

RAPPORT ANNUEL 2011



Les droits fondamentaux: défis et réussites en 2011



FRA

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

Acronymes

CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEPD	Le Contrôleur européen de la protection des données
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne (cet acronyme est également utilisé pour la période précédant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en décembre 2009)
CouEDH	Cour européenne des droits de l'homme
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (Conseil de l'Europe)
EU-MIDIS	Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination
FRA	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
FRANET	Réseau d'experts en sciences sociales et légales
INDH	Institution nationale des droits de l'homme
LGBT	Personnes lesbiennes, homosexuelles, bisexuelles et transgenres
LIBE	Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
TUE	Traité sur l'Union européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Note : Une liste des conventions internationales et régionales des droits de l'homme et leurs abréviations peuvent être trouvées dans le Chapitre 10.

La FRA met en évidence les différents titres de la Charte des droits fondamentaux de l'UE en utilisant le code couleur suivant :

	Dignité
	Libertés
	Égalité
	Solidarité
	Citoyenneté
	Justice



***Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.***

**Un numéro unique gratuit (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

Crédit photo : iStockphoto; European Commission

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

FRA – Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienne – Autriche
Tél. +43 (1) 580 30-0 – Fax +43 (1) 580 30-699
E-mail : info@fra.europa.eu – fra.europa.eu

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2012

ISBN 978-92-9192-920-7
doi:10.2811/62329

© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2012
Toute reproduction partielle ou totale des informations est autorisée, à l'exception des utilisations commerciales et à condition de mentionner la source.

Printed in Luxembourg

IMPRIMÉ SUR PAPIER RECYCLÉ SANS CHLORE (PCF)





Les droits fondamentaux: défis et réussites en 2011

Avant-propos

L'année 2011 a été fertile en évolutions importantes dans le domaine des droits fondamentaux. L'Union européenne (UE) a adopté une législation cruciale et des documents de politique générale dans des domaines comme la protection des victimes, la traite des êtres humains, la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants, l'utilisation de scanners corporels, ainsi que l'intégration des Roms et des ressortissants de pays tiers. La Cour de justice de l'Union européenne a rendu des arrêts qui feront date dans un ensemble de domaines, notamment l'asile et la citoyenneté. Les États membres de l'UE ont progressé sur un certain nombre d'initiatives. Plusieurs d'entre eux ont réformé leur système de protection de l'enfance, ont pris des mesures pour lutter contre la violence à l'égard des femmes, ont consenti des efforts considérables pour raccourcir la durée des procédures judiciaires, ont progressé dans la mise en œuvre de l'initiative citoyenne européenne et ont reconnu que le phénomène de la discrimination multiple méritait d'être examiné avec plus d'attention.

En dépit de ces progrès et d'autres évolutions positives importantes, le présent Rapport annuel de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) met le doigt sur un grand nombre de défis qu'il convient de reconnaître, d'analyser et de traiter efficacement. En outre, le Rapport annuel met en lumière des pratiques encourageantes. Cela ne doit toutefois pas occulter le fait que la plupart des éléments rapportés sont loin d'être prometteurs et requièrent l'attention et les efforts concertés de toutes les parties qui, au sein de l'Union européenne, ont à cœur de garantir le plein respect des droits fondamentaux de chacun.

Un certain nombre de défis auxquels l'UE et ses États membres font face aujourd'hui vont probablement rester d'actualité dans un avenir proche. L'année 2012 sera cruciale pour la finalisation du régime d'asile européen commun et pour le débat sur le nouveau cadre de protection des données à caractère personnel de l'UE. Dans le domaine de la protection de l'enfance, les États membres devront introduire des changements dans la législation et la pratique. Le racisme, l'égalité et la non-discrimination devraient rester des préoccupations premières. Des mesures seront prises pour mettre en œuvre la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, le premier traité international sur les droits de l'homme auquel l'UE est devenue partie.

Nous souhaitons remercier le conseil d'administration de la FRA d'avoir supervisé avec application l'élaboration du rapport annuel, de sa première version jusqu'à sa publication, de même que le Comité scientifique de la FRA pour ses précieux conseils et son soutien expert, qui permettent de garantir l'exactitude de ce rapport sur le plan scientifique, sa solidité et la rigueur de ses bases. Nous remercions tout particulièrement les agents de liaison nationaux pour leurs commentaires sur le projet, qui ont permis d'améliorer la qualité et la véracité des renseignements concernant les États membres de l'UE. Nous désirons également exprimer notre gratitude envers différentes institutions et différents processus, par exemple ceux qui ont été mis en place par le Conseil de l'Europe, qui continuent de constituer des sources d'information importantes pour ce rapport.

Ilze Brands Kehris
Présidente du conseil d'administration

Morten Kjaerum
Directeur

Le Rapport annuel de la FRA de cette année porte sur plusieurs titres de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, suivant ce code couleur :

LIBERTÉS

- ▶ Asile, immigration et intégration
- ▶ Contrôles aux frontières et politique en matière de visas
- ▶ Société de l'information et protection des données à caractère personnel

ÉGALITÉ

- ▶ Les droits de l'enfant et la protection des enfants
- ▶ Égalité et non-discrimination
- ▶ Racisme et discrimination ethnique

CITOYENNETÉ

- ▶ Participation des citoyens européens au fonctionnement démocratique de l'Union

JUSTICE

- ▶ Accès à une justice efficace et indépendante
- ▶ Droits des victimes de la criminalité

Table des matières

AVANT-PROPOS	3
INTRODUCTION	7
FOCUS DONNER CORPS AUX DROITS : LE PAYSAGE DES DROITS FONDAMENTAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE	11
1 ASILE, IMMIGRATION ET INTÉGRATION	43
1.1. Asile	43
1.2. Immigration	50
1.3. Intégration	59
Perspectives	68
Références	69
2 CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES ET POLITIQUE EN MATIÈRE DE VISAS	81
2.1. Contrôles aux frontières	81
2.2. Une politique commune des visas	87
Perspectives	91
Références	92
3 SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION ET PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL	97
3.1. Aperçu général	97
3.2. Conservation des données à caractère personnel	100
3.3. Données des dossiers passagers	102
3.4. Programme de surveillance du financement du terrorisme	104
3.5. Scanners corporels	105
3.6. Services de réseaux sociaux	106
Perspectives	108
Références	109
4 DROITS DE L'ENFANT ET PROTECTION DES ENFANTS	115
4.1. Violences envers les enfants	116
4.2. Abus sexuels et exploitation sexuelle	120
4.3. Traite des enfants	122
4.4. Enfants et migration	123
4.5. Une justice adaptée aux enfants	126
4.6. Évolutions en matière de séparations parentales et de divorces transnationaux	127
4.7. Participation des enfants	128
4.8. Collecte de données	130
Perspectives	130
Références	131
5 ÉGALITÉ ET NON-DISCRIMINATION	137
5.1. Développements transversaux	137
5.2. Discrimination multiple	138
5.3. Discrimination fondée sur le sexe	143
5.4. Discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre	147
5.5. Discrimination fondée sur le handicap	152
5.6. Discrimination fondée sur l'âge	157
5.7. Discrimination fondée sur la religion ou les convictions	160
Perspectives	163
Références	164

6	RACISME ET DISCRIMINATION ETHNIQUE	173
6.1.	Incidents racistes notables dans les États membres de l'UE	174
6.2.	Évolution et tendances des crimes racistes officiellement signalés	174
6.3.	La discrimination ethnique dans les soins de santé	181
6.4.	La discrimination ethnique dans l'éducation	182
6.5.	La discrimination ethnique dans l'emploi	183
6.6.	La discrimination ethnique en matière de logement	185
6.7.	La situation des populations roms dans l'UE	186
	Perspectives	195
	Références	196
7	PARTICIPATION DES CITOYENS EUROPÉENS AU FONCTIONNEMENT DÉMOCRATIQUE DE L'UNION	203
7.1.	Le droit de vote dans l'UE	204
7.2.	Limitation du droit de vote en cas de handicap	206
7.3.	Évolution de la démocratie participative	211
	Perspectives	212
	Références	213
8	ACCÈS À UNE JUSTICE INDÉPENDANTE ET EFFICACE	219
8.1.	Évolution de la notion d'accès à la justice	220
8.2.	Développements législatifs au niveau de l'UE	222
8.3.	Développements institutionnels aux niveaux européen et national	224
	Perspectives	233
	Références	235
9	DROITS DES VICTIMES DE LA CRIMINALITÉ	243
9.1.	Développements au niveau de l'UE et des États membres	243
9.2.	Droits des victimes de violence domestique et de harcèlement	247
9.3.	Droits des victimes de la traite des êtres humains et d'autres formes graves d'exploitation du travail ..	253
9.4.	Droits des victimes de crimes motivés par des préjugés	255
	Perspectives	257
	Références	259
10	LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE ET LEURS OBLIGATIONS INTERNATIONALES	265
10.1.	Engagement en faveur des droits sociaux : la Charte sociale européenne	265
10.2.	Acceptation des conventions et protocoles du Conseil de l'Europe	272
10.3.	Arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme	273
10.4.	Acceptation des instruments, conventions et protocoles des Nations Unies	277
10.5.	Garantir la protection et la promotion des droits fondamentaux	282



Introduction



Le Rapport annuel de la FRA met en avant les accomplissements et les défis dans le domaine des droits fondamentaux au sein des 27 États membres de l'Union européenne (UE) et en Croatie au cours de l'année 2011. Ses neuf premiers chapitres abordent chacun des secteurs définis par le cadre pluriannuel 2007-2012 de l'agence. Le Chapitre 10 présente une vue d'ensemble des obligations internationales pertinentes pour les domaines du droit de l'UE étudiés dans ce rapport. Cette année, la section «Focus» est consacrée au paysage général des droits fondamentaux au sein de l'UE. Pour chaque domaine, le rapport détermine les «développements clés» ainsi que les «pratiques encourageantes», et décrit les «activités de la FRA» dans le détail. La section «Perspectives» répertorie les défis à relever. Le rapport a été établi en consultation avec différentes parties prenantes et soumis à des contrôles de qualité internes et externes.

Conformément à son règlement fondateur, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) doit publier «un rapport annuel sur les questions relatives aux droits fondamentaux relevant des domaines d'action de l'Agence, en soulignant également les exemples de bonnes pratiques».¹ Le présent Rapport annuel est donc axé sur l'évolution des droits fondamentaux dans l'Union européenne (UE) et ses 27 États membres plus la Croatie, et non pas sur les activités de la FRA proprement dites.

Des exemples de «bonnes pratiques» dans le domaine des droits fondamentaux sont mis en lumière dans des encadrés bleus intitulés «Pratiques encourageantes». Ces pratiques sont qualifiées à dessein d'«encourageantes» et non pas de «bonnes», puisqu'elles n'ont pas été directement examinées ou évaluées par la FRA. Il n'en reste pas moins qu'elles ont pour objectif d'encourager les parties prenantes à se pencher sur les initiatives et à s'en inspirer, le cas échéant, ainsi que de permettre un échange d'expériences.

L'ambition principale du rapport est de fournir une vue d'ensemble adéquate, ponctuelle, objective

et comparative des évolutions essentielles dans le domaine des droits fondamentaux. Le rapport étudie l'UE et ses 27 États membres plus la Croatie, tout en incluant les évolutions à l'échelle du Conseil de l'Europe voire des Nations Unies, lorsque cela a des conséquences pour l'UE et ses États membres. Afin de mettre brièvement en lumière les contributions de l'agence, le rapport comprend des encadrés jaunes intitulés «Activité de la FRA», qui présentent une partie des travaux effectués en 2011 dans chaque domaine.

