



Bruxelles, le 14.4.2014  
COM(2014) 224 final

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

**Rapport 2013 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union  
européenne**

{SWD(2014) 141 final}  
{SWD(2014) 142 final}

## 1. INTRODUCTION

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la Charte) s'adresse en premier lieu aux institutions de l'Union. Elle complète les systèmes nationaux et ne les remplace pas. Les États membres sont soumis à leur propre système constitutionnel et aux droits fondamentaux qui y sont définis. L'article 51 de la Charte dispose qu'ils doivent uniquement prendre celle-ci en considération lorsque leurs mesures nationales mettent en œuvre le droit de l'Union.

Le présent rapport met en évidence le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne (la Cour) dans la mise en œuvre de la Charte, notamment en ce qui concerne la très récente évolution de sa jurisprudence relative à l'applicabilité de la Charte dans les États membres.

Il rend également compte de la façon dont les institutions de l'Union, sous la surveillance de la Cour, ont respecté et promu les droits fondamentaux dans toutes leurs initiatives, notamment en élaborant de nouvelles normes, de nouvelles politiques et des mesures d'exécution.

Enfin, ce rapport attire l'attention sur l'importance que revêt la convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ainsi que sur les progrès accomplis en vue de l'adhésion de l'Union européenne à cet instrument.

Le document de travail des services de la Commission annexé au présent rapport (annexe 1) fournit des informations détaillées sur la mise en œuvre de la Charte, illustrant certains problèmes concrets qui touchent les citoyens. Les progrès accomplis dans l'application de la stratégie 2010-2015 pour l'égalité entre les femmes et les hommes sont présentés dans une annexe distincte (annexe 2).

## 2. APPLICABILITE DE LA CHARTE AUX ÉTATS MEMBRES

Les juges nationaux sont de plus en plus conscients de la portée de la Charte et interrogent la Cour<sup>1</sup> sur son application et son interprétation dans le cadre des procédures préjudicielles<sup>2</sup>.

Afin de déterminer si un cas de figure entre dans le champ d'application de la Charte, tel qu'il est défini à l'article 51, la Cour vérifie, en particulier, si la législation nationale concernée vise à transposer une disposition du droit de l'Union, la nature de cette législation, si elle ne poursuit pas des objectifs autres que ceux couverts par le droit de l'Union et s'il existe des règles du droit de l'Union spécifiques en la matière ou susceptibles de l'affecter<sup>3</sup>.

Trois affaires récentes offrent de bons exemples de cas de figure dans lesquels la Cour a jugé que les États membres **ne mettaient pas en œuvre le droit de l'Union** et que la Charte ne s'appliquait donc pas.

Premièrement, dans l'affaire *Pringle*<sup>4</sup>, la Cour a déclaré que lorsque des États membres ont institué un mécanisme permanent de résolution des crises pour les pays de la zone euro, ils ne mettaient pas en œuvre le droit de l'Union. Les traités

---

<sup>1</sup> Pour un aperçu des demandes préjudicielles concernant la Charte soumises à la Cour en 2013, voir appendice II.

<sup>2</sup> Voir article 267 du TFUE.

<sup>3</sup> CJUE, arrêt du 18 décembre 1997 dans l'affaire C-309/96 *Annibaldi*, points 21 à 23, et arrêt du 8 novembre 2012 dans l'affaire C-40/11 *Iida*, point 79.

<sup>4</sup> CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 dans l'affaire C-370/12, *Thomas Pringle*.

n'attribuent aucune compétence spécifique à l'Union pour l'instauration d'un tel mécanisme. Par conséquent, les États membres ne mettaient pas en œuvre le droit de l'Union au sens de l'article 51 et la Charte ne s'appliquait pas.

Deuxièmement, dans l'affaire *Fierro et Marmorale*<sup>5</sup>, la Cour a examiné la législation italienne qui exige l'annulation de l'acte de vente d'un bien immobilier lorsque ce bien a été modifié sans tenir compte du règlement d'urbanisme. Ce type d'annulation automatique entrave l'exercice du droit de propriété (article 17<sup>6</sup>). Le Tribunal a déclaré le recours irrecevable, car il n'y avait pas de lien entre la législation nationale en matière d'urbanisme et le droit de l'Union.

