La Charte européenne des droits fondamentaux, un symbole d'unité essoufflé

Réflexions à la lecture du rapport d'activité 2020 de l'Agence européenne
des droits fondamentaux

Tatiana Dumont, Coline Huloux and Anne Keravec

Electronic version

URL: <https://journals.openedition.org/revdh/10787>

DOI: 10.4000/revdh.10787

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Tatiana Dumont, Coline Huloux and Anne Keravec, "La Charte européenne des droits fondamentaux, un symbole d'unité essoufflé", *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 25 January 2021, connection on 06 December 2021. URL: <http://journals.openedition.org/revdh/10787> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/revdh.10787>

This text was automatically generated on 6 December 2021.

Tous droits réservés

La Charte européenne des droits fondamentaux, un symbole d'unité essoufflé

Réflexions à la lecture du rapport d'activité 2020 de l'Agence européenne des droits fondamentaux

Tatiana Dumont, Coline Huloux and Anne Keravec

- 1 Comme chaque année, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a publié en juin 2020 son nouveau rapport d'activité. Dressant un état des lieux de la protection des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne (UE), ce rapport en demi-teinte présente une série de recommandations à l'égard des États membres et des institutions de l'UE. Constatant à la fois “des avancées et des régressions en matière de protection des droits fondamentaux”¹, la FRA esquisse ainsi une vue d'ensemble de la protection des droits fondamentaux au sein de l'Union, vue d'ensemble qui ne permet pas d'oublier des disparités importantes de niveaux de protection des droits entre les différents États membres.
- 2 Créée en 2007, la FRA est une agence de l'UE dont la mission principale est de fournir aux acteurs de l'Union, institutions et États membres, une expertise en matière de protection des droits fondamentaux. Par la collecte de données et la rédaction de rapports contenant des recommandations, la FRA apporte un regard indépendant sur l'état de cette protection dans l'espace de l'Union et sur sa possible amélioration.
- 3 Le rapport 2020 revient sur les avancées et les sujets de préoccupations de la FRA au regard des conclusions déjà effectuées en 2019. Dressant tout d'abord un bilan de l'efficacité de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à l'occasion de son dixième anniversaire, l'Agence examine ensuite huit domaines thématiques² et formule, pour chacun, des avis dans une perspective d'amélioration de la protection des droits fondamentaux. Ces recommandations générales invitent les États membres et les institutions à redoubler leurs efforts en matière de protection des droits fondamentaux mais n'énoncent que peu de mesures concrètes laissant les États libres d'interpréter ces avis et de les suivre ou non. Dans un contexte d'essor des populismes et de remise en

cause de l'État de droit dans plusieurs États de l'Union, cette déférence à l'égard des États membres semble témoigner des limites de la protection européenne des droits fondamentaux.

- 4 Le bilan de l'efficacité de la Charte européenne des droits fondamentaux ressortant du rapport 2020 de la FRA est pour le moins mitigé (I). Celui-ci témoigne d'une faible cohésion européenne autour de la protection des droits fondamentaux, imputable notamment aux implications inégales des acteurs au sein d'une Union où les réalités sociales varient grandement en fonction des États (II).

I/- Un bilan mitigé

- 5 Dix années d'existence offrent le recul nécessaire pour proposer un bilan du fonctionnement de la Charte et des difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre. Ce texte est l'image d'une volonté apparente de préserver les droits fondamentaux au niveau européen. Mais dans les faits, les États membres se montrent souvent peu entreprenants et n'exploitent que peu cet instrument (A) poussant ainsi la FRA à formuler des recommandations dont les effets sont questionnables (B).