Domaines étudiés dans le rapport, y compris dans la section «Focus»

Le règlement fondateur de l'agence indique que le rapport annuel doit aborder les domaines dans lesquels la FRA déploie son action conformément au cadre pluriannuel quinquennal défini par le Conseil de l'Union européenne. Le premier cadre concerne les années 2007 à 2012 et donne mandat à la FRA pour agir dans les neuf domaines suivants : «(a) le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée; (b) les discriminations fondées sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle ou l'appartenance à une minorité et toute

¹ Article 4, paragraphe 1, alinéa e) du règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO 2007 L 53, pp. 1 à 14.

combinaison de ces motifs (discrimination multiple); (c) l'indemnisation des victimes; (d) les droits de l'enfant, y compris la protection des enfants; (e) le droit d'asile, l'immigration et l'intégration des immigrés; (f) les visas et les contrôles aux frontières; (g) la participation des citoyens de l'Union au fonctionnement démocratique de celle-ci; (h) la société de l'information et, en particulier, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel; (i) l'accès à une justice efficace et indépendante».²

Ces neuf domaines donnent lieu, aux fins du Rapport annuel de la FRA, à neuf chapitres regroupés en quatre sections qui reflètent différents « titres » de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Pour différencier les titres de la Charte – Libertés (Titre II); Égalité (Titre III); Solidarité (Titre IV); Droits des citoyens (Titre V) et Justice (Titre VI) – la FRA utilise un code de couleur. Les chapitres du rapport annuel, qui couvrent plusieurs titres de la Charte, sont donc codés selon les couleurs suivantes :

1. Asile, immigration et intégration
2. Contrôles aux frontières et régime des visas
3. Société de l'information et protection des données à caractère personnel
4. Droits de l'enfant et protection des enfants
5. Égalité et non-discrimination
6. Racisme et discrimination ethnique
7. Participation des citoyens européens au fonctionnement démocratique de l'Union
8. Accès à une justice efficace et indépendante
9. Droits des victimes de la criminalité
10. États membres de l'UE et obligations internationales

Le Chapitre 10 a été inséré dans le rapport annuel de l'année dernière suite aux commentaires positifs exprimés par le Parlement européen sur l'ancienne annexe concernant les obligations internationales.³ Ce chapitre s'inscrit dans le cadre d'un effort de mise

en évidence de la pertinence des droits fondamentaux à plusieurs niveaux : une protection efficace des droits fondamentaux n'est possible que s'il existe une interaction efficace entre les normes et les administrations locales, nationales, européennes et internationales. Afin de sensibiliser à la dimension internationale des droits fondamentaux, ce chapitre est mis à jour dans chaque rapport annuel ; il est ainsi devenu récurrent, alors que les autres chapitres peuvent varier avec l'adoption d'un nouveau cadre pluriannuel.⁴

Étant donné que le cadre pluriannuel en cours approche de son terme, le Rapport annuel de cette année prend du recul dans la section « Focus » en se penchant sur la situation générale de la protection des droits fondamentaux. L'année dernière, cette section portait sur « Les Roms dans l'UE – une question de mise en œuvre des droits fondamentaux ». Cette année, elle s'intitule « Donner corps aux droits : le paysage des droits fondamentaux dans l'Union européenne ». Ce Focus se concentre sur une période dynamique en matière de protection des droits fondamentaux au sein de l'UE. Il décrit, de manière accessible, l'aspect du paysage général, l'interaction entre les différents niveaux, droits, procédures et institutions, ainsi que la valeur ajoutée apportée par la FRA.

Une approche modulaire

Les droits fondamentaux s'appliquent à tous les domaines de la vie humaine. Des groupes de droits différents revêtent de l'intérêt pour des groupes de personnes différents. Par conséquent, ce rapport applique une approche modulaire, conférant une autonomie aux différents chapitres. Chaque chapitre commence par sa propre introduction, qui résume les principales évolutions de l'année écoulée dans le domaine concerné, et comporte également un aperçu présentant les enjeux principaux en matière de droits fondamentaux à prévoir dans un futur proche, en 2012 et juste au-delà. Comme par le passé, l'accent a été mis sur la confirmation et le référencement de toutes les affirmations contenues dans le rapport. Chaque chapitre contient également une bibliographie distincte et complète. Cela est important, car 90 % des organisations non gouvernementales (ONG) ayant répondu à la consultation 2011 réalisée auprès de la société civile au sujet du rapport annuel de la FRA ont indiqué qu'elles utilisaient le rapport comme référence pour une analyse plus approfondie.

En revanche, cette approche modulaire ne change rien au fait que les chapitres sont reliés et que nombre

² Article 2 de la décision du Conseil du 28 février 2008 portant application du règlement (CE) n° 168/2007 en ce qui concerne l'adoption d'un cadre pluriannuel de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour la période 2007-2012, JO 2008 L 63, pp. 14 et 15.

³ Parlement européen, *Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2009-2010) – aspects institutionnels à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (2009/2161(INI))*, A7-0344/2010, paragraphe 32.

⁴ Commission européenne, Proposition de décision du Conseil établissant un cadre pluriannuel pour l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour la période 2013-2017, COM(2011) 880 final, 13 décembre 2011.

d'entre eux devraient être lus en association les uns avec les autres. Le chapitre sur l'accès à la justice est dédié à un sujet transversal qui est pertinent pour tous les droits fondamentaux, alors que ceux sur le racisme et l'égalité sont, bien sûr, intimement liés. D'autres chapitres doivent être lus ensemble, car certains éléments sont abordés dans plusieurs d'entre eux, mais à un degré différent ou sous un autre angle. C'est le cas, par exemple, du chapitre consacré aux droits de l'enfant et de celui sur les droits des victimes de la criminalité, qui portent tous deux sur la traite des êtres humains. Un autre exemple est l'intégration des ressortissants des pays tiers, qui est examinée dans le chapitre sur l'asile, l'immigration et l'intégration, alors que l'intégration des Roms et d'autres groupes défavorisés est analysée dans le chapitre portant sur le racisme et la discrimination ethnique. Tous les chapitres font référence aux accords internationaux. Une vue d'ensemble des progrès en matière de ratifications et de signature des instruments internationaux pertinents est présentée dans le chapitre sur les États membres et les obligations internationales. Enfin, le «Focus» portant sur le paysage de l'UE en matière de droits fondamentaux complète incontestablement tous les autres chapitres du rapport annuel.

Le rapport annuel est assorti d'un résumé autonome de 48 pages – *Highlights 2011* – intitulé *Droits fondamentaux : développements juridiques et politiques clés en 2011*. Il reproduit les évolutions clés pour chaque domaine abordé faisant l'objet d'une présentation et les questions et événements particulièrement importants de l'année 2011. Le «Highlights 2011» contient également des encadrés jaunes, intitulés «Publications de la FRA», qui référencent les rapports 2011 de la FRA pertinents dans chaque domaine. Le rapport annuel et le Highlights sont publiés en allemand, anglais et français.

Rapport annuel 2011 de la FRA : rédaction, champ et période couverte

Le rapport se fonde sur les données et les informations collectées en interne ainsi que par l'intermédiaire du réseau Franet, un réseau de recherche pluridisciplinaire composé des points focaux nationaux de chaque État membre de l'UE et de la Croatie, pays en voie d'adhésion. Le réseau Franet fournit à la FRA des données socio-légales objectives, fiables et comparables sur les questions des droits fondamentaux afin de faciliter les analyses comparatives de l'agence. Il est fait référence aux projets de recherche 2011 de la FRA uniquement si les conclusions sont directement pertinentes pour le thème abordé. Un premier projet de rapport est envoyé aux 27 agents de liaison des gouvernements de chaque État membre de l'UE, ainsi qu'à celui de la Croatie, pour

vérifier l'exactitude factuelle des données fournies. Le projet est ensuite soumis à un examen interne de la qualité au sein de la FRA, puis est présenté au Comité scientifique de la FRA pour évaluation. En règle générale, c'est le président du Comité scientifique qui fait office de rapporteur responsable du Rapport annuel au sein de ce comité. Après avoir intégré les commentaires des parties prenantes, y compris ceux du conseil d'administration de la FRA, ce dernier a adopté le rapport le 16 mai 2012.

Le rapport aborde les évolutions, les événements et les débats en matière de droits fondamentaux survenus entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2011. Toutefois, le cas échéant, des événements importants qui se sont produits entre octobre et décembre 2010, ou encore début 2012, ont également été pris en compte. Sur le plan géographique, le rapport étudie les évolutions qui ont eu lieu dans l'UE, dans ses 27 États membres et en Croatie, pays en voie d'adhésion. En mai 2010, le conseil de stabilisation et d'association UE-Croatie a accordé à la Croatie le statut d'observateur au sein de la FRA, ce qui a permis de couvrir les évolutions de 2011.⁵

La FRA met un point d'honneur à améliorer ce rapport en permanence. Le Rapport annuel évolue, dans l'objectif de produire un document de référence central offrant une mise à jour annuelle sur la situation des droits fondamentaux dans l'UE. C'est la raison pour laquelle la FRA consulte un large éventail de parties prenantes, notamment les 350 ONG qui prennent part à la Plateforme des droits fondamentaux, et ceci explique pourquoi les commentaires sont toujours les bienvenus (annualreport@fra.europa.eu).

⁵ Voir la décision n° 1/2010 du 25 mai 2010 sur la participation de la Croatie en tant qu'observateur aux travaux de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que les modalités de cette participation, JO 2010 L 279, pp. 68-70. Comparer avec l'article 28 du règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Donner corps aux droits : le paysage des droits
fondamentaux dans l'Union européenne

FOCUS
LOCAL

Donner corps aux droits : le paysage des droits fondamentaux dans l'Union européenne



Un écheveau complexe d'institutions nationales, européennes, internationales et de l'Union européenne (UE) s'est formé pour protéger et garantir les droits fondamentaux de tout un chacun dans l'UE.

Le « paysage des droits fondamentaux » a continué d'évoluer en 2011, et l'interaction complexe entre plusieurs niveaux de protection joue de plus en plus un rôle central. Ainsi, un nombre accru d'États membres ont mis en place des institutions nationales des droits de l'homme, l'Agence des droits fondamentaux est sur le point de célébrer son cinquième anniversaire et, pour la première fois dans l'histoire, l'UE est signataire d'un traité international de protection des droits de l'homme – la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRPD). Dans ce contexte, un rapport commandité en 2011 par le Bureau régional pour l'Europe des Nations Unies recommande que ces différentes institutions collaborent étroitement afin de réduire le plus possible les risques d'hiatus dans la protection des droits fondamentaux. Il est essentiel de relever ce défi pour que les droits fondamentaux deviennent une réalité dans la vie quotidienne de tous les habitants de l'UE. Un examen plus approfondi du paysage des droits fondamentaux révèle également à quel point il est de plus en plus important de porter le regard non seulement sur ceux à qui incombent les devoirs, à savoir les États, mais aussi sur les détenteurs des droits, à savoir les particuliers. Il convient de prendre en considération leurs expériences et leurs perceptions afin de garantir que le paysage européen des droits fondamentaux fasse la différence sur le terrain et ne deviennent pas une fin en soi.

À la fin 2011, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), fondée en mars 2007, était sur le point de célébrer son cinquième anniversaire. La fondation de cette agence de l'UE, chargée en particulier de la protection des droits fondamentaux, illustre une tendance plus large au sein de l'UE et de ses États membres, celle d'une « institutionnalisation » et d'une intégration des droits fondamentaux dans la législation et les politiques.

