de près le développement de la protection des droits fondamentaux dans l'Union, y compris la jurisprudence évolutive sur l'application de la Charte à l'échelle aussi bien de l'Union que de ses États membres[30], et invite le Parlement européen et le Conseil des ministres à procéder à une analyse détaillée du présent rapport.

---

29 Discours disponible à l'adresse suivante: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_fr.htm

30 Discours de la vice-présidente Mme Viviane Reding prononcé le 31 mai 2012 lors du XXVe Congrès de la FIDE (Fédération Internationale pour le Droit Européen) à Tallinn. Il est disponible à l'adresse suivante: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-403_fr.htm?locale=FR