Troisièmement, dans l'affaire *Cholakova*<sup>7</sup>, la Cour a examiné un cas de figure dans lequel la police bulgare a procédé à l'arrestation de Mme Cholakova, car cette dernière avait refusé de présenter sa carte d'identité lors d'un contrôle. La Cour a estimé qu'étant donné que Mme Cholakova n'avait pas manifesté l'intention de quitter le territoire bulgare, l'affaire relevait uniquement de la législation nationale. La Cour a jugé que cette affaire ne relevait pas de sa compétence et l'a donc déclarée irrecevable.

Il existe actuellement trois cas de figure dans lesquels il est **clair que l'application de la Charte est déclenchée**.

Premièrement, «mett[re] en œuvre le droit de l'Union» couvre **l'activité législative et les pratiques judiciaires et administratives d'un État membre lorsqu'il s'acquitte de ses obligations en vertu du droit de l'Union**. C'est le cas notamment lorsque des États membres assurent une protection juridictionnelle effective pour sauvegarder les droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, comme ils y sont tenus en vertu de l'article 19, paragraphe 1, du traité de l'Union européenne. La directive relative à la libre circulation<sup>8</sup> permet aux États membres de restreindre la liberté de circulation d'un citoyen de l'Union pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Dans l'affaire *ZZ*, la Cour a jugé que la raison d'une telle restriction devait être communiquée à l'intéressé<sup>9</sup>. Dans cette affaire, le motif de la non-admission au Royaume-Uni n'a pas été divulgué pour des raisons de sécurité nationale. La Cour a confirmé qu'une personne avait le droit d'être informée de la justification d'un refus d'entrée, car la protection de la sécurité nationale ne peut pas dénier le droit à accéder à un tribunal impartial, ce déni privant le droit de recours de son effet utile (article 47).

Deuxièmement, la Cour a établi que la Charte s'applique **lorsqu'une autorité nationale exerce un pouvoir d'appréciation dont elle est investie en vertu du droit de l'Union**. Dans l'affaire *Kaveh Puid*<sup>10</sup>, la Cour a confirmé sa jurisprudence existante<sup>11</sup> et a jugé qu'un État membre ne devait pas transférer un demandeur d'asile vers l'État membre initialement désigné comme responsable lorsqu'il existe des motifs sérieux et avérés de croire que le demandeur courra un risque réel d'être

---

<sup>5</sup> CJUE, arrêt du 30 mai 2013 dans l'affaire C-106/13, *Francesco Fierro et Fabiana Marmorale contre Edoardo Ronchi et Cosimo Scocozza*.

<sup>6</sup> Les articles entre parenthèses suivants sont des articles de la Charte.

<sup>7</sup> CJUE, arrêt du 6 juin 2013 dans l'affaire C-14/13, *Gena Ivanova Cholakova*.

<sup>8</sup> Directive 2004/38/CE, JO 2004 L 158, p.77.

<sup>9</sup> CJUE, arrêt du 4 juin 2013 dans l'affaire C-300/11, *ZZ contre Secretary of State for the Home Department*.

<sup>10</sup> CJUE, C-4/11 *Bundesrepublik Deutschland contre Kaveh puid*, 14.11.2013.

<sup>11</sup> CJUE, arrêt du 21 décembre 2011 dans les affaires jointes C-411/10 et C-493/10, *NS contre Secretary of State for the Home Department*.

soumis à des traitements inhumains ou dégradants en violation de l'article 4 de la charte.

Enfin, les mesures nationales relatives au versement de fonds de l'Union faisant l'objet d'une gestion partagée peuvent constituer une mise en œuvre du droit de l'Union. Dans l'affaire *Blanka Soukupová*<sup>12</sup>, la Cour a jugé que lorsqu'ils mettent en œuvre le règlement du Conseil n° 1257/1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, les États membres sont tenus de respecter les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination consacrés à l'article 20, à l'article 21, paragraphe 1) et à l'article 23 de la Charte. Lorsqu'ils proposent des aides à la retraite anticipée aux exploitants agricoles, les États membres sont tenus de garantir l'égalité de traitement entre hommes et femmes et d'interdire toute discrimination fondée sur le sexe.

L'arrêt statuant sur l'**applicabilité de la Charte** rendu en 2013 dans l'affaire *Åkerberg fransson*<sup>13</sup> a suscité de nombreux débats. Il marque une étape importante dans le processus de clarification en cours de l'interprétation de l'article 51 de la Charte.