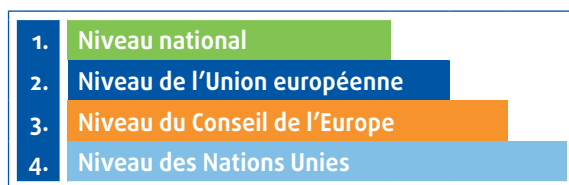
Les droits fondamentaux ont acquis une visibilité accrue au sein de l'UE au cours de ces cinq années, qui ont été émaillées par des développements importants tels que l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009 et la nomination, en 2010, de la Vice-présidente de la Commission européenne, M^{me} Viviane Reding, au poste de Commissaire chargée de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté. Le Conseil de l'Union européenne a également créé en 2010 un groupe de travail permanent consacré aux droits fondamentaux. En 2011,

les travaux ont continué bon train, avec les négociations sur l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et l'entrée en vigueur dans l'UE de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRPD, 22 janvier 2011) – le premier traité international essentiel en matière de droits de l'homme auquel l'UE est partie prenante.

Ces initiatives récentes ne constituent que des éléments d'un contexte plus large. Aux niveaux national, européen et international, plusieurs organismes, aux missions et pouvoirs différents, sont chargés de protéger, promouvoir ou surveiller les droits fondamentaux. Ils adressent également des recommandations aux États membres de l'UE pour améliorer la protection des droits fondamentaux et faire en sorte que ceux-ci fassent partie intégrante des processus législatif et politique. Sur le plan collectif, ces éléments multiples et interactifs, qui visent à promouvoir l'application des droits, peuvent être qualifiés de « paysage des droits fondamentaux ».

La présente section vise à décrire plus particulièrement ce paysage. Elle commence par le niveau national, puisque les droits de l'homme ont été garantis par la législation et la constitution de plusieurs États bien avant qu'ils ne soient protégés à l'échelon international. Au fur et à mesure que les instruments internationaux de protection des droits de l'homme ont vu le jour et que les États membres de l'UE en sont devenus parties, les États ont également reflété et reproduit ces normes dans leur législation et leur constitution nationales. Il y a une influence réciproque constante entre les droits consacrés au niveau national et ceux proclamés par des instruments européens ou internationaux¹ de protection des droits de l'homme. De manière similaire, le propre régime des droits fondamentaux de l'UE repose sur les normes du Conseil de l'Europe et des Nations Unies, ainsi que sur les traditions constitutionnelles communes des États membres. Ce n'est que dans les années 1960 que l'UE a commencé à développer des normes en matière de droits fondamentaux à travers la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui s'est inspirée de ces normes et de ces traditions.

Figure 1: Quatre éléments du paysage des droits fondamentaux



Source : FRA, 2011

Les différents éléments du paysage entretiennent entre eux des liens formels et informels. Par exemple, un particulier souhaitant porter plainte pour violation d'un droit fondamental essaiera d'abord d'obtenir gain de cause devant les juridictions nationales. Si la plainte porte sur un domaine du droit de l'UE, la juridiction nationale peut renvoyer l'affaire devant la CJUE. Si la plainte ne porte pas sur un domaine du droit de l'Union, et si le particulier n'a pas obtenu gain de cause dans le système judiciaire national, ou si le système de l'UE ne lui apporte pas de solution satisfaisante, le particulier a alors la possibilité de saisir soit la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH), soit l'un des organes institués par les traités des Nations Unies dans le cas où ceux-ci pourvoient des mécanismes de plaintes individuelles.

Les différents éléments du paysage ne sont pas seulement liés entre eux par les plaintes des particuliers – qui, en règle générale, doivent d'abord être déposées au niveau national avant d'être portées à un niveau supérieur. L'interaction entre les différents éléments apparaît aussi clairement dans certains mécanismes de contrôle. Lorsqu'un État prend part à une procédure de rapport devant un organe institué par les traités des Nations Unies – par exemple, la présentation d'un rapport sur la situation nationale des droits de l'homme – l'institution nationale des droits de l'homme (INDH) de cet État peut également apporter une contribution neutre au rapport de l'État ou présenter son propre rapport aux Nations Unies. Certaines conventions internationales imposent même la création d'organes de contrôle au niveau national, comme c'est le cas du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OP-CAT) et de la CRPD. Cette exigence constitue une nouvelle évolution, qui met en évidence l'imbrication croissante des différents niveaux de pouvoir. Elle se manifeste aussi dans l'adhésion de l'UE à la CRPD, qui l'oblige à créer un cadre de contrôle.

Outre ces liens structurels et procéduraux, les différents éléments du paysage s'influencent aussi les uns les autres lorsqu'il s'agit de donner corps aux droits fondamentaux et de les interpréter. L'influence est réciproque : du niveau national aux niveaux européen et international, et inversement.

Il se dégage ainsi un paysage assez complexe, tant du point de vue des particuliers qui cherchent à faire respecter leurs droits par la voie judiciaire que de celui des observateurs qui souhaitent comprendre comment le système s'articule. Le fait que la mise en œuvre des droits fondamentaux ne soit pas parfaite souligne la nécessité d'intensifier les efforts visant à concrétiser ces droits. Dans la première partie de ce Focus, cet angle d'approche expose les droits, organes et procédures pertinents pour chaque niveau de gouvernance. Sur cette toile de fond, le Focus positionne ensuite la FRA dans ce paysage et décrit la valeur ajoutée apportée par l'agence dans ce cadre (voir « Une approche conjointe des droits fondamentaux »).

Le paysage : droits, organes et procédures

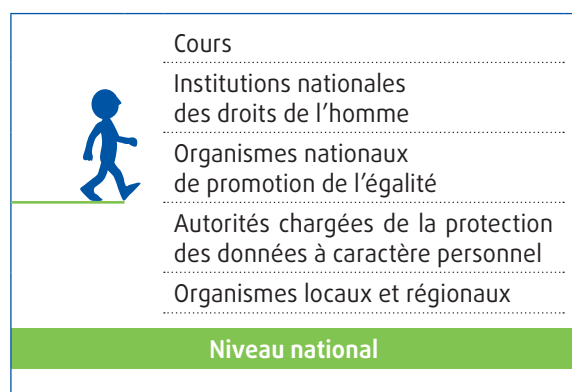
Le niveau national

Le droit international reconnaît qu'il incombe en premier lieu à l'État de veiller au respect, à la protection, à la promotion et à l'application des droits fondamentaux. L'État a le pouvoir et la responsabilité de mettre en œuvre les droits au quotidien. Les pouvoirs publics locaux et nationaux, par exemple, sont chargés de garantir

¹ Bien que cela ne soit pas traité ici, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) contribue également au paysage de la région dans son ensemble, à travers par exemple les activités du Haut Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE (HCNM, La Haye) ou du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH, Varsovie).

la sécurité et l'ordre publics avec l'aide des forces de police et du système judiciaire, d'organiser et de rendre accessibles les services publics tels que les soins de santé, de l'enseignement et de la justice, d'organiser les élections et de réglementer de nombreux aspects de la vie quotidienne, comme les relations de travail ou les droits des consommateurs. En outre, les droits fondamentaux ont d'abord pris corps au niveau national, et ce n'est que plus tard qu'ils ont été reconnus et développés aux niveaux européen et international. Le présent Focus commence donc sa description du paysage dans son ensemble – qui se compose des droits, des institutions et des procédures aux niveaux national, européen et international – par le niveau national. Ce niveau comprend lui-même plusieurs niveaux intermédiaires, y compris ceux des régions et des municipalités.

Figure 2 : Le paysage au niveau national



Source : FRA, 2011

Les droits et les mécanismes de plainte

La manière dont les droits fondamentaux sont protégés dans les divers systèmes nationaux de l'UE dépend de l'expérience historique de chaque État membre. Une caractéristique commune est que, dans les États membres de l'UE, les droits fondamentaux jouissent, en général, d'un statut supérieur à celui des autres normes juridiques retenues dans le système de droit national. Certains pays se sont dotés d'une constitution énonçant une liste détaillée de droits, tandis que dans d'autres, une constitution peut faire référence à un document distinct. Dans d'autres cas, une disposition du droit national peut accorder aux traités européens et internationaux en matière de droits de l'homme une forme de statut supérieur au droit national. En outre, les différents types de droits garantis par les régimes nationaux peuvent être déterminés par des circonstances historiques. Malgré ces différences, il existe un noyau dur de droits fondamentaux commun à toute l'UE, comme en témoigne le fait que tous les États membres de l'UE sont parties à la CEDH et à plusieurs traités du Conseil de l'Europe et des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme. Ce consensus s'exprime aussi nettement dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La

protection des droits fondamentaux dans l'UE constitue une expression de l'unité dans la diversité.

Pour ce qui est des mécanismes de plainte, les États membres de l'UE ont mis en place diverses structures pour garantir que les droits protégés par le droit national, européen ou international sont mis en œuvre dans la pratique. Tous se sont dotés d'un système judiciaire permettant aux particuliers de former un recours pour violation de leurs droits. Outre ces juridictions, qui sont en général bien connues et ne seront dès lors pas abordées de manière plus détaillée dans ce Focus, de nombreux États ont aussi instauré, au niveau national, des mécanismes indépendants d'orientation, d'assistance et parfois même de recours. Ces mécanismes sont, par exemple, les médiateurs, les autorités chargées de la protection des données à caractère personnel, les organismes nationaux de promotion de l'égalité ou les INDH. Dans les États membres de l'UE où ces organes n'ont pas le pouvoir de trancher les litiges, ils peuvent aider les particuliers à saisir la justice, dans les limites de leurs ressources financières et humaines.

Tous ces organes peuvent être placés au niveau national, mais aussi local ou régional. En fait, lorsqu'une plainte pour violation de droits est introduite, elle devrait normalement être traitée au plus près possible du domicile de la victime. Cette proximité vise à mettre fin rapidement aux violations et à permettre aux autorités locales et nationales de traiter la plainte ainsi que tout problème lié à la mise en œuvre des droits.

Organes chargés de promouvoir les droits

Tous les États membres de l'UE disposent d'un ou de plusieurs organes chargés de promouvoir la mise en œuvre des droits fondamentaux. Les missions de ces organes se limitent parfois à certaines questions particulières liées aux droits fondamentaux ; dans d'autres cas, les organes exercent plusieurs fonctions différentes. Bien que la présente section se concentre sur trois types d'organes – les organismes de promotion de l'égalité, les autorités chargées de la protection des données à caractère personnel et les INDH – les États membres de l'UE ont mis en place d'autres organes encore, chargés, par exemple, de promouvoir des droits particuliers, comme les droits de l'enfant, l'égalité entre les hommes et les femmes ou l'interdiction de la torture. Ces organes spécialisés sont souvent créés pour promouvoir la mise en œuvre de droits fondamentaux protégés par des instruments spécifiques de l'UE, comme les directives sur la non-discrimination et l'égalité des sexes, des traités des Nations Unies, comme la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC), la CAT ou la CRPD. Certains États se sont dotés de divers types de médiateurs, par exemple pour superviser l'administration publique. Ces organes coïncident souvent avec les INDH (voir le Chapitre 8).

