

RAPPORT SUR LES DROITS FONDAMENTAUX — 2024

L'année 2023 a été marquée à la fois par des avancées et des reculs en matière de protection des droits fondamentaux. Le Rapport sur les droits fondamentaux 2024 de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) examine des évolutions dans ce domaine, en recensant les progrès accomplis et les sujets de préoccupation persistants. La présente publication expose les avis de la FRA sur les principales évolutions dans les domaines thématiques couverts ainsi qu'un résumé des éléments factuels qui étayent ces avis. Elle fournit ainsi une vue d'ensemble concise mais instructive des principaux défis en matière de droits fondamentaux auxquels l'Union européenne (UE) et ses États membres doivent faire face.

AVIS DE LA FRA



1

Introduction

3

Conséquences de la crise du coût de la vie et de la montée de la pauvreté dans l'UE

6

Lutter contre les menaces pesant sur la démocratie et l'espace civique: promouvoir la participation et protéger les libertés d'association, de réunion pacifique et d'expression

8

Migration: préoccupations en matière de droits fondamentaux aux frontières de l'UE

11

Mise en œuvre et utilisation de la charte au niveau national

Manuscrit achevé en avril 2024

Ni l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) ni aucune personne agissant au nom de la FRA n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations données ci-après.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2024

Print	ISBN 978-92-9489-308-6	ISSN 2467-2459	doi:10.2811/7	TK-AM-24-001-FR-C
PDF	ISBN 978-92-9489-313-0	ISSN 2467-2688	doi:10.2811/878239	TK-AM-24-001-FR-N

© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2024

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Toute utilisation ou reproduction de photos ou de tout autre matériel dont la FRA ne possède pas les droits d'auteur requiert l'autorisation préalable des titulaires des droits en question.

Crédits photos:

Couverture: © Tamás Molnár/FRA; Pingpao/Adobe Stock; Ink drop/Adobe Stock

Page 3: © Pingpao/AdobeStock

Page 4: © Jiri Hera/AdobeStock

Page 6: © Markus/AdobeStock

Page 7: © Ink drop/AdobeStock

Page 8: © Sarah Sighnolfi/FRA

Page 9: © Tamás Molnár/FRA

Page 12: © Artjazz/AdobeStock et © New Africa/AdobeStock

INTRODUCTION

Le présent document est une compilation des avis de la FRA qui accompagne le *Fundamental Rights Report 2024* (Rapport sur les droits fondamentaux 2024). Il présente une synthèse des principales conclusions dans les domaines thématiques couverts par le rapport, à l'appui des avis de la FRA. Ces derniers présentent des mesures concrètes, opportunes et fondées sur des données probantes destinées à être examinées par les organes de l'UE et les gouvernements nationaux.

Le *Fundamental Rights Report 2024* aborde les thèmes de la crise du coût de la vie, de la démocratie et des libertés fondamentales, ainsi que la situation préoccupante des droits fondamentaux aux frontières extérieures de l'UE. Il présente un examen opportun des menaces les plus pressantes qui pèsent sur les droits fondamentaux en Europe. Il explore également l'application et la mise en œuvre de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la charte).

Bien que le rapport ne se concentre que sur ces questions clés, l'année 2023 a été marquée par de multiples menaces pour les droits et libertés fondamentaux. Les menaces qui pèsent sur les valeurs démocratiques et l'espace civique, ainsi que la haine et la désinformation en ligne, constituent de sérieux défis pour les droits fondamentaux. Il en va de même de la montée du racisme et de l'intolérance qui y est associée. Dans le même temps, l'Europe est confrontée à une pauvreté croissante dans un contexte de crise du coût de la vie et continue de débattre de la question polarisante de la migration. Les mesures nécessaires pour lutter contre le changement climatique risquent de renforcer les formes existantes de marginalisation sociale et économique. Dans ce contexte, ce rapport présente une vue d'ensemble concise des questions thématiques clés et suggère des moyens de relever les défis en matière de droits fondamentaux.

Les avis de la FRA contenus dans ce rapport sont destinés à informer les décideurs politiques et les législateurs en présentant des actions pour l'UE et les États membres. Avec le rapport complet, la FRA propose des pistes pour une Europe plus inclusive basée sur la protection et la promotion des droits fondamentaux.

1

CONSÉQUENCES DE LA CRISE DU COÛT DE LA VIE ET DE LA MONTÉE DE LA PAUVRETÉ DANS L'UE

Tous les États membres ont été touchés par la crise du coût de la vie. Elle découle en grande partie des conséquences économiques de la pandémie de COVID-19 (maladie à coronavirus 2019) et de la hausse des prix de l'énergie due à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine.

En 2022, près de 95,3 millions de personnes dans l'UE étaient exposées à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Cela équivaut à 21,6 % de la population de l'UE. Après avoir augmenté en 2020 et en 2021, ce taux est resté stable en 2022 par rapport à 2019. Cependant, la pauvreté et l'exclusion sociale sont en hausse chez les enfants, touchant 24,7 % d'entre eux. Cela représente environ 20 millions d'enfants en 2022, soit près d'un million de plus qu'en 2019.