La Cour a été amenée à préciser si les cas dans lesquels la législation nationale répond aux objectifs fixés par le droit de l'Union constituent également des cas de figure dans lesquels le droit de l'Union est «mis en œuvre» au sens de l'article 51 de la Charte. La Cour a été saisie d'une demande de décision préjudicielle par un tribunal de première instance de Suède qui n'était pas certain que des poursuites pénales pour fraude fiscale dans le contexte de déclarations de TVA pouvaient être engagées contre une partie défenderesse si cette dernière avait déjà été soumise à une sanction fiscale administrative motivée par les mêmes faits de fausses déclarations. Ces procédures devaient être examinées au regard du principe *ne bis in idem* (droit à ne pas être puni pénalement deux fois pour une même infraction), consacré à l'article 50 de la Charte, bien que les textes législatifs nationaux sous-jacents à ces sanctions administratives et à ces poursuites pénales n'eussent pas été adoptés pour transposer le droit de l'Union.

La Cour a fait observer qu'en vertu du droit de l'Union, les États membres ont l'obligation de garantir la perception de l'intégralité de la TVA due sur leur territoire, de lutter contre les activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et de prendre les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers<sup>14</sup>.

Les ressources propres de l'Union comprennent des recettes provenant de l'application d'un taux uniforme à l'assiette harmonisée de la TVA déterminée selon les règles de l'Union. Un lien direct existe ainsi entre la perception des recettes provenant de la TVA dans le respect du droit de l'Union applicable et la mise à disposition du budget de l'Union des ressources TVA correspondantes. Toute lacune dans la perception des recettes de la TVA à l'échelle nationale peut avoir une incidence sur le budget de l'Union. La Cour a jugé que, «[l]es droits fondamentaux garantis par la Charte devant (...) être respectés lorsqu'une réglementation nationale entre dans le champ d'application du droit de l'Union, il ne saurait exister de cas de figure qui relèvent ainsi du droit de l'Union sans que lesdits droits fondamentaux trouvent à s'appliquer. L'applicabilité du droit de l'Union implique

---

<sup>12</sup> CJUE, arrêt du 11 avril 2013 dans l'affaire C-401/11 *Blanka Soukupová*.

<sup>13</sup> CJUE, arrêt du 26 février 2013 dans l'affaire C-617/10, *Åklagaren contre Hans Åkerberg Fransson*.

<sup>14</sup> Ibid., point 26.

*celle des droits fondamentaux garantis par la Charte.»<sup>15</sup>. Selon la Cour, le droit national dans ce contexte «tend à sanctionner une violation des dispositions de la[dite] directive et vise donc à mettre en œuvre l'obligation imposée par le traité aux États membres de sanctionner de manière effective les comportements attentatoires aux intérêts financiers de l'Union.»<sup>16</sup>*

Quant à l'issue de l'affaire, la Cour a fait observer que le principe empêchant qu'une personne soit punie deux fois pour la même infraction ne s'oppose pas à ce qu'un État membre impose, pour les mêmes faits, une combinaison de sanctions fiscales et pénales, tant que les sanctions fiscales ne revêtent pas un caractère pénal.

### **3. MESURES FAVORISANT LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA CHARTE**

Toutes les politiques de l'Union promeuvent les droits fondamentaux. Lorsque l'Union a compétence pour agir, la Commission propose des actes législatifs qui concrétisent les droits et principes énoncés dans la Charte. La Commission prend également des mesures actives visant à promouvoir la Charte et fait respecter le droit de l'Union en intentant des procédures d'infraction contre des États membres.

Le respect de la Charte par les institutions elles-mêmes est examiné par la Cour, qui vérifie la conformité des actes de l'Union avec la Charte.

#### **3.1. Législation de l'Union**

La Commission garantit et vérifie soigneusement que toutes les **propositions législatives** respectent et promeuvent les droits fondamentaux. Elle suit cette approche tout au long du processus législatif, depuis la proposition même, en passant par la discussion de celle-ci pendant les négociations entre les institutions de l'Union, et jusqu'à son adoption définitive.