A/- Une Charte trop peu exploitée par les États membres

- 6 Au-delà de son caractère volontariste, la Charte demeure un instrument négligé. Plusieurs facteurs l'expliquent selon la FRA. Premièrement, sa syntaxe est un obstacle à sa compréhension. En effet, le manque de clarté de ses énoncés ne permet pas toujours aux États membres de percevoir l'atout que représente ce texte par rapport aux autres. Parmi les diverses difficultés relevées, figure la distinction quelque peu vaporeuse entre "droits" et "principes" (Rapport p. 20). La classification laisse le praticien dans le doute quant à la légalité ou non de certaines dispositions. L'intérêt tout entier de la Charte peut ainsi être remis en question par les États signataires.
- 7 Deuxièmement, les autorités étatiques, les organes judiciaires et les citoyens européens n'ont pas tous une égale connaissance de son existence. Pourtant, d'après son article 51, l'UE et ses membres doivent à la fois respecter et promouvoir la Charte (Rapport p. 21). Le rapport de la FRA soulève que la médiatisation de la Charte n'est pas assez exploitée. Afin d'y remédier, des initiatives ont été pensées pour réactualiser la stratégie de sensibilisation. À cet effet, du matériel pédagogique a été mis à la disposition de la société civile (manuels et guides) ainsi que des cours et tutoriaux. La visibilité doit s'accroître à travers l'utilisation de tous les outils contemporains. Il est ainsi attendu qu'internet (Rapport p. 23) devienne un allié de la campagne médiatique de la Charte. En 2019, le Conseil de l'UE avait déjà présenté une courte vidéo intitulée "Partager un avenir paisible basé sur des valeurs communes". Cette initiative marquait le début d'une volonté d'intégrer le numérique et l'esprit de synthèse dans la promotion des droits fondamentaux. Aujourd'hui l'efficacité de ces mesures n'est pas encore mesurable.
- 8 Le rapport de 2020 met en avant l'impact des autres textes faisant référence aux droits fondamentaux sur la popularité de la Charte. Cela explique que peu d'actions sont prises au niveau interne afin d'intégrer la Charte dans le droit national. Les États membres ne disposent pas de comparaison possible dans le temps pour évaluer son impact. Dans l'optique d'améliorer son exploitation, des groupes de recherche ont été

créés, le but étant de rassurer les États (Rapport p. 22). Pour les encourager à appliquer davantage la Charte, la FRA conseille de donner davantage de pouvoir aux organisations locales et aux associations. Auprès des régions et des villes, elles pourront accomplir le devoir des États membres : informer la population de l'existence de la Charte et expliquer les moyens de protection qu'elle assure aux individus.

- 9 Le constat ainsi dressé de l'insuffisante exploitation de la Charte européenne par les États membres mène l'Agence européenne à formuler diverses recommandations à l'intention des États. Il est cependant possible de douter des effets de telles recommandations générales formulées par cette agence.

B/- Des recommandations de la FRA restées sans effets

- 10 La FRA adresse aux États membres un certain nombre de recommandations générales. Le rapport se présente comme un guide de conduite à suivre scrupuleusement. Néanmoins, pour ne pas heurter la sensibilité et la souveraineté des différents pays, les indications sont libres d'interprétation. Il revient donc à chaque État de se sentir concerné par les recommandations et de procéder à des changements en interne. De plus, peu de mesures concrètes sont adressées aux États pour leur permettre de remédier à leurs éventuels manquements.
- 11 La formulation même des recommandations n'est pas impérative. Les verbes employés ne relèvent pas de l'obligation : "Les États membres pourraient/ devraient considérer". Ce qui ne fait "qu'inviter" les États à les appliquer. La marge d'interprétation est réelle. La Charte ne prévoyant aucune sanction, les membres ne sont pas contraints d'effectuer des améliorations. L'autorité du texte semble remise en question par la facilité des États à déroger à leur devoir. Ce manque de rigueur de la part de certains États membres peut en inciter d'autres à adopter le même comportement. En effet, le manque de coordination entre les États est à la base de l'effritement du symbole d'unité représenté par la Charte.
- 12 Le défaut de coordination peut également se percevoir à l'intérieur même d'un État. Des villes européennes peuvent en effet prendre la décision unilatérale de se conformer aux principes de la Charte. À titre d'exemple, Bruxelles a adopté un plan d'action contre le racisme et les discriminations en mars 2019 (Rapport p. 66).
- 13 Afin de nuancer ces propos pessimistes, il convient de souligner certaines recommandations de la FRA plus audacieuses. Même si cela n'implique pas qu'elles soient ou seront effectives. En fonction des sujets abordés par la FRA, le ton est plus ou moins sévère. En ce qui concerne la thématique de l'égalité de traitement par exemple, l'Agence n'invite plus les États à suivre ses recommandations, elle exige d'eux l'application stricte de la "directive d'égalité de traitement"³ (Rapport partie 3 "Racism, xenophobia and related intolerance", partie 4 "Roma equality and inclusion") en la mentionnant plus d'une dizaine de fois. Par ailleurs dans le rapport, quelques propositions donnent de réelles pistes de réflexion sur l'utilisation des moyens dont disposent les pays membres. La collecte de données est un outil évoqué une multitude de fois dans le rapport. Elle permettrait de mesurer l'état d'avancée de la protection des libertés fondamentales. Il serait alors possible de comparer les pays entre eux et de faire ressortir les meilleures mesures (Rapport p. 26). Cette technique s'apparente au "peer review" ou "benchmarking".

- 14 Pour promouvoir une meilleure exploitation de la Charte, les efforts mis en œuvre par certains États membres pour appliquer les recommandations de la FRA devraient être médiatisés. Une telle publicité pourrait être de nature à inciter leurs pairs à suivre l'impulsion, car l'enjeu est de remédier à une implication inégale des États.