Cette crise a entraîné des répercussions sur les droits fondamentaux garantis par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par la charte sociale européenne du Conseil de l'Europe. En 2022 et en 2023, l'UE et les États membres ont adopté des mesures pour remédier à la hausse des prix et aux problèmes de logement, ainsi que pour lutter contre la précarité énergétique. En moyenne, ces actions ont atténué les conséquences négatives de la pauvreté et de l'exclusion sociale au sein de la population de l'UE. Néanmoins, elles étaient souvent temporaires et ne profitaient pas toujours aux plus vulnérables. Par conséquent, il convient de continuer à surveiller de près les effets à long terme de l'inflation.

Plusieurs études ont mis en évidence les effets négatifs pour les droits fondamentaux de la crise du coût de la vie imputable à la pandémie de COVID-19 et à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. L'inflation, et la hausse des prix en particulier, menacent les droits fondamentaux et les principes garantis par le droit de l'Union. Il s'agit notamment des droits à la dignité humaine, à l'égalité entre les femmes et les hommes, à la non-discrimination, au respect de la vie privée et familiale, à l'aide au logement, à la sécurité sociale et à l'assistance permettant l'accès aux services d'intérêt économique général, ainsi que des droits des personnes appartenant à des groupes confrontés à un risque accru de pauvreté.

La crise du coût de la vie continue d'affecter différentes catégories de population de plusieurs manières et à des degrés divers. Les risques et les répercussions ne touchent pas les sociétés de manière uniforme. Ceux qui se trouvent déjà dans une situation de vulnérabilité ou qui sont victimes de discrimination sont davantage menacés par la pauvreté.

Les enfants, les femmes, les jeunes, les personnes issues de minorités raciales et ethniques, les personnes âgées, les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, intersexuées et queer (LGBTIQ), les Roms et les personnes handicapées sont les plus exposés à la pauvreté et aux menaces à l'encontre de leurs droits fondamentaux. Par exemple, le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale des enfants a augmenté de manière significative, avec environ un million d'enfants supplémentaires à risque depuis 2019.



AVIS 1.1 DE LA FRA

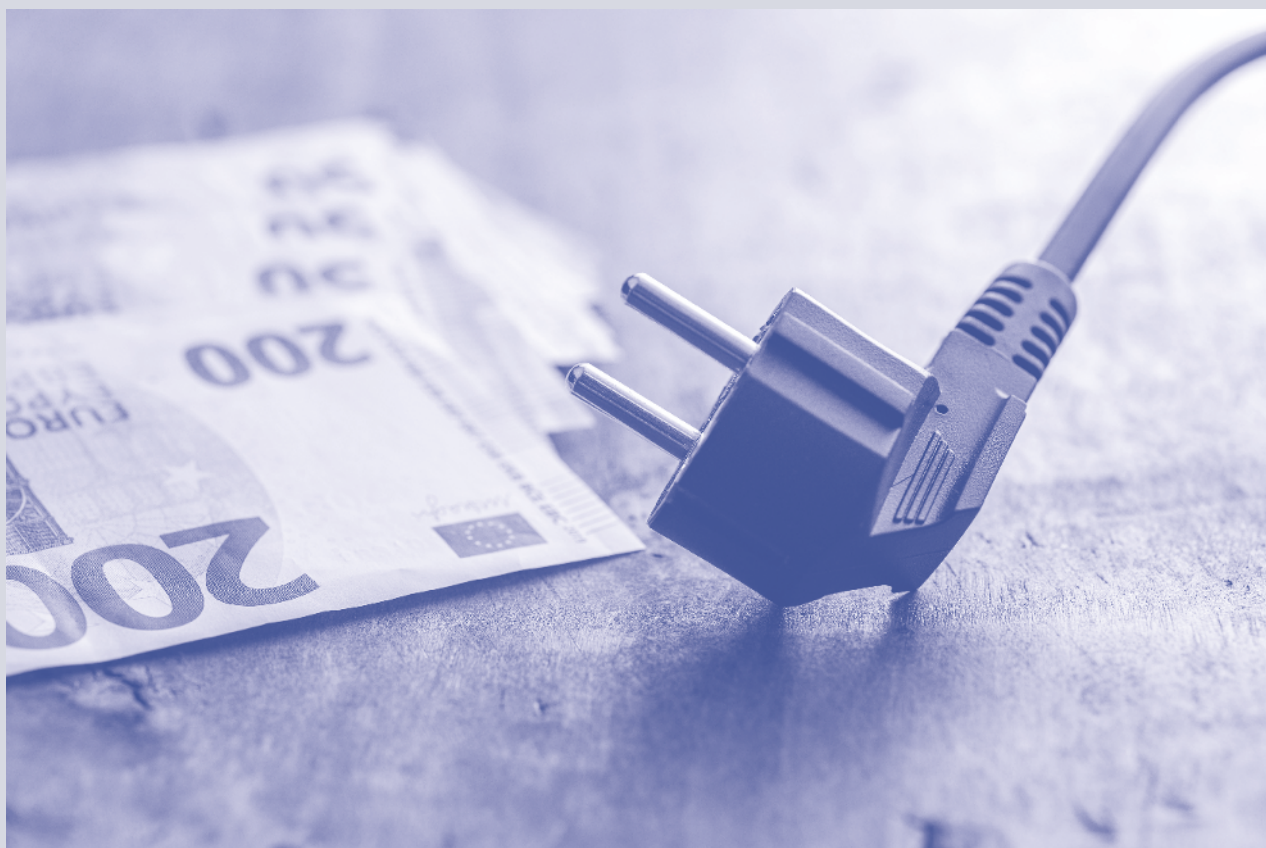
Lors de la planification et de la mise en œuvre des réponses politiques et juridiques à la crise du coût de la vie, l'UE et les États membres devraient tenir compte du fait que les répercussions de cette crise ne touchent pas les populations de manière uniforme. Ils devraient également veiller à ce que les réponses apportées contribuent à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pour y parvenir efficacement, ces mesures politiques et juridiques devraient être fondées sur des éléments de preuve tirés d'évaluations ex ante des droits fondamentaux. Celles-ci devraient se fonder sur des données solides et fiables, suffisamment ventilées pour déterminer l'incidence potentielle des mesures sur les droits fondamentaux, y compris ceux des personnes potentiellement vulnérables parmi les femmes, les enfants et les jeunes, les minorités ethniques, les personnes âgées, les personnes LGBTIQ, les Roms et les personnes handicapées.