##### *3.1.1. Propositions législatives*

Dans le domaine du droit pénal, **la Commission a proposé cinq mesures juridiques visant à promouvoir davantage le programme relatif aux droits procéduraux** et à renforcer les fondements de la politique européenne en matière de justice pénale. Ces mesures comprennent trois propositions de directives sur:

- le renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales (articles 48 et 47);
- la mise en place de garanties spéciales pour les enfants soupçonnés ou poursuivis dans le cadre de procédures pénales (articles 24 et 49); et
- l'aide juridictionnelle provisoire pour les suspects et les personnes poursuivies privés de liberté, ainsi que l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen (article 47, paragraphe 3).

Les mesures comprennent par ailleurs deux recommandations, l'une relative à des garanties procédurales en faveur des personnes vulnérables soupçonnées ou poursuivies dans le cadre des procédures pénales et l'autre relative au droit à l'aide juridictionnelle accordé aux personnes soupçonnées ou poursuivies dans le cadre de procédures pénales (article 47)<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Ibid., point 21.

<sup>16</sup> Ibid., point 28.

<sup>17</sup> COM(2013) 821, 822 et 824 du 27.11.2013 et COM(2013) 8178 et 8179 du 27.11.2013.

Afin de renforcer le principe de confiance mutuelle sur lequel repose la coopération judiciaire, il est essentiel que les mesures de droit pénal reposent sur des normes européennes solides en matière de droits procéduraux et de droits des victimes, conformément à la Charte.

La Commission garantit également la protection effective de la confidentialité des communications dans le cadre de la législation de l'Union en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. La **directive antiblanchiment** proposée en février 2013 prévoit l'obligation, dans un certain nombre d'activités professionnelles, de déclarer aux autorités tout soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Toutefois, compte tenu de l'importance primordiale que revêtent les droits de la défense (article 48), la directive proposée exige des États membres qu'ils exonèrent de cette obligation les avocats dans certains cas, par exemple lorsqu'il s'agit d'informations obtenues dans le cadre de l'évaluation de la situation juridique d'un client<sup>18</sup>.

En outre, la Commission a garanti une voie de recours pour **les travailleurs dans l'exercice de leur droit de libre circulation dans l'Union**. Cette proposition législative<sup>19</sup> a pour objet, entre autres, d'introduire l'obligation juridique pour les États membres de prévoir pour les travailleurs mobiles de l'Union des voies de recours adaptées au niveau national (article 47).

En septembre 2013, la Commission a proposé un règlement concernant les indices utilisés comme **indices de référence dans le cadre d'instruments et de contrats financiers**<sup>20</sup>. Le règlement proposé vise à soumettre les indices de référence, fournis par des acteurs du marché dans le secteur financier, à des normes et des règles de surveillance plus claires. Il prévoit de donner aux autorités compétentes des pouvoirs de contrôle et répressifs, notamment un accès aux transferts de données, sur requête. La Commission a évalué l'incidence de cette proposition sur plusieurs droits protégés par la Charte: la protection des données à caractère personnel (article 8), le droit à la liberté d'expression et d'information (article 11) et la liberté d'entreprise (article 16).

Dans sa proposition de règlement établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par Frontex<sup>21</sup>, adoptée en avril 2013, la Commission a fait en sorte que toute mesure prise au cours d'opérations de surveillance coordonnées par Frontex doive respecter pleinement les droits fondamentaux et le principe de non-refoulement selon lequel aucun réfugié ne doit être renvoyé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants [article 19, paragraphe 2)]. Avant de décider d'un débarquement dans un pays tiers, les États membres doivent tenir compte de la situation générale du pays concerné afin de s'assurer qu'il ne se livre pas à des pratiques en violation avec le principe de non-refoulement. Les personnes interceptées ou secourues doivent être identifiées et leur situation personnelle évaluée.

---

<sup>18</sup> CJUE, arrêt du 26 juin 2007 dans l'affaire C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone*.

<sup>19</sup> COM(2013) 236 final du 26.4.2013.

<sup>20</sup> COM(2013) 641 final du 18.9.2013.

<sup>21</sup> COM(2013) 197 final du 12.4.2013.