Les structures des droits fondamentaux varient donc entre les États membres de l'UE. Certains d'entre eux regroupent toutes les questions liées aux droits fondamentaux pour les confier à une INDH unique; dans d'autres, il existe plusieurs organes chargés de questions différentes, avec des degrés variables de pouvoir. Dans les États membres de l'UE ayant une structure fédérale, comme l'Autriche, les organes ont des missions partagées et sont mis en place aux niveaux national et régional. Quelle que soit la forme du paysage national, il importe d'éviter les chevauchements et les failles entre les missions afin de réduire le risque de confusion pour les particuliers qui cherchent à obtenir de l'aide ou à recourir à un mécanisme de plainte.²

Ces organes sont généralement habilités à rendre des avis ou à formuler des recommandations aux autorités nationales sur la manière d'élaborer et de réformer la législation et les politiques nationales afin de garantir une mise en œuvre plus effective des droits dans le long terme. Cette manière de procéder peut être systématique lorsque des propositions de loi sont évaluées au cours du processus législatif afin de garantir qu'elles sont conformes aux obligations relatives aux droits de l'homme. Elle relève par exemple de la mission de l'Institut danois pour les droits de l'homme, de l'Institut allemand pour les droits de l'homme et de la Commission nationale grecque pour les droits de l'homme, qui sont tous des INDH « accréditées ». En plus de ces avis d'experts externes indépendants, des commissions parlementaires spécialisées (par exemple, en Finlande et au Royaume-Uni), des services des parlements nationaux proférant des expertises légales indépendantes (comme en Grèce) ou encore des ministères nationaux (par exemple, en Allemagne, en Autriche ou aux Pays-Bas) contrôlent souvent de manière systématique le respect des droits fondamentaux. Bien que ces procédures internes ne puissent remplacer l'apport externe d'un organisme d'experts indépendants, elles constituent un mécanisme important de prévention des violations éventuelles ou futures qui pourraient se produire à grande échelle si des lois contraires aux droits fondamentaux devaient entrer en vigueur.

En vertu du droit de l'Union, en matière de non-discrimination et d'égalité des sexes, tous les États membres sont tenus de mettre en place – comme ils l'ont du reste fait – des organismes nationaux chargés de promouvoir l'égalité de traitement dans les domaines de l'égalité raciale ou ethnique et de l'égalité entre les femmes et les hommes. Beaucoup d'États membres de l'UE ont également institué des organes chargés de lutter contre la discrimination pour d'autres motifs, comme l'orientation sexuelle, le handicap, l'âge et la religion ou les convictions. Dans certains États membres de l'UE, un organe unique est responsable de l'égalité dans tous

ces domaines, tandis que des institutions distinctes existent dans d'autres. Dans certains pays, l'existence de ces organes est antérieure au droit de l'UE (comme en Belgique, en Irlande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède), tandis que d'autres ont créé de nouveaux organes (comme en Allemagne, en Espagne, en France et en Italie) ou élargi la mission des organes existants (comme à Chypre, en Grèce ou en Lettonie).

Ces organismes nationaux de promotion de l'égalité ont deux missions principales dans le cadre du droit de l'Union. La première est d'aider les victimes à déposer leur plainte. Pour fournir cette assistance, les organismes nationaux de promotion de l'égalité ont été habilités soit à statuer eux-mêmes sur les plaintes individuelles, soit à saisir la justice au nom d'une victime ou à la représenter en justice. Ils ont également le pouvoir de mener des enquêtes, de publier des rapports et d'émettre des recommandations. Ces pouvoirs leur permettent de recueillir des informations qui mettent en évidence les entraves à l'égalité ou révèlent la mesure dans laquelle des discriminations sont commises dans un État membre de l'UE. Ces organismes peuvent ainsi conseiller les autorités nationales et locales sur la manière d'améliorer la promotion de l'égalité par les politiques et la législation. De plus, ils peuvent poursuivre des activités de sensibilisation en matière de discrimination et d'égalité, notamment en menant des campagnes visant à faire connaître aux particuliers leurs droits ou en offrant des conseils et des formations sur la législation contre la discrimination à des fonctionnaires d'État ou des employeurs.

De même, tous les États membres de l'UE ont institué des organes au niveau national pour contrôler l'application et garantir le respect de la législation sur la protection des données à caractère personnel. Dans certains États membres, un seul organisme a été mis en place, tandis que dans d'autres, cette compétence est partagée entre plusieurs organes dans des secteurs particuliers, comme les soins de santé, les systèmes postaux ou les télécommunications. Le droit de l'UE prévoit que ces autorités chargées de la protection des données à caractère personnel doivent disposer d'une série de pouvoirs, notamment de conseiller les autorités nationales pendant le processus législatif, d'enquêter sur d'éventuelles violations, de prendre part à des actions en justice et d'examiner des plaintes individuelles.

Dans plusieurs États membres de l'UE, des organes ont été chargés de promouvoir les droits fondamentaux dans leur ensemble; leur mandat dépasse donc le domaine de la discrimination et couvre tous les droits. Il n'existe aucune obligation, en droit international, de créer de telles institutions, les INDH. Les Nations Unies ont toutefois invité instamment tous les États à le faire, et tous les États membres de l'Organisation des Nations Unies ont marqué leur accord, à tout le moins sur

² FRA (2010b).



le plan politique.³ Des critères internationaux, connus sous le nom de « principes de Paris », ont été adoptés pour orienter les États et leur fournir certaines règles s'appliquant aux INDH.⁴ Les organes nationaux peuvent demander leur admission au Comité international de coordination des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme (CIC) – une organisation d'INDH qui détermine la mesure dans laquelle un organe national satisfait les critères du CIC. Les organes qui respectent pleinement ces critères se voient attribuer un « statut A » ; ceux qui les respectent partiellement, un « statut B » ; et ceux qui ne les respectent pas, un « statut C ». Les principaux critères peuvent être résumés comme suit :

- une mission qui couvre tous les droits de l'homme ;
- une indépendance par rapport au gouvernement garantie par la Constitution ou la législation ;
- des ressources humaines et financières adéquates ;
- le pluralisme, notamment par les adhésions ou la coopération effective ;
- des pouvoirs adéquats de rédaction de rapports, de surveillance, de conseils et d'enquête (cette exigence n'étant pas obligatoire), notamment le pouvoir, la capacité et le personnel nécessaires pour formuler des recommandations sur toute question concernant les droits de l'homme et des propositions en rapport avec des mesures législatives ou administratives.

Les INDH ont donc des missions semblables à celles des organismes de promotion de l'égalité créés en vertu du droit de l'Union, et notamment les suivantes, en tout ou en partie :

- adresser aux autorités nationales des avis sur diverses questions liées aux droits de l'homme ;
- sensibiliser aux droits de l'homme, notamment par l'éducation aux droits de l'homme, la publication de rapports et des activités de formation et de développement des capacités ;
- surveiller les violations des droits de l'homme et formuler des recommandations ;
- recevoir, examiner et traiter les plaintes des particuliers.

3 Nations Unies (2011) Résolution A/HRC/RES/17/9 ; Nations Unies, Assemblée générale (1993) Déclaration et programme d'action de Vienne, Document A/CONF.157/23, 12 juillet 1993, partie I, paragraphe 36.

4 Un aperçu approfondi des conditions telles que définies par les principes de Paris, dont la manière dont elles peuvent être remplies peut être consulté dans : Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) (2010), chapitre III.A.

Dix-sept des 27 États membres de l'UE disposent d'INDH accréditées par le CIC. Seulement 12 INDH dans 10 États membres de l'UE ont été accréditées sous le « statut A ». Dans certains États membres de l'UE, l'organisme de promotion de l'égalité et l'INDH sont en fait la même entité, comme cela en est le cas pour la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme (*Equality and Human Rights Commission*) du Royaume-Uni, dont la mission couvre les droits de l'homme en général, y compris le droit relatif à la non-discrimination. Les évolutions concernant les INDH au cours de l'année 2011 dans les États membres sont décrites au Chapitre 8 consacré à l'« Accès à la justice ».

Observations sur le paysage

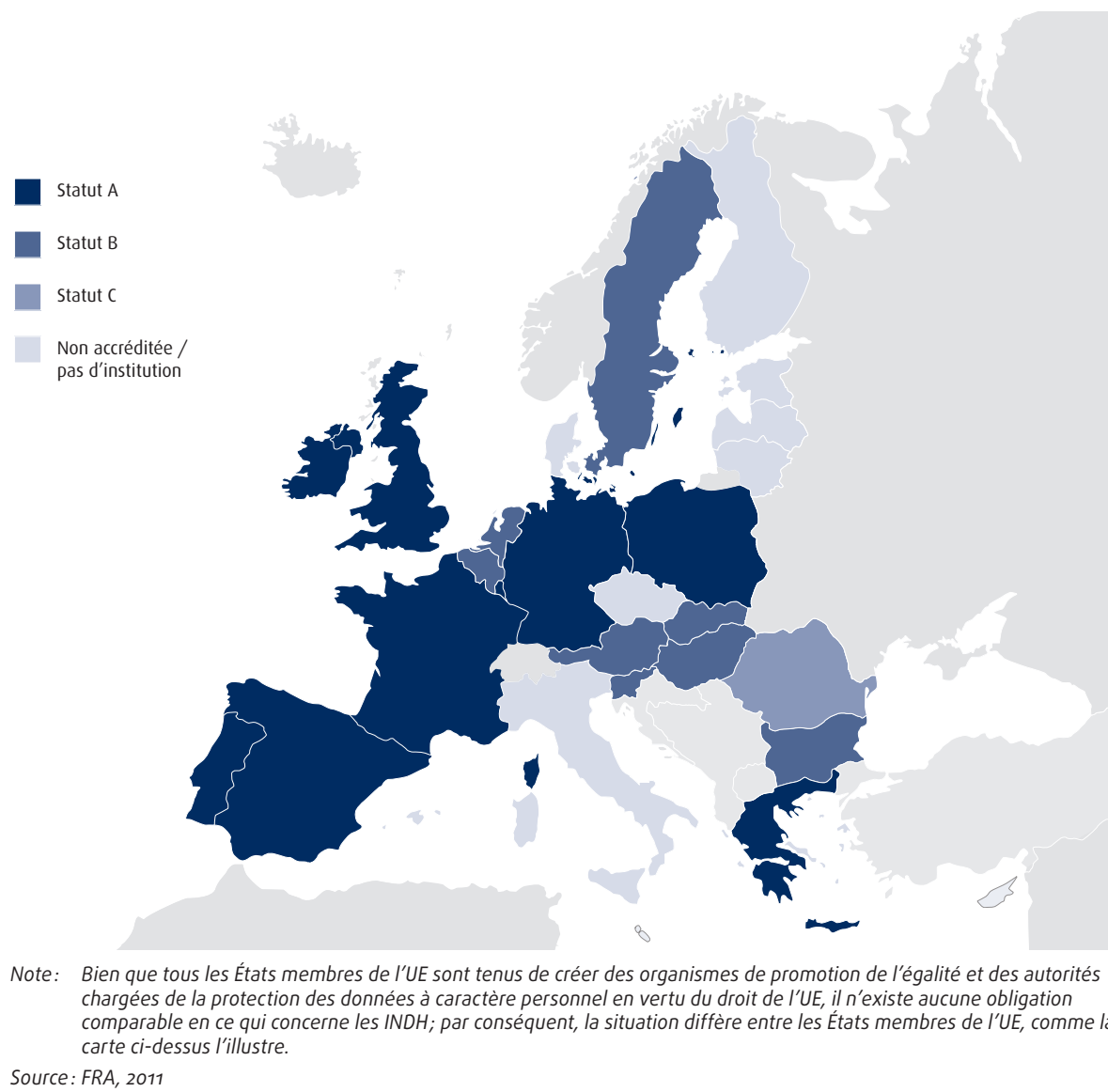
Pour ce qui est du système judiciaire, certaines données montrent⁵ que de nombreux obstacles menacent la mise en œuvre efficace des droits par cette voie. Ces obstacles sont liés, parmi d'autres, au coût des procédures judiciaires et au caractère adéquat de l'assistance financière (telle que l'aide juridique) couvrant la charge financière, ainsi qu'aux retards importants accusés par les procédures judiciaires dans certains États membres de l'UE, qui découragent, tous deux, les particuliers de saisir la justice. De plus, les victimes de violations des droits de l'homme hésitent à porter leurs cas devant les tribunaux parce qu'elles craignent la victimisation, et ne connaissent pas leurs droits substantiels et procéduraux, en particulier les droits qui leur sont conférés par le droit de l'UE et/ou le droit international.