L'UE et ses États membres ont mis en œuvre diverses mesures législatives et politiques pour lutter contre la hausse des prix et la crise du coût de la vie. Celles-ci incluent notamment de mesures fiscales, des plafonds de prix et des avantages directs pour garantir le droit à la sécurité sociale, le droit à l'assistance sociale et l'accès à des biens et services essentiels, tels que l'énergie, le logement et l'alimentation.

Toutefois, des évaluations approfondies n'ont pas permis d'identifier d'incidence réelle de la crise du coût de la vie sur les droits fondamentaux protégés par la charte. De plus, les données nationales comparables sur les besoins réels et les mesures prises, ainsi que sur leurs effets sur les droits des groupes vulnérables, sont limitées. La ventilation des données pertinentes se limite souvent à l'âge, au sexe et au niveau de revenu, et aucune donnée désagrégée n'est disponible pour d'autres groupes en situation de vulnérabilité, comme les personnes ayant des origines ethniques différentes, les personnes LGBTIQ, les Roms et les personnes handicapées.

L'efficacité et le rapport coût-efficacité des mesures adoptées pour les personnes en situation de vulnérabilité, y compris l'incidence sur la jouissance des droits fondamentaux, restent largement méconnus. Les recherches initiales indiquent qu'il existe des lacunes importantes dans la mise en œuvre. Les mesures qui ont été mises en œuvre sont temporaires et non ciblées et n'ont pas profité aux ménages vulnérables. Tout cela a eu pour conséquence de laisser de côté certains des groupes les plus vulnérables.



Du fait de la crise du coût de la vie, la précarité énergétique s'est aggravée, touchant de manière disproportionnée les personnes déjà menacées de pauvreté et d'exclusion sociale. Les groupes défavorisés — tels que les Roms, les immigrants et les descendants d'immigrés, les minorités ethniques, les personnes à faibles revenus et les sans-abri — et en particulier les femmes au sein de ceux-ci, sont plus susceptibles de se heurter à des difficultés en matière d'énergie et de transport que la population générale.

Le Conseil de l'Union européenne invite les États membres à renforcer leurs réponses face à l'inflation élevée et à la flambée des coûts de l'énergie. La Commission européenne a élaboré un ensemble de bonnes pratiques en matière d'améliorations structurelles que les États membres peuvent mettre en place pour s'attaquer aux causes profondes de la précarité énergétique.

Dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, l'UE est déterminée à réduire la précarité énergétique et à garantir une transition juste et équitable sur le vieux continent. La lutte contre la précarité énergétique figure parmi les priorités de la directive révisée relative à l'efficacité énergétique [directive (UE) 2023/1791], qui définit les exigences de la politique énergétique pour atteindre les objectifs climatiques de l'UE en matière de baisse de la précarité énergétique et de suivi de celle-ci. L'évaluation par la Commission européenne des plans nationaux en matière d'énergie et de climat visant à mettre en œuvre le pacte vert pour l'Europe montre que les États membres ont adopté plusieurs mesures en rapport avec la précarité énergétique. Toutefois, celles-ci manquent d'objectifs clairs, de méthodes d'évaluation de la vulnérabilité et d'un solide cadre d'autonomisation des consommateurs.



AVIS 1.2 DE LA FRA

La Commission européenne devrait envisager d'inclure dans la prochaine période de programmation des Fonds structurels et d'investissement européens les conditions favorisantes horizontales ou thématiques à même de contribuer à la lutte contre la précarité énergétique.