### 3.1.2. *Négociations interinstitutionnelles comportant d'importants aspects relatifs aux droits fondamentaux*

L'année 2013 a été décisive pour le droit à la protection des données à caractère personnel. À la lumière des révélations cette année au sujet de programmes de surveillance à l'échelle mondiale qui surveilleraient toutes les communications des citoyens, les institutions de l'Union se devaient impérativement de progresser dans les négociations sur une nouvelle norme commune de protection des données<sup>22</sup>. En octobre 2013, la commission LIBE du Parlement européen a soutenu la proposition de la Commission européenne<sup>23</sup>. L'objectif de cette réforme est de rendre aux citoyens la maîtrise de leurs données personnelles en modernisant leurs droits (article 8). Le consentement explicite, le droit à l'oubli numérique, à la portabilité des données et celui d'être informé des violations de données à caractère personnel en sont des éléments clés. Ces droits contribueront à combler le fossé qui se creuse entre les citoyens et les entreprises avec lesquelles ils partagent leurs données, volontairement ou non.

Afin de promouvoir la liberté d'entreprise, consacrée à l'article 16 de la Charte, la Commission a présenté une proposition en 2012 visant à moderniser les règles en matière d'**insolvabilité transfrontière**<sup>24</sup>. Au cours des négociations, qui ont progressé de manière remarquable en 2013, l'incidence de cette proposition sur les droits des créanciers minoritaires à un recours effectif (article 47) et à la propriété (article 17) a été minutieusement analysée.

### 3.1.3. *Mise en œuvre de la Charte au moyen de mesures adoptées par l'Union et la Commission*

En matière de droits procéduraux, **la directive relative au droit d'accès à un avocat** et au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté a été adoptée<sup>25</sup>. Cet acte législatif clé garantit à tous les suspects le droit d'être assistés par un avocat dès les premières étapes de la procédure et jusqu'à sa conclusion (articles 47 et 48).

Le Parlement européen et le Conseil ont adopté la refonte du **règlement de Dublin**<sup>26</sup> qui garantit aux demandeurs d'asile un recours effectif à l'égard de décisions de transfert, de manière à assurer le plein effet de leur droit à rester sur le territoire et pour réduire le risque de «refoulements en chaîne» [article 19, paragraphe 2)]. Cette refonte tient également compte de la jurisprudence de la Cour qui prévoit qu'un demandeur d'asile n'est pas transféré vers un État membre où il existe un risque grave de violation de ses droits fondamentaux. Dans ce type de situations, un autre État membre doit assumer la responsabilité le plus rapidement possible afin de ne pas compromettre l'accès immédiat du demandeur d'asile à la justice.

Le Parlement européen et le Conseil ont aussi adopté la **directive sur les procédures d'asile**<sup>27</sup> et la **directive relative aux conditions d'accueil**<sup>28</sup>. La première renforce les garanties protégeant le droit fondamental à l'asile, notamment en renforçant le droit d'accès aux procédures d'asile (articles 18 et 19), alors que la seconde introduit des normes améliorées et plus claires afin de protéger plus efficacement le droit fondamental à la dignité, particulièrement pour les demandeurs d'asile vulnérables et

<sup>22</sup> COM(2012)11 final du 25.1.2012 et COM(2012)10 final du 25.1.2012.

<sup>23</sup> Parlement européen, document n° A7-0403/2013.

<sup>24</sup> COM(2012) 744 final du 12.12.2012.

<sup>25</sup> Directive 2013/48/UE, JO L 294.

<sup>26</sup> Règlement n° 604/2013, JO L 180, p. 31.

<sup>27</sup> Directive 2013/32/UE, JO L 180.

<sup>28</sup> Directive 2013/33/CE, JO L 180 du 29.6.2013, p. 96.

harmonise davantage les règles relatives à la rétention, définissant des motifs clairs et restrictifs, des conditions de rétention ainsi que des garanties pour les personnes placées en rétention (articles 1<sup>er</sup>, 4, 6, 7, 18, 21, 24, et 47).

En ce qui concerne les **droits des victimes, un règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile**<sup>29</sup> instaure un mécanisme simple et rapide permettant la reconnaissance des mesures de protection en matière civile ordonnées dans un État membre. Les personnes protégées par ce type de mesures (essentiellement des femmes qui ont obtenu une ordonnance de protection à l'encontre d'une personne) reçoivent donc la garantie que l'ordonnance obtenue dans leur pays d'origine aura le même statut, partout dans l'Union.