II/- Une cohésion compromise par une implication variable des acteurs

- 15 Si la Charte européenne des droits fondamentaux est un instrument commun aux États membres pleinement intégré au *corpus* de textes constitutifs de l'UE, l'implication différenciée des États dans la protection des droits fondamentaux est encore une fois soulignée dans le rapport de 2020 (A). De telles différences peuvent être expliquées par les contextes politiques spécifiques à chaque État (B).

A/- Des critiques différenciées adressées aux États

- 16 La FRA le relève à plusieurs reprises : au niveau de l'Union, la Charte a été adoptée par les instances juridictionnelles, mais le bilan au niveau national est plus mitigé en fonction du pays observé. En effet, si dans certains domaines, les problématiques sont à peu près les mêmes dans l'ensemble des États de l'Union - comme en matière de défaut d'inclusion des populations Roms -, la plupart du temps, les critiques de l'Agence à l'adresse des États sont inégalement réparties.
- 17 Ainsi, en matière de protection des droits fondamentaux des personnes LGBTI, il existe un décalage entre, d'une part, les pays où la protection a progressé (Belgique, Finlande, Grèce, Irlande, Malte, Pays-Bas, Espagne, Suède) et, d'autre part, ceux qui émettent des réactions négatives au droit à la non-discrimination (Pologne, Roumanie, Lettonie, Tchéquie, Chypre), et dans lesquels les droits des personnes LGBTI ont stagné, voire régressé (Rapport, p. 46-48). La FRA insiste sur la situation en Pologne, où l'instauration de « zones LGBTI-free » est particulièrement préoccupante (Rapport, p. 45). Le rapport attire également l'attention sur des carences en matière de protection contre la discrimination des personnes handicapées en Bulgarie, Tchéquie, Irlande, Pologne, Roumanie ou aux Pays-Bas, des États qui n'ont pas ratifié le protocole facultatif de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées permettant aux personnes de porter plainte auprès du Comité d'experts et autorise ledit Comité à ouvrir des enquêtes (Rapport, p. 219). La FRA relève également des difficultés en matière d'indépendance de la justice, particulièrement en Pologne, en Hongrie, et à Malte. On constate qu'une distinction Ouest-Est persiste dans ces domaines (Rapport, p. 196).
- 18 En revanche, cette distinction disparaît s'agissant des droits fondamentaux des personnes migrantes. Ainsi, la France, la Grèce, Malte, la Pologne et la Slovaquie sont pointées du doigt pour leur pratique récurrente de la détention de personnes mineures (Rapport, p. 120). Plus généralement, la situation en Italie et à Malte inquiète l'Agence (Rapport, p. 109-134). On retrouve dans cette liste les États frontaliers concernés en premier lieu par les arrivées sur le territoire de l'Union. En matière de racisme, la France, la Belgique, l'Espagne sont particulièrement citées, car des incidents de profilage ethnique discriminatoire par la police y persistent (Rapport, p. 72).

- 19 Enfin, concernant la protection des données personnelles, le rapport prend comme exemple la France, la Belgique, la Pologne et les Pays-Bas, qui sont les seuls États à avoir transposé en droit interne la possibilité pour les individus d'être représentés en justice par une association, offerte par l'article 80 du RGPD (Rapport, p. 145).
- 20 Il convient de rappeler que ce rapport annuel de la FRA dépend de contributions des États ; la quantité et la qualité des données disponibles pour un État sont donc fonction des efforts fournis par celui-ci et de la volonté politique de les transmettre. L'Agence dispose en effet de moyens humains très réduits, ce qui pose des problèmes d'indépendance.
- 21 Pour unifier l'application de la protection des droits fondamentaux sur l'ensemble du territoire de l'Union, la FRA compte sur les outils disponibles au niveau de l'UE. Comme dans son rapport précédent, elle insiste sur la nécessaire coordination des mesures via une coopération entre les acteurs nationaux. Ainsi, elle propose dans plusieurs avis que la Commission européenne prenne en charge davantage de financements, notamment en faveur des institutions nationales de défense des droits de l'Homme (INDH), qui remplissent un « rôle essentiel » selon le rapport de 2019 (Rapport, p. 23) et disposent donc d'un réseau européen dédié (REINDH). Elle suggère également que les États recourent plus souvent aux réseaux d'organes officiels nationaux au niveau européen, comme la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union (COSAC), le Réseau judiciaire de l'UE (RJUE), ou l'Association des Conseils d'État et des Juridictions administratives Suprêmes (ACA) (Rapport, p. 26). Pourtant, force est de constater que l'unité politique n'est pas toujours garantie, même au sein des organes de l'UE, ce qui peut provoquer des blocages.