Les États membres de l'UE devraient veiller à ce que les mesures politiques et juridiques liées aux objectifs climatiques et à la précarité énergétique tiennent compte du droit fondamental à l'aide sociale et au logement, afin de garantir une vie décente à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Cela serait conforme aux règles établies par le droit communautaire et les législations nationales, ainsi qu'aux pratiques de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté.

Lors de l'élaboration des plans nationaux révisés en matière de climat et d'énergie, les États membres sont invités à prendre en considération les recommandations pertinentes de la Commission. Il y va du respect de la promesse centrale et porteuse de transformations du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et de ses objectifs de développement durable (ODD): «ne laisser personne de côté».

2

LUTTER CONTRE LES MENACES PESANT SUR LA DÉMOCRATIE ET L'ESPACE CIVIQUE: PROMOUVOIR LA PARTICIPATION ET PROTÉGER LES LIBERTÉS D'ASSOCIATION, DE RÉUNION PACIFIQUE ET D'EXPRESSION

La participation constructive des individus et de la société civile aux affaires publiques constitue un outil indispensable pour garantir la pleine mise en œuvre des droits fondamentaux. Elle assure que les droits de chacun sont pris en considération lors de l'élaboration des lois et des politiques. Toutefois, les études montrent que le temps ou les possibilités de formuler des observations utiles sur les projets de législation ou d'y participer sont souvent trop limités. C'est notamment le cas lors de l'emploi de procédures accélérées ou lorsque les projets de loi couvrent plusieurs questions. La Commission européenne a publié une nouvelle recommandation visant à remédier à l'insuffisance des procédures nationales de participation et de consultation.

Tant les attaques de tiers que l'ingérence excessive de l'État — en particulier contre les droits à la liberté d'association, de réunion pacifique et d'expression — continuent de menacer l'espace dévolu à la société civile. Celles-ci prennent notamment la forme de poursuites-bâillons ciblant les médias et les organisations de la société civile, ainsi que de restrictions proposées ou imposées en ce qui concerne l'exercice de la liberté de réunion pacifique. La Commission européenne a agi en proposant une législation de l'UE sur les poursuites judiciaires dont l'objectif est d'intimider et d'épuiser les ressources des organisations de la société civile et des médias. En outre, la Commission a proposé des textes législatifs portant tant sur la liberté des médias que sur la facilitation des activités transfrontalières des associations.

La participation constructive des acteurs des droits de l'homme et de la population générale aux affaires publiques au niveau national nécessite des canaux et des procédures appropriés pour garantir que les législateurs et les responsables politiques soient efficacement informés des considérations relatives aux droits de l'homme. Faciliter la participation aux affaires publiques est une exigence en matière de droits de l'homme, comme en atteste l'article 25 du pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Une telle participation est non seulement pertinente lorsque les États membres légifèrent de manière autonome, mais aussi lorsque leur législation et leurs politiques relèvent du droit de l'Union — par exemple lors de la transposition d'une directive.



Lorsque la participation se déroule correctement, les organismes indépendants de défense des droits de l'homme et les organisations de la société civile disposant d'une expertise pertinente en matière de droits fondamentaux peuvent contribuer de manière substantielle à l'élaboration des lois et formuler des commentaires y afférents. En ce sens, elle constitue également un outil essentiel pour garantir que les États membres ne violent pas la charte dans le contexte de la mise en œuvre du droit de l'Union. Cependant, les données recueillies suggèrent que les États membres ne disposent pas toujours de règles adéquates pour la participation du public. Même lorsque c'est le cas, elles sont parfois appliquées de manière opaque, limitées dans leur portée ou abrégées de manière excessive afin d'accélérer les processus d'élaboration de la législation ou des politiques.

Cela entraîne des risques importants, étant donné qu'un contrôle réduit des lois ou des politiques peut avoir pour corollaire une prise en compte inadéquate des incidences sur les droits fondamentaux, susceptible, en fin de compte, de compromettre la qualité de l'élaboration de la législation ou des politiques à l'échelle nationale. Lorsque les organisations de la société civile possédant une expertise en matière de droits fondamentaux ne sont pas suffisamment consultées, le risque que l'élaboration de la législation ou des politiques n'intègre pas ces questions de manière adéquate est plus grand. Cela signifie également que les droits et les principes énoncés à l'article 51 de la charte ne seront pas appliqués dans les faits.

En vertu de la charte et du droit international relatif aux droits de l'homme, les États membres de l'UE sont tenus de prendre des mesures concrètes pour assurer l'existence d'un espace civique dynamique, notamment en s'acquittant pleinement de leurs obligations au titre des libertés d'association, de réunion pacifique et d'expression. Ils devraient également faire en sorte que les restrictions imposées à ces droits respectent les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité. Les organisations de la société civile, les professionnels des médias et les organisations médiatiques font état de graves menaces verbales et physiques, et d'autres mesures répressives. Il s'agit notamment de poursuites-bâillons altérant le débat public et de mesures de surveillance secrètes.