Les **élections européennes** qui se dérouleront en 2014 seront les premières à avoir lieu dans le cadre du traité de Lisbonne, qui a renforcé les pouvoirs du Parlement européen. Dans sa recommandation du mois de mars 2013<sup>30</sup>, la Commission invitait les partis politiques à soutenir un candidat au poste de président de la Commission européenne lors des prochaines élections européennes, et à afficher leur affiliation à un parti politique européen. La recommandation vise à promouvoir le droit de vote, consacré à l'article 39 de la Charte, en informant les électeurs des enjeux de ces élections, en encourageant un débat à l'échelle européenne et en améliorant le taux de participation.

### 3.2. Mesures de promotion des droits fondamentaux

Les grandes entreprises européennes sont toujours majoritairement dirigées par des hommes. L'année dernière, en vue d'atteindre une égalité véritable entre les femmes et les hommes au sein des conseils d'administration des entreprises, conformément à l'article 23 de la Charte, la Commission a proposé une directive visant à améliorer l'équilibre hommes/femmes parmi les administrateurs non exécutifs des sociétés cotées en Bourse<sup>31</sup>. En novembre 2013, le Parlement européen a adopté sa résolution sur la directive proposée<sup>32</sup> en première lecture, confirmant l'existence d'un large consensus autour de la nécessité d'augmenter la représentation des femmes au sein des conseils d'administration et souscrivant largement à la démarche de la Commission visant à corriger le déséquilibre actuel.

Un autre domaine dans lequel l'Union continue de renforcer la protection des droits à l'égalité et de promouvoir l'adoption de mesures positives est celui de l'**intégration des Roms**. En 2013, des progrès considérables ont été accomplis en vue d'une approche à l'échelle européenne pour lutter contre l'exclusion des Roms. Une recommandation du Conseil<sup>33</sup> a été adoptée à l'unanimité en décembre 2013. Les États membres se sont engagés à améliorer l'intégration économique et sociale des communautés Roms. Tout au long de ce processus, les Roms eux-mêmes ont participé à des discussions aux niveaux décisionnels les plus élevés.

---

<sup>29</sup> Règlement n° 606/2013/UE, JO L 181.

<sup>30</sup> Recommandation 2013/142/UE, JO L 79, p. 29.

<sup>31</sup> COM (2012) 614 final du 14.11.2012

<sup>32</sup> Parlement européen, document n° A7-0340/2013.

<sup>33</sup> Recommandation du Conseil du 9 décembre 2013 relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres.



### 3.3. Mesures visant à faire respecter la législation de l'Union

La Commission a exercé son rôle de gardienne des traités et a pris des mesures pour veiller à ce que les États membres respectent la législation de l'Union qui concrétise la Charte.

À la suite de l'analyse de la mise en œuvre à l'échelle nationale du **code des visas**<sup>34</sup> sur le droit de recours contre un refus, une annulation ou une abrogation de visa, la Commission a soulevé un certain nombre de questions relatives à la compatibilité de la législation nationale avec les dispositions du code des visas et de la Charte. Elle en a conclu que le droit à un recours effectif, consacré à l'article 47 de la Charte, exige qu'un recours contre un refus, une annulation ou une abrogation de visa comprenne un accès à une instance judiciaire, comme seule ou dernière instance de recours. Des lettres de mise en demeure ont été adressées à plusieurs États membres.

En 2012<sup>35</sup>, la Cour a jugé que l'abaissement soudain et radical de l'âge de la retraite pour les juges, les procureurs et les notaires en Hongrie n'était pas conforme à la directive 2000/78 qui garantit le plein respect, dans le domaine de l'emploi, du principe de non-discrimination reconnu par l'article 21 de la Charte. À la suite d'un dialogue fructueux avec la Commission, la Hongrie a adopté en mars 2013 une loi qui apporte des solutions à tous les problèmes exprimés par la Commission et qui met correctement et intégralement en œuvre l'arrêt rendu par la Cour.

Enfin, en ce qui concerne la **protection des données**, la Commission a suivi la mise en œuvre, par l'Autriche, de l'arrêt<sup>36</sup> rendu par la Cour en 2012 relatif au manque d'indépendance de l'autorité de contrôle de la protection des données. L'Autriche a modifié sa législation en matière de protection des données, faisant en sorte que le membre de l'autorité chargé de la gestion des affaires courantes de celle-ci soit uniquement soumis au contrôle de son président et que l'autorité ne fasse désormais plus partie de la chancellerie fédérale mais qu'elle dispose de son propre budget et de son propre personnel.