Il peut être remédié partiellement à ce genre de problèmes grâce à certaines règles prévues par le droit procédural, dont le renversement de la charge de la preuve au profit du plaignant. Une autre solution pourrait consister à conférer à d'autres organismes le pouvoir de statuer sur des plaintes individuelles. C'est le cas de quelques organes tels que les INDH et les organismes de promotion de l'égalité dans certains États membres de l'UE, comme la Belgique, la France, le Royaume-Uni et la Suède. Toutefois, même lorsque ces organes sont habilités à statuer sur les plaintes individuelles, ils n'ont pas toujours le pouvoir d'imposer une voie de recours contraignante, telle que l'octroi d'un dédommagement. Il semble en outre que certains facteurs sapent l'efficacité de ces organes, comme le fait que les particuliers ignorent parfois leurs droits et l'existence de ces procédures de plainte ou même l'existence de ces organes, ainsi qu'un manque de confiance dans le fait que le dépôt d'une plainte puisse effectivement être utile.⁶ Ces facteurs peuvent expliquer, dans une certaine mesure, la raison pour laquelle les organismes de promotion de l'égalité qui se sont vu attribuer cette compétence reçoivent un nombre élevé de plaintes chaque année dans certains États membres de l'UE (parfois plusieurs milliers, comme c'est le cas en

5 FRA (2011a).

6 FRA (2010c).

Figure 3: Les INDH dans les États membres de l'UE, par statut d'accréditation



France), tandis que le volume est plus faible dans d'autres pays (parfois seulement une poignée de plaintes, comme en Estonie). De toute évidence, comme beaucoup de personnes victimes d'une discrimination ne portent pas plainte formellement, le volume d'affaires enregistrées ne reflète pas la fréquence avec laquelle les droits fondamentaux sont violés.

La mesure dans laquelle les organes précités peuvent promouvoir la mise en œuvre des droits fondamentaux dépend des ressources humaines et financières dont ils disposent, ainsi que de l'étendue de leurs pouvoirs, qui varient considérablement d'un État membre de l'UE à l'autre. En outre, des inquiétudes sont apparues, dans certains États membres, quant à l'indépendance de ces organes qui entretiennent parfois des relations étroites avec des ministères d'État, qu'elles soient physiques (lorsque l'organe partage les locaux d'un ministère), financières (lorsqu'un ministère détermine le niveau

de financement) ou organisationnelles (lorsque, par exemple, le directeur de l'organe est désigné par un ministre ou adjoint à un ministre). Si ces considérations n'affectent pas toujours l'indépendance de ces organes dans la pratique, elles peuvent néanmoins leur donner une image défavorable et dissuader les personnes de se tourner vers eux.

Le niveau de l'Union européenne

L'UE contribue au paysage des droits fondamentaux de cette région de trois principales manières: elle instaure des organes et des procédures à son niveau pour garantir qu'elle respecte elle-même les droits fondamentaux; elle dispose de procédures qui contribuent à garantir que ses États membres mettent en œuvre le droit de l'Union conformément à ces droits; et elle prévoit l'harmonisation de certains domaines spécifiques de la protection des droits fondamentaux.

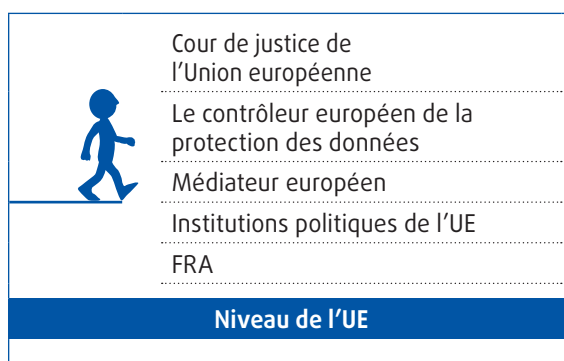
Des organes tels que la FRA, le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) et le Médiateur européen mettent à disposition un cadre visant à garantir le respect des droits fondamentaux par l'UE elle-même. En outre, les trois acteurs majeurs du processus législatif de l'UE, à savoir, la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, ont instauré des contrôles de conformité avec les normes relatives aux droits fondamentaux dans le processus d'élaboration et de négociation de la législation et des politiques. La Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne de la Commission européenne datant de 2010⁷ fixe l'objectif de l'exemplarité de l'UE en matière de respect des droits fondamentaux, en particulier lorsqu'elle légifère. La Commission européenne s'est de plus engagée à préparer des rapports annuels pour mieux informer les citoyens quant à l'application de la Charte et faire le point sur les progrès réalisés dans son application.⁸ De plus, certaines institutions de l'UE, telles que la CJUE et le Médiateur européen, sont compétentes, à des degrés divers, pour l'examen des plaintes de particuliers qui estiment que l'UE a elle-même violé leurs droits.

L'UE a mis en place une série de mécanismes pour garantir que ses États membres mettent en œuvre, comme ils sont tenus de le faire, le droit de l'Union conformément aux droits fondamentaux. L'UE a le pouvoir d'adopter des textes législatifs dans toute une série de domaines politiques, mais la responsabilité de mettre cette législation et ces politiques en vigueur – par l'intermédiaire des administrations publiques, des juridictions et des instances chargées de faire appliquer la loi – incombe aux niveaux national et local. En appliquant le droit ou les politiques de l'UE, les États membres sont tenus de respecter les droits fondamentaux. S'ils n'honorent pas cette obligation, la Commission européenne peut ouvrir une procédure à leur encontre.

Dans certains domaines limités, l'UE a le pouvoir d'adopter des politiques et des textes législatifs sur des questions spécifiques liées aux droits fondamentaux, comme la discrimination ou la protection des données personnelles. Ce pouvoir implique d'établir des règles communes pour l'ensemble des États membres de l'UE dans ces domaines – par exemple, une législation de l'UE imposant l'instauration, au niveau national, de procédures ou d'organes, tels que les organismes de promotion de l'égalité et les autorités chargées de la protection des données, pour garantir la protection et la promotion des droits. L'UE ne peut cependant agir que dans les limites des compétences que les États membres lui ont conférées en vertu des traités de l'UE. En outre, le droit de l'UE oblige les États membres à respecter les

droits fondamentaux uniquement lorsqu'ils agissent dans le champ d'application de ce droit.

Figure 4 : Le paysage au niveau de l'UE



Source : FRA, 2011

Droits protégés

La protection des droits fondamentaux dans le droit de l'Union a considérablement évolué au fil du temps. Les arrêts de la CJUE ont précisé les droits qui sont protégés en vertu des « principes généraux » du droit de l'UE. La CJUE a donc développé une liste de droits fondamentaux. Bien que cette liste ne soit pas formellement écrite, l'UE et ses institutions, ainsi que l'ensemble de ses États membres, doivent la respecter lorsqu'ils « agissent dans le champ d'application du droit de l'Union », tel que défini par la CJUE. Pour ce qui est du contenu de ces droits non écrits, la CJUE s'est inspirée de deux sources, à savoir :

- les traditions constitutionnelles communes des États membres ;
- les droits garantis par les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme.

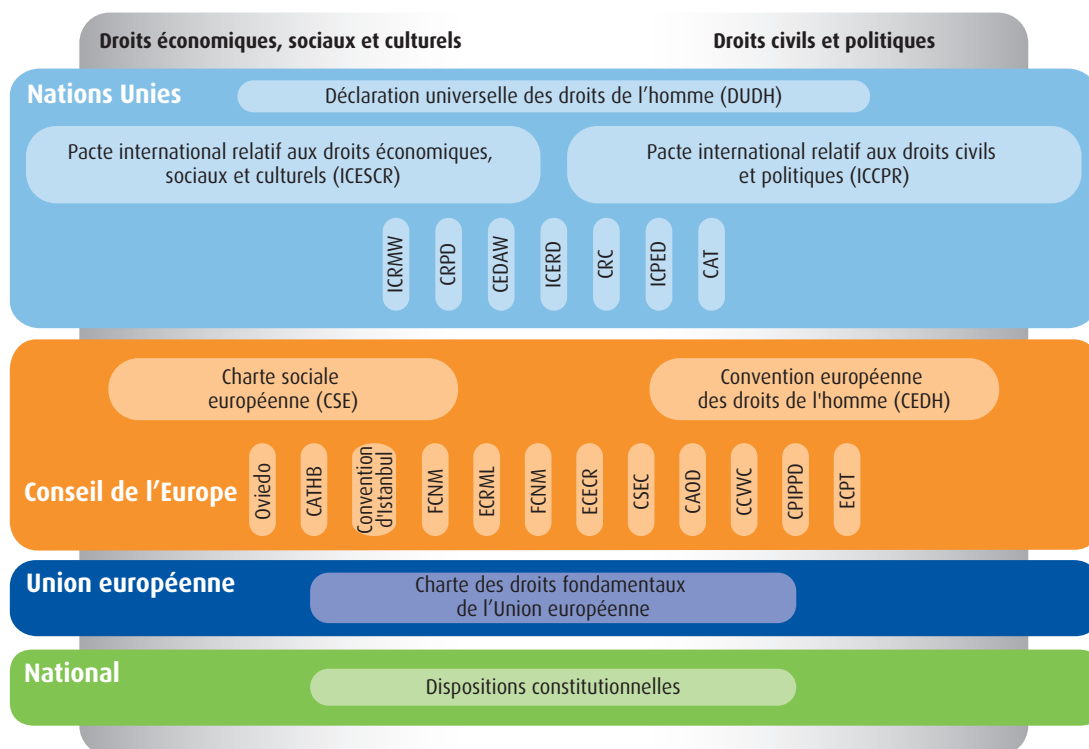
Alors que la seconde source concerne les traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, dans la pratique, la CJUE s'est principalement appuyée sur la CEDH. En 1992, l'UE a fait explicitement référence à la CEDH dans le Traité sur l'Union européenne (TUE), qui a mené à une obligation claire de garantir le respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont repris dans ledit traité et dans les traditions constitutionnelles communes.

En 2000, l'UE a rédigé la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne comme un corpus formel de droits protégés par le droit de l'Union. La Charte est devenue un document juridiquement contraignant lorsque le Traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009. La liste des droits contenus dans la Charte repose sur les droits protégés par les traditions constitutionnelles communes, ainsi que par les droits consacrés par la CEDH et d'autres traités du Conseil de l'Europe et les traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme.

⁷ Commission européenne (2010b) et (2011a).

⁸ Commission européenne (2012b).

Figure 5 : Couverture des droits et principaux instruments aux quatre niveaux



Note : La longueur relative des barres horizontales représentent, sous une forme comparative, le champ d'application des droits couverts. Il n'existe, toutefois, aucune hiérarchie entre les différents instruments repris. Les bords flous des dispositions constitutionnelles dénotent la grande diversité des droits constitutionnels explicites qui existent entre les États membres de l'UE. Le nom entier des conventions peut être consulté dans la liste d'abréviations reprise à la fin de ce Focus.