La liberté de réunion pacifique a fait l'objet de restrictions importantes, notamment des sanctions pénales, des mesures de surveillance, le recours à la force pour disperser les rassemblements et des perquisitions à domicile. Ces mesures ont été appliquées de diverses manières, y compris lors de manifestations climatiques. Le Conseil de l'Europe surveille les attaques contre les journalistes. Un mécanisme couvrant la situation des défenseurs des droits de l'homme en dehors de l'UE est également en place. Toutefois, au sein de l'UE, il n'existe actuellement aucun suivi de l'espace civique au niveau européen (y compris, mais sans s'y limiter, concernant les journalistes) qui fournirait de manière systématique une base de données pour l'élaboration des politiques.



AVIS 2.1 DE LA FRA

Afin de garantir que le contrôle de la législation et des politiques relevant du droit de l'Union soit suffisant en ce qui concerne les droits fondamentaux, les États membres devraient réexaminer leur législation afin de veiller à ce que les règles relatives à la participation du public soient claires et suffisamment générales. Elles devraient permettre aux organisations de la société civile possédant une expertise en matière de droits fondamentaux et aux défenseurs des droits de l'homme de soumettre leurs points de vue.

Les législateurs et les responsables politiques nationaux devraient appliquer ces règles de manière cohérente et transparente. Ils devraient largement diffuser et promouvoir la participation aux consultations publiques, en intégrant une perspective d'égalité entre les femmes et les hommes et en accordant une attention particulière aux personnes en situation de vulnérabilité, telles que les personnes LGBTIQ, les personnes handicapées et les membres de minorités ethniques, raciales et religieuses, ainsi qu'aux organisations de la société civile possédant une expertise en matière de droits fondamentaux.

Les États membres de l'UE devraient laisser à la société civile un temps suffisant pour réagir de manière pertinente aux initiatives législatives et politiques. Ils devraient veiller à ce que ceux ayant participé aux consultations soient informés du résultat de celles-ci.

AVIS 2.2 DE LA FRA

À la suite d'appels lancés par la société civile, la Commission européenne pourrait envisager la création d'un observatoire ayant pour mission de surveiller la situation des défenseurs des droits de l'homme dans l'UE. Un tel observatoire devrait être mis en place en consultation avec la société civile et conformément aux mécanismes pertinents existants. Il devrait, à tout le moins, assurer le suivi des restrictions imposées à l'espace civique, ainsi que des attaques et des menaces contre les acteurs de la société civile. Il devrait également faciliter les échanges de bonnes pratiques.

Les États membres de l'UE devraient encourager le signalement des actions perpétrées à l'encontre des organisations de la société civile et des défenseurs des droits de l'homme. En outre, ils devraient veiller à ce que ces actions soient enregistrées et fassent l'objet d'une enquête et de poursuites de façon adéquate.

3

MIGRATION: PRÉOCCUPATIONS EN MATIÈRE DE DROITS FONDAMENTAUX AUX FRONTIÈRES DE L'UE



De nombreuses personnes sollicitant une protection internationale ou des possibilités de travail ne possèdent pas de documents de voyage valides. Certaines tentent d'atteindre l'Europe par la mer sur des embarcations de fortune. En 2023, plus de 4 000 personnes sont mortes ou ont disparu en mer; il s'agit du nombre le plus élevé au cours des cinq dernières années. Pour freiner la migration illégale, les États construisent davantage de clôtures et les frontières sont de plus en plus militarisées.

L'UE met en place de nouveaux systèmes d'information pour faciliter les contrôles aux frontières. Les tensions entre la législation nationale régissant l'accès à l'asile et le droit de l'UE demeurent, de même que les allégations de mauvais traitements et d'autres violations des droits aux frontières. Les organisations de la société civile qui viennent en aide aux migrants et aux réfugiés sont confrontées à des difficultés persistantes.

L'UE a adopté un pacte sur la migration et l'asile grâce auquel les procédures d'asile et de retour devraient gagner en rapidité et se dérouler à proximité de la frontière. Certaines installations situées à proximité des frontières parviennent difficilement à offrir des conditions d'accueil dignes aux nouveaux arrivants. Le pacte introduira l'obligation pour les États de contrôler le respect des droits fondamentaux. Étant donné que l'UE est désormais partie à la convention d'Istanbul, ses institutions et agences sont tenues de prendre des mesures pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique dans le contexte de la migration, y compris aux frontières.

Ce chapitre traite des droits fondamentaux aux frontières. Il porte principalement sur les frontières extérieures terrestres et maritimes de l'UE. Il examine les politiques régissant la période précédant l'arrivée, les contrôles aux frontières en tant que tels et le traitement initial des personnes qui passent la frontière en évitant les contrôles.

AVIS 3.1 DE LA FRA

Les États membres de l'UE devraient réviser et adapter leurs protocoles de recherche et de sauvetage sur la base des meilleures pratiques afin de réduire le nombre de morts en mer.

Lorsqu'elle met en avant la conformité des financements de l'Union avec les droits fondamentaux, la Commission européenne devrait envisager des moyens de lier les fonds alloués à la gestion des frontières maritimes à l'adoption et au respect de protocoles opérationnels garantissant une assistance rapide aux personnes en situation de danger imminent en mer.