### 3.4. Contrôle de la Cour sur les institutions de l'Union

La Cour surveille le respect de la Charte par les institutions de l'Union. Elle a rendu plusieurs arrêts pour faire en sorte que les institutions de l'Union agissent conformément à la Charte. Ces arrêts s'attachaient également à déterminer dans quelle mesure la législation de l'Union et ses décisions adressées à des citoyens se conformaient avec la Charte.

L'Union peut prendre des sanctions ou des mesures restrictives susceptibles d'avoir une incidence sur les droits fondamentaux de la personne qu'elles visent. Dans l'arrêt *Kadi II*<sup>37</sup> rendu en appel, la Cour a clarifié certains droits procéduraux des personnes soupçonnées d'être associées au terrorisme, y compris le droit à une bonne administration, à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (Articles 41 et 47). La Cour a **garanti la protection des libertés et droits fondamentaux tout en reconnaissant la nécessité impérieuse de lutter contre le terrorisme international**. Les avoirs de M. Kadi avaient été gelés par la Commission, en application d'une décision du comité des sanctions des Nations unies, dans le cadre d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies. La Cour a déclaré que,

<sup>34</sup> Règlement n° 810/2009/UE, JO L 243.

<sup>35</sup> CJUE, arrêt du 6 novembre 2012 dans l'affaire C-286/12, *Commission contre Hongrie*.

<sup>36</sup> CJUE, arrêt du 16 octobre 2012 dans l'affaire C-614/10, *Commission contre Autriche*.

<sup>37</sup> CJUE, arrêt du 18 juillet 2013 rendu dans l'affaire C-584/10 P, *Commission et autres contre Kadi* (Kadi II), procédure de pourvoi contre l'arrêt rendu dans l'affaire T-85/09, *Kadi contre Commission*, (Kadi I).

dans la mesure où la Commission n'avait produit aucune information ou élément de preuve pour étayer les allégations selon lesquelles M. Kadi aurait été impliqué dans des activités liées au terrorisme international (allégations qu'il a formellement démenties), ces allégations ne justifiaient pas l'adoption, au niveau de l'Union, de mesures restrictives à son encontre.

Dans plusieurs cas, les institutions de l'Union ont adopté, indépendamment de l'existence de résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, des décisions et des règlements de gel des fonds de personnes et d'organismes reconnus par les institutions de l'Union comme participant à la prolifération nucléaire. Certaines de ces personnes et de ces organismes ont introduit des recours afin d'annuler ces décisions. Dans une série d'arrêts<sup>38</sup>, le Tribunal a annulé les mesures prises par les institutions de l'Union à l'égard de plusieurs parties requérantes. Il a considéré que les institutions de l'Union n'avaient pas produit suffisamment de preuves pour justifier les mesures qui avaient été prises et que, dans certains cas, elles n'avaient pas respecté l'obligation de motivation et de fournir des éléments de preuve.

Dans l'affaire *Besselink*<sup>39</sup>, le Tribunal a mis en œuvre le **droit d'accès aux documents**, consacré à l'article 42 de la Charte, en annulant partiellement la décision du Conseil de refuser l'accès à un document sur l'adhésion de l'Union à la CEDH. La Cour a considéré que le Conseil avait commis une erreur d'appréciation en refusant l'accès à l'une des directives de négociation qu'il avait adoptées. La position exprimée dans ce document avait déjà été communiquée aux parties de la négociation. Par conséquent, sa divulgation ne pouvait pas compromettre le climat de confiance qui régnait entre les parties de la négociation.

Ces décisions étaient adressées à des particuliers, mais les actes législatifs de l'Union adressés aux États membres sont également analysés par la Cour.

La Cour a examiné **la compatibilité de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen**<sup>40</sup> **avec les articles 47 et 48 de la Charte**. Elle a été invitée à préciser si un État membre peut subordonner la remise d'une personne condamnée par défaut à la condition que la personne condamnée puisse bénéficier d'une nouvelle procédure de jugement dans l'État membre d'émission, afin d'éviter toute atteinte au droit à accéder à un tribunal impartial et aux droits de la défense, tels qu'ils sont garantis par la constitution de l'État membre qui procède à la remise de la personne en question<sup>41</sup>. La Cour a estimé que la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen était pleinement compatible avec la Charte. Subordonner la remise d'une personne à une condition qui n'est pas prévue dans la décision-cadre compromettrait les principes de confiance et de reconnaissance mutuelles que cette décision vise à défendre, et nuirait à son efficacité.