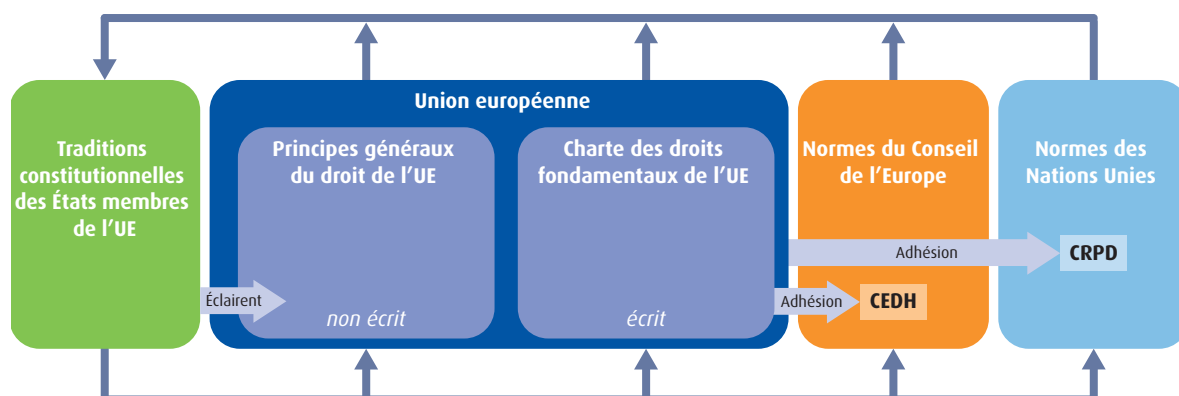
Source : FRA, 2011

La Charte fixe certaines limites à la manière dont l'UE exerce ses pouvoirs : elle ne peut donc pas agir d'une façon qui violerait les droits consacrés par la Charte. Aux termes de son article 51, la Charte « ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités ». La Charte ne confère donc pas à l'UE le droit de légiférer dans un domaine où elle n'avait pas le pouvoir

de le faire avant que la Charte ne devienne juridiquement contraignante. De même, la nature juridiquement contraignante implique l'obligation et la responsabilité de veiller à ce que les institutions et les États membres de l'UE ne violent pas la Charte en appliquant le droit de l'Union.

Outre ces règles internes du droit de l'UE – les principes généraux et la Charte des droits fondamentaux – l'UE est

Figure 6 : Interactions entre les droits fondamentaux dans le droit de l'Union



Source : FRA, 2011

également signataire de la CRPD et sa procédure d'adhésion à la CEDH requise par le Traité de Lisbonne est en cours. De manière générale, ces traités européens et internationaux s'adressaient à des États et ne contenaient pas ou peu de dispositions, dans le passé, permettant à des organisations internationales d'en être signataires. Quoique la CRPD et la CEDH constituent des exceptions notables à cette pratique, les chefs d'État ou de gouvernement de tous les États membres du Conseil de l'Europe, qui réunissent aussi l'ensemble des 27 États membres de l'UE, ont convenu, en mai 2005, d'envisager l'adhésion de l'UE à d'autres conventions du Conseil de l'Europe.

Ainsi, d'après le droit de l'UE, l'Union européenne et ses États membres, lorsqu'ils agissent dans le champ d'application de celui-ci, sont liés de trois manières par les droits fondamentaux :

- les principes généraux de droit tels que développés par la CJUE ;
- les droits fondamentaux tels qu'énumérés et définis dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la CEDH du Conseil de l'Europe, à laquelle l'UE est maintenant tenue d'adhérer.

Le droit de l'UE n'oblige ses États membres à respecter les droits fondamentaux que lorsqu'ils agissent dans le champ d'application des traités de l'UE. Comme la Commission le souligne souvent, cette situation n'est souvent pas comprise. En 2011, 55 % des lettres de citoyens qui lui ont été envoyées au sujet des droits fondamentaux concernaient des problématiques qui ne relevaient pas des compétences de l'UE.⁹ Il est dès lors important de souligner que la portée de la protection des droits fondamentaux garantie par le droit de l'UE dépend donc du contexte concret :

- lorsque l'UE dispose d'une compétence législative, elle peut harmoniser la protection des droits fondamentaux dans un domaine spécifique (voir, par exemple, la directive 95/46/CE relative à la protection des données à caractère personnel) ;
- lorsque les États membres de l'UE agissent dans le champ d'application du droit de l'Union, la CJUE peut imposer des limites en faisant référence à certains droits fondamentaux, par exemple en matière de droit à la vie de famille (voir, par exemple, l'affaire *Zambrano*, où la CJUE a jugé que les parents d'un enfant ressortissant d'un État membre doivent avoir le droit de résider et de travailler dans cet État) ;

- lorsqu'une situation ne relève pas du champ d'application du droit de l'UE, une violation ne peut être résolue en recourant au droit de l'UE (par exemple, des cas de maltraitance de soldats dans des casernes d'un État membre).

Sur un plan plus général, l'article 2 du TUE dispose que l'UE est « fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, d'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités ». Selon l'article 7 du TUE, l'UE peut constater qu'il existe « un risque clair de violation grave par un État membre » ou même constater « l'existence d'une violation grave et persistante » des valeurs des valeurs visées à l'article 2. La première procédure – la constatation du risque de violation – peut être engagée sur proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen ou de la Commission européenne. La seconde procédure – la constatation de la violation – peut être initiée par un tiers des États membres ou par la Commission européenne. Bien que le Parlement ne puisse initier la procédure visant à constater l'existence d'une violation des valeurs visées à l'article 2, la décision finale portant sur une violation doit être prise par le Conseil européen après approbation du Parlement européen.

L'article 7 TUE donne également la possibilité d'imposer des sanctions envers un État membre en permettant au Conseil de « suspendre certains des droits découlant de l'application des traités à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil ». Il est intéressant de noter que l'article 7 permet à l'UE d'intervenir, à certaines conditions, en cas de violations dans les domaines ne relevant pas du champ d'application du droit de l'UE, c'est-à-dire dans les domaines « relevant de l'action autonome des États membres ».¹⁰ Il est important de souligner toutefois, que ces procédures sont aux mains des institutions politiques de l'UE, tandis que la CJUE dispose d'une compétence limitée pour évaluer de telles procédures. En effet, elle n'est compétente pour se prononcer sur la légalité d'un tel acte « qu'en ce qui concerne le respect des seules prescriptions de procédure prévues par [l'article 7 TUE] » (article 269 TFUE).

Dans certains cas, des députés européens ont suggéré de recourir à l'article 7, par exemple dans le contexte de l'implication de la Roumanie et de la Pologne dans les ainsi-dits vols de la CIA en 2007, ou dans le cadre des changements apportés à la législation en Hongrie en 2011 et en 2012. Depuis son entrée en vigueur en 1999, l'article 7 TUE n'a cependant jamais été mis en pratique par l'UE.

9 Commission européenne (2012a), p. 8.

10 Commission européenne (2003).

Mécanismes de plainte : la Cour de justice de l'Union européenne

Dans le cadre du droit de l'UE, un contrôle plus régulier des droits fondamentaux est possible à travers les procédures normales devant la CJUE telles que fixées par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

La CJUE est chargée de connaître des affaires portant sur une violation de la Charte des droits fondamentaux par l'UE ou par un État membre lorsqu'il applique le droit de l'Union. La CJUE n'a pas pour vocation principale d'être une cour des droits de l'homme chargée de traiter les plaintes des particuliers. Son rôle est de juger si les institutions de l'UE ont manqué de se conformer au droit de l'Union et d'indiquer aux juridictions nationales comment interpréter le droit de l'Union. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne gagne de l'importance dans ce contexte. En 2011, le nombre de décisions faisant référence à la Charte dans leur raisonnement a plus que doublé par rapport à l'année précédente, passant de 27 à 42.¹¹

En principe, un particulier a la possibilité de déposer directement une plainte devant la CJUE si l'UE ne respecte pas la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Il ne peut toutefois former un recours contre un acte individuel de l'UE le visant qui le concerne de manière personnelle et directe ou contre un acte réglementaire de l'UE que si cet acte ne comporte pas de mesure d'exécution et s'il le concerne directement. Ces limitations font qu'il est très difficile pour un particulier de porter plainte contre un texte législatif parce que, par sa nature, la législation établit des règles générales applicables à tout un chacun ou à de vastes catégories de personnes. Il est donc improbable qu'un particulier remplisse les conditions pour avoir la qualité d'agir devant la CJUE, sauf s'il est expressément désigné par un texte législatif, par exemple s'il est placé sur une liste de personnes soupçonnées d'être impliquées dans des activités terroristes. De plus, un particulier peut réclamer des dommages dans les cas concernant la responsabilité contractuelle et non-contractuelle de l'UE (article 340 TFUE).

Il est dès lors plus courant qu'un particulier saisisse la CJUE indirectement. C'est parfois le cas lorsqu'un particulier forme un recours devant une juridiction nationale et qu'à cette occasion, des questions sur la portée de la législation pertinente de l'UE et sur sa compatibilité avec la Charte soient soulevées. Dans ce cas, le juge national peut décider de renvoyer ces questions à la CJUE pour avis (renvoi préjudiciel prévu à l'article 267 TFUE). Dans ces cas, les juridictions nationales font aussi de plus en plus référence à la Charte, avec le nombre

de références explicites à celle-ci augmentant de 50 % entre 2010 et 2011.¹² Il est important de souligner que les juridictions qui statuent en dernier ressort au niveau national sont obligées d'avoir recours à une procédure préjudicielle si une question relevant de la loi de l'UE doit être clarifiée.

Alors que l'accès direct à la CJUE pour les particuliers est limité dans les procédures en annulation, la procédure préjudicielle permet un dialogue unique et efficace entre les juridictions nationales et la CJUE. Il convient de noter, néanmoins, que c'est le tribunal national – et non le particulier concerné dans l'affaire – qui décide de porter l'affaire à la CJUE. La CJUE peut donner son avis sur l'interprétation ou la validité du droit de l'UE, en permettant de cette façon le tribunal national d'appliquer l'interprétation correcte du droit de l'UE dans une affaire spécifique. Elle vérifie également si un État membre respecte la Charte des droits fondamentaux et les principes généraux du droit de l'UE lorsqu'il l'applique.

Dans son rôle important de garante des traités de l'UE, la Commission européenne a également le pouvoir de lancer une procédure dite « d'infraction » contre un État membre. Cette possibilité, qui constitue un mécanisme important de protection des droits fondamentaux de l'UE, peut être utilisée lorsque :