Les États membres et Frontex devraient veiller collectivement à ce qu'un nombre adéquat de moyens navals suffisamment équipés soient déployés dans les zones de haute mer où les naufrages sont plus susceptibles de se produire d'après les analyses des risques.

Plus de 4 000 personnes sont décédées ou disparues dans leurs tentatives d'atteindre l'Europe par la mer en 2023. Il s'agit du nombre le plus élevé au cours des cinq dernières années. Le droit à la vie [article 2 de la charte et de la convention européenne des droits de l'homme (CEDH)] implique une obligation explicite pour les États, à laquelle ils sont légalement tenus sur terre et en mer. Les États membres de l'UE disposent de protocoles opérationnels en matière de recherche et de sauvetage qu'il convient de soumettre à des révisions régulières afin de tenir compte des meilleures pratiques et des enseignements tirés de l'expérience. Le nombre de navires déployés pour sauver des personnes en détresse en mer est inférieur aux besoins.

Réduire le nombre de morts en mer est une tâche complexe, qui nécessite une approche globale incluant tous les États concernés, les organes de l'UE, les organisations internationales et les autres parties impliquées. Il existe toutefois des mesures importantes que l'UE et ses États membres peuvent prendre.

Les États membres prennent des mesures renforcées pour contrôler leurs frontières et endiguer l'immigration clandestine. Certaines de ces mesures ont conduit à des décisions arbitraires, à une insécurité juridique, à des restrictions imposées au travail des organisations de la société civile et à une protection judiciaire inefficace contre les violations généralisées des droits commises aux frontières. Peu de victimes bénéficient d'un accès à la justice au moyen de voies de recours efficaces. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) établit les conditions requises pour qu'un recours soit effectif en droit et en pratique. Dans sa contribution au rapport de la Commission européenne sur l'État de droit, la FRA indique que le manque d'accès à la justice peut faire peser un risque sur le respect de l'État de droit en tant que valeur européenne fondamentale inscrite à l'article 2 du traité sur l'Union européenne.

À l'avenir, aux termes du pacte sur la migration et l'asile, les États membres auront le devoir de mettre en place des mécanismes indépendants de contrôle des droits fondamentaux lors de la procédure de filtrage aux frontières et seront libres d'étendre le champ d'application de ces mécanismes à d'autres aspects. En 2022, la FRA a publié des orientations sur la manière de mettre en place de tels mécanismes.



AVIS 3.2 DE LA FRA

Les États membres devraient redoubler d'efforts pour protéger les droits fondamentaux des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile aux frontières. Pour ce faire, ils devraient lancer des enquêtes de manière rapide et efficace concernant toutes les allégations de violations des droits fondamentaux aux frontières et tous les cas de naufrage. En outre, les États membres devraient respecter les exigences procédurales établies par la Cour européenne des droits de l'homme.

Les États membres devraient instaurer ou renforcer des mécanismes nationaux indépendants de vérification du respect des droits fondamentaux à leurs frontières extérieures, en s'appuyant sur l'expertise et les orientations de la FRA.

AVIS 3.3 DE LA FRA

Les États membres devraient garantir que les installations destinées à accueillir les nouveaux arrivants aux frontières extérieures offrent des conditions dignes et sûres et ne donnent pas lieu à des détentions arbitraires. Ces installations devraient être intégrées à un système global de gestion rationnelle des migrations, doté d'une capacité suffisante pour transférer les demandeurs d'asile vers des installations ordinaires, le cas échéant. Un tel système devrait également prévoir des procédures efficaces et humaines, à même de permettre des retours dans la dignité et d'offrir aux bénéficiaires d'une protection internationale des possibilités d'intégration réalistes.

Au besoin, la Commission européenne devrait envisager de demander une analyse d'impact indépendante sur les droits fondamentaux, afin de vérifier le respect de ces droits dans le cadre des financements de l'Union octroyés au titre des instruments applicables.





AVIS 3.4 DE LA FRA

Lors de l'évaluation de la conformité des financements octroyés par l'UE avec le droit de l'UE, les États membres et la Commission européenne devraient également tenir compte des normes établies par la convention d'Istanbul du Conseil de l'Europe.

En 2023, la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (la convention d'Istanbul) est devenue contraignante pour l'UE elle-même, et plus seulement pour les États membres l'ayant ratifiée. Le droit de l'Union contient déjà des dispositions relatives à la protection des femmes aux frontières. Les nouvelles obligations viendront les renforcer. En vertu du règlement portant dispositions communes [règlement (UE) 2021/1060], lorsque les États membres font usage d'un financement octroyé par l'UE pour soutenir leurs politiques en matière de gestion des frontières, d'asile et de retour, ils sont tenus de prendre des mesures pour assurer que les programmes financés par l'UE sont conformes à la charte et à la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CNUDPH). Dans son rapport de 2023 intitulé *EU funds: Ensuring compliance with fundamental rights* (Fonds de l'UE — Garantir le respect des droits fondamentaux), la FRA suggère qu'à l'avenir, la convention d'Istanbul devrait également être prise en considération.