---

<sup>38</sup> Arrêt du Tribunal dans les affaires jointes T-35/10 et T-7/11, *Melli Bank Iran*; Affaire T-493/10 *Persia International Bank plc*; affaires jointes T-4/11 et T-5/11 *Export Development Bank of Iran*; T-12/11 *Iran Insurance Company*; T-13/11 *Post Bank Iran*; T-24/11 *Bank Refah Kargaran*; T-434/11 *Europäisch-Iranische Handelsbank AG*; affaires jointes T-42/12 et T-181/12 *Naser Bateni*; T-57/12 *Good Luck Shipping*, et arrêt du 6 septembre 2013 dans l'affaire T-110/12 *Iranian Offshore Engineering & Construction Co. contre le Conseil*, .

<sup>39</sup> Tribunal, arrêt du 12 septembre 2013 dans l'affaire T-331/11, *Besselink contre Conseil*.

<sup>40</sup> La décision-cadre 2002/584/JAI, telle que modifiée par la décision-cadre 2009/299/JAI, JO L 81 du 27.3.2009, p. 24.

<sup>41</sup> CJUE, arrêt du 26 février 2013 dans l'affaire C-399/11 *Stefano Melloni contre Ministero Fiscal*.

#### 4. **ROLE DE LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME (CEDH)**

Le simple fait que la Charte s'applique uniquement lorsque les États membres mettent en œuvre le droit de l'Union ne signifie pas pour autant qu'il y ait des lacunes dans la protection des droits fondamentaux. Les particuliers utilisent les voies de recours nationales et lorsqu'ils les ont épuisées, ils peuvent introduire une demande auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, conformément à la CEDH à laquelle tous les États membres de l'Union sont parties.

Le traité de Lisbonne prévoit que l'Union adhère à la CEDH. En avril 2013, le projet d'accord portant sur l'adhésion de l'Union à la CEDH a été finalisé, ce qui constitue une étape importante dans le processus d'adhésion. Pour la prochaine étape, la Commission a demandé à la Cour de donner son avis sur le projet d'accord.

#### 5. **CONCLUSION**

En 2013, la Cour a examiné de nombreuses affaires relatives à l'applicabilité de la Charte au niveau national, ce qui met en évidence l'interaction croissante de la Charte avec les systèmes juridiques nationaux. Dans ce contexte, l'arrêt *Åkerberg Fransson* joue un rôle primordial, car il précise les modalités d'application de la Charte dans les États membres par les juges nationaux, même si la jurisprudence à cet égard est en pleine évolution et qu'elle est donc susceptible d'être précisée en permanence.

Les juges nationaux jouent un rôle essentiel dans la concrétisation des libertés et des droits inscrits dans la Charte, car ils veillent directement à ce que les particuliers obtiennent pleinement réparation dans les affaires où les droits fondamentaux relevant du droit de l'Union n'ont pas été respectés.

Les institutions de l'Union ont consenti des efforts considérables afin de garantir l'application conforme des dispositions de la Charte depuis que cette dernière est devenue juridiquement contraignante du fait de son intégration dans le droit primaire de l'Union. Toute incidence sur les droits fondamentaux doit être attentivement examinée dans le cadre des procédures législatives, en particulier au moment d'élaborer les solutions finales de compromis. Un solide engagement interinstitutionnel est nécessaire afin d'atteindre cet objectif.

Les actes juridiques de l'Union peuvent par ailleurs être contestés devant la Cour en cas de violation des droits fondamentaux. La surveillance de la Cour s'étend aussi aux États membres, mais uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En dehors de ce cas de figure, les États membres appliquent leur propre système national de droits fondamentaux. Il s'agit d'un choix clair et délibéré que les États membres ont fait lors de l'élaboration de la Charte et du Traité.

Les institutions de l'Union doivent aller au-delà du simple respect des exigences juridiques découlant de la Charte. Elles doivent continuer de remplir la tâche politique qui consiste à promouvoir une culture des droits fondamentaux pour tous, citoyens, comme acteurs économiques ou pouvoirs publics. Le fait que la Commission ait reçu plus de 3 000 lettres de la part des citoyens au sujet du respect des droits fondamentaux montre qu'ils connaissent leurs droits et exigent que ceux-ci soient respectés. La Commission salue leurs efforts.