B/- Les facteurs nationaux compromettant la protection des droits fondamentaux

- 22 Expression d'un « consensus politique démocratiquement établi »⁴ sur les droits fondamentaux, la Charte fait indéniablement partie des instruments à la disposition de l'Union européenne pour unifier sur son territoire la protection des droits et libertés. D'ailleurs certains sujets, tels les droits de l'enfant, apparaissent d'ores et déjà consensuels. Mais ce n'est pas parce qu'un élément est consensuel qu'il échappe à la critique de l'Agence. À ce titre, cette dernière évoque la collecte de statistiques dites « ethniques ». À ses yeux, le recueil de telles données permettrait une véritable évaluation des outils nationaux de lutte contre la ségrégation des Roms ou l'établissement des infractions motivées par la haine raciste. Pourtant la grande majorité des États européens y reste opposée (Rapport, p. 96).
- 23 Ces divergences tiennent, pour partie au moins, aux contextes politiques nationaux. La situation politique des États membres fait varier la protection des droits fondamentaux en leur sein. C'est pourquoi la FRA cherche à mesurer ce contexte notamment par des sondages. La crise de l'asile et la montée de l'extrême droite et de la xénophobie dans certains pays européens permettent de comprendre l'implication variable des États membres dans la protection des droits fondamentaux. Ainsi, la FRA a-t-elle pu relever qu'à Malte, le racisme a été ramené sur le devant de la scène politique suite à un meurtre à caractère raciste commis en 2019 (Rapport, p. 60). Quant à l'Allemagne, l'Agence rappelle qu'elle a qualifié d'« assassinat politique » des attentats à caractère antisémite (Rapport, p. 60). Enfin, le rapport note qu'en Autriche et en

Pologne, la montée de la xénophobie et l'hostilité à l'égard des demandeurs d'asile, combinées à la présence croissante d'activistes d'extrême droite, constituent une menace pour la démocratie (Rapport, p. 60).

- 24 Ces facteurs nationaux et conjoncturels peuvent être à l'origine de blocages politiques tels que la Commission a pu être tentée de renoncer à la règle de l'unanimité. Ainsi, concernant la directive relative à l'égalité de traitement qu'elle avait proposée en 2008, la Commission a suggéré en 2019 qu'elle soit votée à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité, majorité qui n'a toutefois pas non plus pu être atteinte avant la fin de l'année 2019 (Rapport, p. 35).
- 25 La marge d'appréciation laissée aux États par la syntaxe du rapport permet de concilier les différentes conceptions politiques. Comme pour la transposition des directives en droit de l'UE, les États peuvent privilégier la solution qui leur semble la plus appropriée à leur contexte pour garantir la protection des droits fondamentaux. Les solutions retenues peuvent donc varier d'un pays à l'autre. Sur ce modèle, la FRA aura tendance à proposer des instances d'évaluation nationales pour remédier aux blocages politiques insurmontables. Elle fait ainsi le pari que les États seront moins réticents à suivre les recommandations d'organes internes, considérés comme plus compréhensifs à l'égard du contexte national.

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne (FRA), Rapport sur les droits fondamentaux 2020 - Avis de la FRA, 11 juin 2020, <https://fra.europa.eu/fr/publication/2020/rapport-sur-les-droits-fondamentaux-2020-avis-de-la-fra>, p1.
2. Égalité et non-discrimination ; racisme, xénophobie et intolérance associée; égalité et intégration des Roms; asile, visa, migration, frontières et intégration; société de l'information, vie privée et protection des données à caractère personnel; droit de l'enfant; accès à la justice; progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.
3. FRA, Rapport sur les droits fondamentaux 2020, 11 juin 2020, partie 3 "Racism, xenophobia and related intolerance", p partie 4 "Roma equality and inclusion"
4. Rapport, p. 8.

ABSTRACTS

Publié en juin 2020, le rapport d'activité de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) pour l'année 2019 relève à la fois des avancées et des régressions en matière de protection des droits fondamentaux sur le territoire de l'Union. Ce document témoigne de la faible cohésion européenne dans ce domaine, ainsi que du manque d'effectivité des recommandations de l'Agence.

AUTHORS

TATIANA DUMONT

Etudiante du Master 2 Systèmes juridiques et droits de l'Homme, Université Paris Nanterre

COLINE HULOUX

Etudiante du Master 2 Systèmes juridiques et droits de l'Homme, Université Paris Nanterre

ANNE KERAVEC

Etudiante du Master 2 Systèmes juridiques et droits de l'Homme, Université Paris Nanterre