4

MISE EN ŒUVRE ET UTILISATION DE LA CHARTE AU NIVEAU NATIONAL

À la veille de l'examen à mi-parcours prévu en 2025 concernant la mise en œuvre de la stratégie visant à renforcer l'application de la charte des droits fondamentaux dans l'UE et du 25^e anniversaire de la proclamation de la charte, les efforts engagés pour mettre en œuvre la stratégie de la charte de 2020 au niveau national n'étaient toujours pas assortis d'un processus structuré et d'objectifs, d'étapes et de calendriers concrets.

La charte a continué à enrichir les instruments de protection des droits fondamentaux dans les salles d'audience, comme en témoigne la jurisprudence nationale et européenne. Toutefois, des difficultés persistantes en matière d'accessibilité du système judiciaire ont entravé l'exercice effectif des droits consacrés par la charte, en particulier pour les personnes en situation de vulnérabilité.

L'application de la charte par les législateurs et les autorités nationales est restée inférieure à celle du pouvoir judiciaire. Il est en particulier à noter que les autorités régionales et locales ne font pas usage de la charte. Les États membres adoptent peu à peu des cadres politiques et juridiques mettant en œuvre les «conditions favorisantes horizontales» liées à la charte en ce qui concerne l'utilisation des fonds de l'UE. Toutefois, certains problèmes demeurent pour ce qui est des mécanismes de plainte ainsi que de la participation et des capacités requises des acteurs des droits fondamentaux. Les institutions nationales de défense des droits de l'homme faisant partie des principaux conseillers des gouvernements nationaux sur les questions relatives aux droits de l'homme, il reste important qu'elles développent leur expertise en ce qui concerne la charte.

Grâce à un financement spécifique de l'Union, notamment par l'intermédiaire du programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs» (CERV), les efforts visant à développer les connaissances et l'expertise sur la charte se sont intensifiés. Toutefois, il existe des disparités entre les États membres, les autorités nationales et les professions en ce qui concerne le degré d'application de la charte.

Cela fera bientôt 25 ans que la charte a été proclamée. Elle continue d'être fréquemment utilisée au niveau de l'UE, en particulier dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), mais aussi dans l'élaboration de la législation et des politiques de l'Union (voir par exemple l'outil n° 29 de la Commission européenne et les orientations du Conseil). En 2025, la Commission européenne soumettra un rapport sur la mise en œuvre à mi-parcours de sa stratégie visant à renforcer l'application de la charte des droits fondamentaux dans l'UE (2020).

Au niveau national, les efforts de mise en œuvre de la stratégie de la charte étaient toujours dépourvus d'une procédure structurée et d'objectifs, d'étapes et de calendriers concrets. En outre, la charte n'est pas encore particulièrement visible dans l'élaboration de la législation ou des politiques nationales qui relèvent du champ d'application du droit de l'Union. Les règles nationales relatives aux analyses d'impact ne contenaient toujours pas de référence explicite à la charte.

Cependant, 25 États membres ont désigné un point focal pour la charte, comme le prévoient la stratégie de la charte et les conclusions connexes du Conseil de l'Union européenne. La mise en place de points focaux pour la charte constitue un premier pas important, étant donné qu'ils peuvent orienter ou faciliter le processus de mise en œuvre de la stratégie au niveau national. Toutefois, la plupart des points focaux pour la charte doivent encore définir leur rôle au sein du contexte national, afin de contribuer au mieux à une application renforcée de la charte aux niveaux national et local.



AVIS 4.1 DE LA FRA

Le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne devraient continuer à développer et à mettre à jour des outils garantissant que l'élaboration de la législation et des politiques de l'Union sont pleinement conformes à la charte. Ces institutions devraient également redoubler d'efforts pour promouvoir la charte dans l'ensemble de l'UE.

Les États membres de l'UE sont invités à mettre en place un processus structuré fondé sur des objectifs, des étapes et des calendriers concrets lors de la mise en œuvre des conclusions du Conseil de l'Union européenne.

Il est recommandé aux États membres de renforcer les capacités de leurs points focaux pour la charte en les dotant des ressources humaines et financières leur permettant d'améliorer la coordination et la coopération avec tous les acteurs concernés.

Les États membres devraient s'assurer que l'incidence de toute proposition législative relevant du champ d'application du droit de l'Union est toujours évaluée au regard des principes et des droits énoncés dans la charte. Outre un contrôle par rapport aux normes nationales en matière de droits de l'homme et à la CEDH, les règles relatives aux analyses d'impact devraient explicitement exiger une évaluation efficace tenant compte de la charte et se fondant sur l'interprétation donnée à ses dispositions par la Cour de justice de l'Union européenne.



AVIS 4.2 DE LA FRA

Les États membres de l'UE devraient veiller à ce que les enfants, les femmes, les personnes âgées, les personnes handicapées et les minorités ethniques qui se trouvent dans une situation vulnérable aient accès à des voies de recours judiciaires et soient informés de leurs droits procéduraux d'une manière aisément accessible, comme l'exige la législation de l'UE.