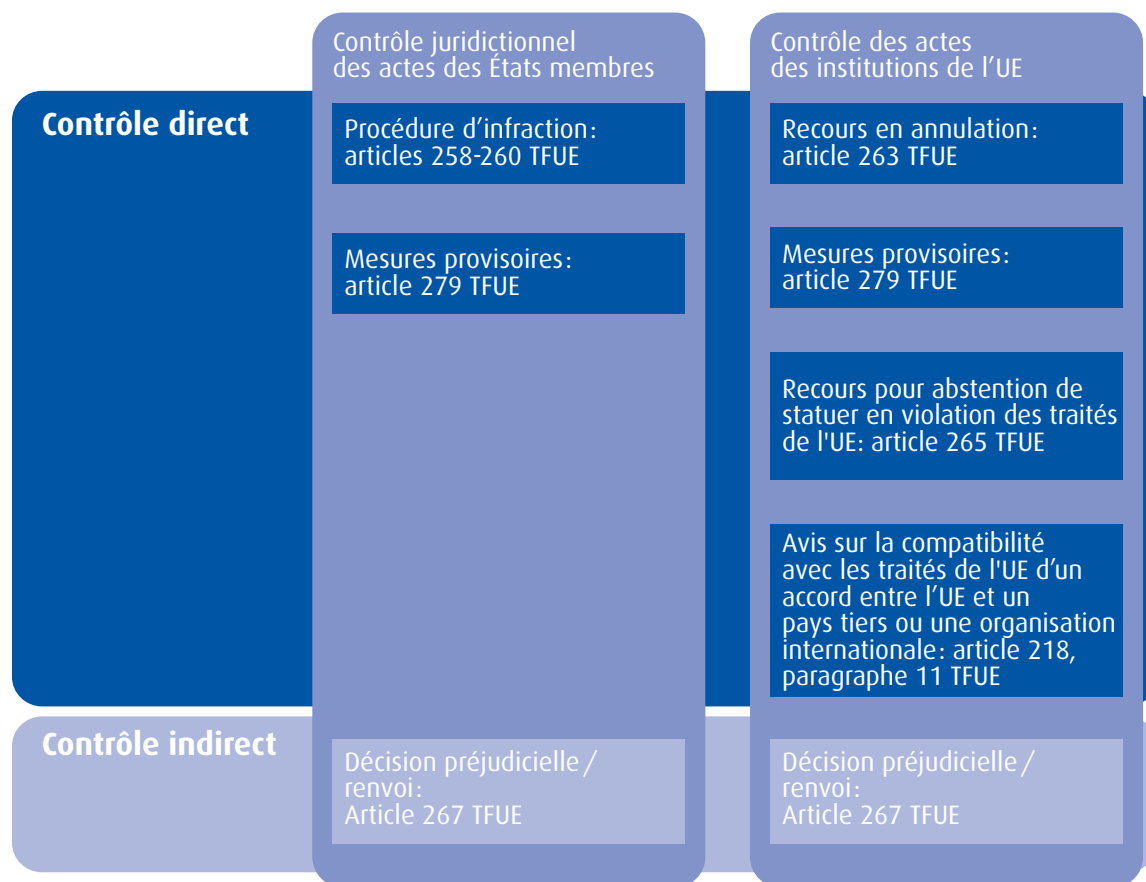
- un État membre n'a pas mis en œuvre un texte législatif relatif aux droits de l'homme ;
- un État membre applique un texte législatif de l'UE d'une manière contraire aux droits fondamentaux.

Le but d'une procédure d'infraction ouverte par la Commission européenne diffère, par son caractère, d'un recours formé par un particulier dont les droits ont été violés. Bien que l'intérêt que la Commission européenne porte à une affaire particulière puisse résulter d'informations reçues par des particuliers, la procédure d'infraction est engagée au nom de la Commission européenne en tant que gardienne des traités. Elle vise à garantir le respect du droit de l'UE par un État membre plutôt que de permettre une forme de recours pour les particuliers. Dans ce cas, la Commission européenne elle-même, et non pas les particuliers dont les droits ont éventuellement été violés, décide d'ouvrir une procédure. Toutefois, un particulier dont les droits fondamentaux garantis par le droit de l'Union auraient été violés par un État membre a la possibilité d'en informer la Commission européenne, ce qui pourrait de nouveau lancer une procédure d'infraction.

¹¹ Commission européenne (2012a), p. 6.

¹² *Ibid.*, p. 5.



Figure 7: Voies de recours judiciaire dans l'UE

Source: Parlement européen, L'évolution des droits fondamentaux. Chartes et jurisprudence (The evolution of fundamental rights – Charters and case law), Direction générale des politiques internes du Parlement européen, Département politique C, «Droits des citoyens et affaires constitutionnelles», 2011, p. 78

Cette procédure d'infraction est presque toujours précédée de consultations informelles entre l'État concerné et la Commission européenne, au cours de laquelle les problèmes éventuels sont souvent abordés. Cela fut le cas, par exemple, en 2010, lorsque la Commission européenne a annoncé son intention d'ouvrir une procédure formelle à l'encontre de la France pour une violation des obligations qui lui incombent en vertu de la directive sur la libre circulation¹³ à la suite d'expulsions de Roms qui n'avaient pas la nationalité française. Comme la Commission européenne était satisfaite des engagements et des modifications législatives qu'a pris la France pour appliquer correctement la directive,

elle a décidé de ne pas ouvrir de procédure d'infraction à son encontre.

En revanche, si les problèmes ne peuvent être résolus par des consultations informelles, la Commission envoie à l'État membre une « lettre de mise en demeure » expliquant sa position. Cette « lettre de mise en demeure » à l'État membre ouvre la procédure formelle. À ce stade, les négociations peuvent encore résoudre le problème. Si la Commission européenne n'est pas satisfaite de l'issue des négociations, elle rend un « avis motivé » expliquant les raisons pour lesquelles elle considère que l'État membre ne respecte pas le droit de l'UE.

Figure 8: Étapes menant à une procédure d'infraction

Source: FRA, 2011

¹³ Directive 2004/38/CE.

À la suite de l'avis motivé, la Commission européenne entame une procédure devant la CJUE. Les problèmes sont souvent résolus au cours de la phase des négociations formelles, après que la Commission européenne ait adressé sa lettre de mise en demeure, mais avant qu'elle rende un avis motivé.

Comme le montre l'exemple de la directive sur l'égalité raciale, plusieurs États membres ont violé les obligations qui leur incombaient en vertu des traités (non-transposition). La Commission européenne a engagé une procédure à l'encontre de presque tous les États membres de l'UE parce qu'ils n'avaient pas transposé – ou seulement partiellement – la directive sur l'égalité raciale,¹⁴ qui les oblige à interdire toute discrimination fondée sur la race ou de l'origine ethnique.¹⁵ Toutefois, seulement cinq affaires ont abouti à la CJUE, les autres États membres de l'UE ayant résolu le problème par la voie des négociations.¹⁶

Un exemple plus récent à cet égard est fourni par la Hongrie. En 2011, la Commission européenne a envisagé de lancer une procédure à l'encontre de la Hongrie dans le contexte de la nouvelle constitution hongroise et de la législation correspondante. Étant donné que la Hongrie n'a pas dissipé les inquiétudes de la Commission européenne, celle-ci lui a envoyé trois lettres de mise en demeure faisant valoir que la législation hongroise était contraire au droit de l'UE parce qu'elle mettait en question l'indépendance de la banque centrale du pays et des autorités chargées de la protection des données et qu'elle prévoyait des mesures qui affectaient son système judiciaire, notamment en forçant plus de 200 juges à prendre leur retraite.

Mécanismes de plainte : le Médiateur européen, le CEPD et la Commission des pétitions du Parlement européen

Outre les procédures judiciaires formelles devant la CJUE, il existe aussi un certain nombre de mécanismes quasi-judiciaires qui permettent à un particulier de faire examiner sa plainte par un organe de l'UE qui pourrait émettre des recommandations. Bien que l'issue de ces mécanismes quasi judiciaires ne soit pas juridiquement contraignant, trois organes pertinents existent dans l'UE :

- le Médiateur européen peut examiner les plaintes pour mauvaise administration dans les institutions et les organes de l'UE. Ces plaintes peuvent

notamment porter sur des violations alléguées de droits fondamentaux, comme les discriminations ou le droit d'accès à l'information, qui sont souvent dues à un refus d'accorder l'accès à des documents officiels. Le Médiateur européen peut mener des enquêtes de sa propre initiative ou sur la base de plaintes qui lui sont présentées directement ou par l'entremise d'un député européen. Tout citoyen de l'UE ou toute personne physique ou morale résidant ou enregistrée dans un État membre peut introduire une plainte. Il importe de noter que le droit de s'adresser au Médiateur européen est inscrit à l'article 43 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Il s'agit d'un droit essentiel lié à la citoyenneté de l'UE conformément à l'article 24 du TFUE. En 2010, le Médiateur européen a enregistré 2 667 plaintes et traité 2 727 plaintes, dont 27 % relevaient de son champ de compétences ;¹⁷

- tout comme le Médiateur européen, la Commission des pétitions du Parlement européen peut, conformément à l'article 227 TFUE, examiner une plainte d'un particulier sur tout sujet relevant des domaines de compétence de l'UE. En revanche, contrairement au Médiateur européen, la plainte peut avoir trait aux actes d'une autorité nationale ou locale, et non uniquement à ceux des institutions de l'UE ;
- le CEPD est chargé de garantir que les institutions et organes de l'UE respectent le droit à la vie privée. Il peut notamment mener des enquêtes de sa propre initiative ou examiner les plaintes introduites par des particuliers qui estiment que leurs données à caractère personnel ont été traitées à mauvais escient par une institution ou organe de l'UE.

Autres organes responsables des droits fondamentaux

Les institutions de l'UE, notamment le Parlement européen ou la Commission européenne, mènent souvent des activités de promotion des droits fondamentaux. Le Parlement européen presse souvent d'autres institutions et des États membres de l'UE de remédier à des problèmes particuliers liés aux droits fondamentaux au travers de politiques et de lois. Outre le rôle de Commission européenne d'assurer la conformité avec le droit de l'UE, elle peut promouvoir des droits fondamentaux en coordonnant ou en finançant des programmes ou des projets particuliers, y compris des recherches. Par exemple, le programme de la Commission européenne intitulé « *Droits fondamentaux et citoyenneté* » accorde un financement d'environ 95 millions EUR à des projets qui promeuvent les droits fondamentaux pour la période allant du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2013.

¹⁴ Directive 2000/78/CE ; FRA (2012a).

¹⁵ Voir : Commission européenne (2005) et (2009).

¹⁶ CJUE, C-327/04, *Commission c. Finlande*, 24 février 2005 ; CJUE, C-329/04, *Commission c. Allemagne*, 28 avril 2005 ; CJUE, C-335/04, *Commission c. Autriche*, 4 mai 2005 ; CJUE, C-320/04, *Commission c. Luxembourg*, 24 février 2005 ; CJUE, C-326/04, *Commission c. Grèce*, 25 septembre 2004.

¹⁷ Médiateur européen (2010), p. 21.



Comme l'explique la Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'UE, la Commission européenne a en outre mis en place des méthodes pour intégrer à la législation les considérations liées aux droits fondamentaux dans tous les domaines politiques, couvrant également les droits de l'enfant et les droits des personnes handicapées.¹⁸ Lorsqu'une législation peut affecter la protection des données, la Commission européenne est tenue de consulter le CEPD.¹⁹ En outre, le Conseil de l'UE²⁰ et le Parlement européen²¹ ont adopté des procédures internes pour garantir que les propositions politiques et législatives respectent la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Dans le cas de la Commission européenne, la législation future est contrôlée sur la base des critères suivants:²²

- Quels droits fondamentaux sont affectés?
- Les droits en question sont-ils des droits absolus (qui ne peuvent faire l'objet de restrictions, comme la dignité humaine et l'interdiction de la torture)?
- Quelle incidence les diverses politiques à l'étude ont-elles sur les droits fondamentaux? Cette incidence est-elle positive (promotion des droits fondamentaux) ou négative (limitation des droits fondamentaux)?
- Les options ont-elles à la fois une incidence positive et négative, selon les droits fondamentaux concernés (par exemple, une incidence négative sur la liberté d'expression et une incidence positive sur la propriété intellectuelle)?
- Une éventuelle limitation des droits fondamentaux serait-elle formulée d'une manière claire et prévisible?
- Une éventuelle limitation des droits fondamentaux serait-elle :
 - nécessaire pour atteindre un objectif d'intérêt général ou protéger les droits et libertés d'autrui?
 - proportionnée à l'objectif poursuivi?
 - de nature à préserver l'essence des droits fondamentaux concernés?