Les praticiens du droit se réfèrent souvent à l'article 47 de la charte (Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial). En outre, au niveau politique, l'accès à la justice reste un sujet important, comme en témoigne le rapport 2023 de la Commission européenne sur l'application de la charte. En 2023, ce rapport portait notamment sur la protection juridictionnelle effective et l'accès à la justice. Dans le droit-fil des rapports antérieurs de la FRA, il conclut que des obstacles à l'accès à la justice persistent. Ceux-ci prennent notamment la forme d'une fourniture insuffisante d'informations, en particulier concernant les voies de recours non judiciaires, de difficultés pratiques liées à l'utilisation des solutions de justice en ligne, d'une insuffisance des modalités de suivi des droits de l'enfant dans les procédures judiciaires et de degrés divers d'inaccessibilité à la justice pour les groupes vulnérables, y compris pour des motifs économiques. Toutes ces mesures peuvent empêcher les parties intéressées de bénéficier de voies de recours.

AVIS 4.3 DE LA FRA

Les États membres de l'UE sont encouragés à se servir ou à promouvoir l'utilisation de tous les financements de l'Union disponibles aux fins d'organiser des formations liées à la charte, en particulier les programmes CERV et «Justice». Celles-ci devraient contribuer à sensibiliser davantage les fonctionnaires des autorités nationales, régionales et locales à la charte.

Les États membres devraient assurer la participation constructive des acteurs des droits fondamentaux pertinents au processus de contrôle des fonds de l'UE concernés et fournir un financement ciblé afin d'améliorer leurs capacités et leur expertise en matière de suivi.

Les États membres devraient veiller à ce que leurs mécanismes de plainte concernant l'utilisation des fonds de l'UE puissent détecter toute violation de la charte et offrir les voies de recours nécessaires.

Les données de la FRA pour 2023 suggèrent une tendance positive sur le plan de la formation en matière de droits fondamentaux. De plus en plus, des formations sur la charte sont dispensées non seulement aux membres du pouvoir judiciaire, mais aussi aux fonctionnaires, aux services répressifs, à la société civile, au personnel des institutions nationales de défense des droits de l'homme (INDH) et des organismes de promotion de l'égalité, aux journalistes et aux étudiants. Jusqu'à aujourd'hui, ces activités de formation ne semblent pas inclure de manière adéquate les autorités régionales et locales. Toutefois, le programme CERV et le programme «Justice» offrent des possibilités de cofinancement pour les activités de formation pertinentes.

Un domaine important dans lequel l'expertise sur la charte s'applique concerne la mise en œuvre des fonds de l'UE couverts par le règlement (UE) 2021/1060 portant dispositions communes. Ce règlement oblige les États membres à s'assurer que la charte est respectée lors de la mise en œuvre des fonds de l'UE. Il donne également aux INDH et aux organismes de promotion de l'égalité, ainsi qu'aux organisations de la société civile, un rôle important dans le contrôle du respect des droits fondamentaux lors de l'utilisation de fonds de l'UE. Le rapport 2023 de la FRA intitulé *EU funds: Ensuring compliance with fundamental rights* (Fonds de l'UE — Garantir le respect des droits fondamentaux) a révélé des difficultés concernant la participation des organismes de défense des droits fondamentaux et de la société civile au processus de suivi, lesquels semblent manquer de capacités, de ressources et d'expertise sur la charte.





L'année 2023 a été marquée à la fois par des avancées et des reculs en matière de protection des droits fondamentaux. Le *Fundamental Rights Report 2024* (Rapport sur les droits fondamentaux 2024) de la FRA examine des évolutions intervenues dans l'UE entre janvier et décembre 2023 et présente les avis de la FRA à cet égard. Le rapport, qui relève à la fois les progrès accomplis et les sujets de préoccupation persistants, donne un aperçu des principales questions qui influencent les débats en matière de droits fondamentaux dans l'UE.



PROMOUVOIR ET PROTÉGER VOS DROITS FONDAMENTAUX DANS TOUTE L'UE —

Pour consulter l'intégralité du *Fundamental Rights Report 2024* (Rapport sur les droits fondamentaux 2024) de la FRA, rendez-vous sur

<https://fra.europa.eu/fr/publication/2024/fundamental-rights-report-2024>

Voir aussi d'autres publications de la FRA à ce sujet:

- FRA (2024), *Fundamental Rights Report 2024 — FRA opinions* (Rapport sur les droits fondamentaux 2024 — Avis de la FRA), Luxembourg, Office des publications, <https://fra.europa.eu/fr/publication/2024/fundamental-rights-report-2024-fra-opinions> (disponible dans les 24 langues officielles de l'UE, et en albanais, macédonien et serbe).
- Les précédents rapports annuels de la FRA sur les défis et les réussites en matière de droits fondamentaux dans l'Union européenne restent disponibles sur le site web de la FRA (disponibles en anglais et pour partie en français).

INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES



FRA — AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Schwarzenbergplatz 11, 1040 Vienne, Autriche

Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights

 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency

 twitter.com/EURightsAgency



Office des publications
de l'Union européenne