Dans ce contexte, la FRA joue un rôle clé. Elle a pour objectif de fournir aux institutions, organes,

organismes et agences compétents de l'UE, ainsi qu'à ses États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, « une assistance et des compétences en matière de droits fondamentaux, afin de les aider à respecter pleinement ces derniers, lorsque, dans leurs domaines de compétence respectifs, ils prennent des mesures ou définissent des actions ».²³ À cet effet, la FRA :

- collecte et analyse des éléments de preuve et des données dans l'ensemble des États membres de l'UE pour informer les institutions et les États membres de l'UE de la situation des droits fondamentaux à travers l'UE. Elle informe sur la mesure dans laquelle les particuliers en jouissent concrètement dans leur vie quotidienne, notamment en analysant le droit de l'UE et des États membres ainsi que des données et des informations sociologiques rassemblées au moyen d'enquêtes à grande échelle et des entretiens approfondis;
- fournit une assistance et des compétences basées sur les éléments de preuves recueillis. La FRA adresse ainsi des avis et des conclusions aux institutions et aux États membres de l'UE sur des sujets thématiques spécifiques. De plus, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission européenne peuvent demander à la FRA de présenter des avis sur un projet de législation de l'UE « pour ce qui concerne leur compatibilité avec les droits fondamentaux ».²⁴ Ceci contribue à l'objectif global de l'agence qui est d'aider les institutions et les États membres de l'UE à respecter pleinement les droits fondamentaux. De tels avis sur des projets de législation ne concernent pas la légalité des actes de l'UE au sens des procédures d'annulation (article 263 du TFUE), ni la question de savoir si un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, au sens des procédures d'infraction (article 258 du TFEU).²⁵ Par exemple, en 2011, la FRA a rendu deux avis sur un projet de législation concernant la décision d'enquête européenne et les données des dossiers passagers (PNR);
- mène des actions de sensibilisation pour améliorer la connaissance des droits fondamentaux par le grand public et certains groupes cibles. La FRA entretient des relations étroites avec d'autres organisations internationales actives dans le domaine des droits fondamentaux, notamment avec le Conseil de l'Europe, pour assurer la mise en commun de compétences et de ressources lorsque cela s'avère nécessaire. La plate-forme des droits

18 Commission européenne (2011b) et (2010a).

19 Règlement (CE) n° 45/2001, JO 2001 L8, article 28(2).

20 Conseil de l'Union européenne (2011a).

21 Un changement a été introduit dans le règlement du Parlement européen en décembre 2009, voir l'article 36 du règlement adopté en septembre 2011, disponible sur : www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20110926+0+DOC+PDF+Vo//EN&language=EN.

22 Commission européenne (2010b), p. 5.

23 Règlement (CE) n° 168/2007, article 2, p. 4.

24 Règlement (CE) n° 168/2007, considérant n° 13.

25 Règlement (CE) n° 168/2007, article 4, paragraphe 2.

fondamentaux (FRP) de la FRA lui permet de recueillir les avis et l'expérience d'organisations non gouvernementales (ONG) de manière structurée.

Les décideurs des institutions et des États membres de l'UE peuvent s'appuyer sur les travaux de la FRA lorsqu'ils élaborent des politiques et des lois. D'autres organismes internationaux, tels que le Conseil de l'Europe, utilisent également l'ensemble substantiel de preuves de la FRA pour documenter leurs travaux.

Observations sur le paysage

Le niveau que l'UE occupe dans le paysage des droits fondamentaux offre une possibilité unique aux États membres de l'UE. Contrairement aux règles développées par d'autres organisations internationales, le droit de l'UE pénètre automatiquement l'ordre juridique national, supplantant la législation nationale qui lui est contraire. Les juridictions nationales appliquent par conséquent le droit de l'UE, tandis que les administrations nationales l'exécutent. Pour leur part, les traités, les décisions de justice et les orientations du Conseil de l'Europe et des organes des Nations Unies n'entrent pas automatiquement en vigueur au niveau national dans tous les États membres. L'État doit en effet prendre des mesures actives pour les mettre en œuvre. L'UE a utilisé dans une large mesure la nature unique du droit de l'UE pour renforcer la mise en œuvre des droits fondamentaux, en particulier dans les domaines de la protection des données à caractère personnel et de la non-discrimination et l'égalité des sexes, où les États membres de l'UE ont dû créer des autorités nationales chargées de la protection de ces données et des organismes de promotion de l'égalité. Vu les effets potentiels du droit de l'Union sur le plan national, l'UE doit veiller tout particulièrement à garantir la conformité de ses textes législatifs avec les droits fondamentaux.

Dans la pratique, le paysage des droits fondamentaux au niveau de l'UE vise à assurer le respect de ces droits par des activités de promotion. De plus, l'UE joue un rôle important dans l'application du droit par la procédure d'infraction devant la CJUE. Même si la Commission européenne ne mène pas toujours cette procédure jusqu'au bout, le seul fait qu'elle en aurait l'autorité semblerait contribuer à garantir le respect du droit de l'UE par les États membres dans le domaine des droits fondamentaux. En outre, conformément aux obligations découlant du droit de l'UE, des éléments clés ont été introduits ou développés dans le paysage des droits fondamentaux pour permettre le dépôt de plaintes au niveau national, à savoir, les organismes de promotion de l'égalité et les autorités chargées de la protection des données à caractère personnel. Ils restent, toutefois, un défi et une responsabilité partagée pour tous les acteurs à tous les niveaux de mieux

informer les populations des États membres où le droit de l'UE est d'application, et là où il ne l'est pas, quelles sont par conséquent les autorités appropriées auxquelles se référer dans des cas de violation des droits fondamentaux.²⁶

Pour ce qui est du contrôle juridictionnel externe, l'UE n'y est pas soumise étant donné qu'elle n'est pas encore signataire de la CEDH. Cette lacune sera comblée lorsqu'elle adhèrera à la convention. L'étendue des obligations qui en découleront dépendra cependant de l'accord d'adhésion tel que ratifié.

En ce qui concerne la législation, l'exercice d'analyse d'impact prévu au sein de la Commission européenne consiste à examiner l'incidence sur les droits fondamentaux. Un tel exercice constitue un pas dans la bonne direction. Comme ces mécanismes reposent sur les compétences présentes au sein de l'institution politique concernée, ils peuvent tirer profit des avis externes d'organismes d'experts indépendants.

Le niveau du Conseil de l'Europe

Tous les États membres de l'UE sont membres du Conseil de l'Europe. Au cours de ces 60 dernières années, le Conseil de l'Europe n'a cessé de jouer un rôle déterminant dans l'élargissement et l'amélioration de la protection des droits fondamentaux en Europe, ainsi que dans la promotion et la sauvegarde du principe de l'état de droit. Ces progrès comprennent notamment des normes associées aux droits civils et politiques, aux droits sociaux, aux droits des personnes appartenant à des minorités, et des actions contre le racisme et la traite des êtres humains telles que fixées dans des conventions, recommandations et autres instruments juridiques adoptés par le Comité des Ministres. Ils comprennent également la surveillance active du respect de ces instruments, effectuée au moyen de plusieurs mécanismes spécifiques qui incluent des instances judiciaires ou quasi-judiciaires ayant le pouvoir d'instruire des plaintes concernant des violations des droits de l'homme et de se prononcer sur la conformité de la législation et des pratiques dans les États parties, comme la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) et le Comité européen des droits sociaux (CEDS), et des instances non-judiciaires contrôlant la mise en œuvre des normes de protection des droits de l'homme dans les États membres, décelant les cas de non-respect de ces normes, proposant des solutions, ou adressant des recommandations aux États membres.

²⁶ Voir : <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home> ou www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/interactiveguide.faces.



Figure 9 : Le paysage au niveau du Conseil de l'Europe

Source : FRA, 2011

Droits protégés

Les États qui ont ratifié la CEDH se sont engagés à assurer et garantir les droits civils et politiques fondamentaux définis dans la convention, non seulement à leurs ressortissants, mais à toutes les personnes qui relèvent de leur juridiction.

Les droits et libertés garantis dans la CEDH sont, entre autres, le droit à la vie (article 2), le droit à un procès équitable (article 6) et à un recours effectif (article 13), le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8), à la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 9) et à la liberté d'expression (article 10) ainsi que de réunion et d'association (article 11), et à la protection de la propriété. La CEDH interdit en particulier la torture et les traitements et peines inhumains ou dégradants (article 3), le travail forcé (article 4), la détention arbitraire et illégale (article 5), et la discrimination dans la jouissance des droits et libertés garantis par la CEDH (article 14). D'autres droits et libertés, notamment une interdiction générale de discrimination, sont définis dans des protocoles additionnels.

Tous les États membres de l'UE ont ratifié la CEDH et ses protocoles n° 1 (qui reconnaît les droits à la propriété, à l'instruction et à des élections libres) et n° 6 concernant l'abolition de la peine de mort. La ratification de la CEDH est une condition préalable explicite à l'adhésion à l'UE depuis le Traité d'Amsterdam signé en 1999 (voir articles 2 et 49 du TUE).

La Charte sociale européenne (CSE, adoptée en 1961 et révisée en 1996), est le complément naturel de la CEDH puisqu'elle définit les droits fondamentaux dans les domaines économique et social. Elle garantit des droits en matière d'emploi, de protection sociale et juridique, de logement, de soins, d'instruction, de liberté de circulation, et en ce qui concerne la non-discrimination. Tous les États membres de l'UE sont parties, soit à la CSE de 1961, soit à la CSE révisée.

Au total, plus de 200 traités ont été conclus sous l'égide du Conseil de l'Europe, dont la plupart portent sur la

protection des données à caractère personnel,²⁷ la torture,²⁸ les droits des victimes,²⁹ les droits de l'enfant³⁰ et la protection des minorités.³¹

Mécanismes de plainte

La CouEDH traite les requêtes introduites par des individus ou des groupes d'individus, des entreprises, des ONG ou même des États parties, qui invoquent des violations par un État partie de certains des droits protégés par la CEDH. Dès que l'UE elle-même adhèrera à la CEDH, les personnes pourront déposer des plaintes concernant des violations de la CEDH par l'UE, directement auprès de la CouEDH.

Selon le principe qui fait des États parties des responsables au premier chef de la mise en œuvre des droits de l'homme, les affaires ne peuvent être portées devant la CouEDH qu'après épuisement de tous les recours internes ; autrement dit, les personnes portant plainte pour des violations de certains de leurs droits tels que définis dans la convention doivent d'abord avoir déposé leur plainte auprès des tribunaux du pays concerné, jusqu'au plus haut niveau de juridiction possible. Cette procédure donne à l'État lui-même la première possibilité d'accorder réparation au niveau national pour les violations présumées. Le plaignant doit être personnellement et directement victime d'une violation de la CEDH et avoir subi, de ce fait, un préjudice important. Les requêtes doivent être déposées auprès de la CouEDH dans un délai de six mois à partir de la date de la décision judiciaire interne définitive en la matière, c'est-à-dire habituellement un jugement rendu par la plus haute cour du pays concerné.

Les jugements rendus par la CouEDH dans des affaires individuelles où des violations sont constatées, sont juridiquement contraignants. Les États parties concernés sont obligés de les exécuter en payant la réparation pécuniaire accordée et aussi, le cas échéant, en adoptant d'autres mesures individuelles permettant de restaurer les droits du plaignant, ou même en adoptant des mesures générales, principalement des modifications législatives, afin de prévenir de nouvelles violations similaires. L'exécution correcte des arrêts de la CouEDH est supervisée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, composé des représentants de ses 47 États membres.

Le défi majeur auquel la CouEDH est confrontée est probablement le nombre de plaintes qu'elle reçoit, lequel dépasse largement sa capacité à rendre des jugements (voir Chapitres 8 et 10). Ce volume est en partie

27 Conseil de l'Europe, STCE n° 108, 1981 et son protocole STCE n° 181, 2001.

28 Conseil de l'Europe, STCE n° 126, 1987.

29 Conseil de l'Europe, STCE n° 116, 1983.

30 Conseil de l'Europe, STCE n° 160, 1996 et STCE n° 201, 2007.

31 Conseil de l'Europe, STCE n° 157, 1995.

dû au fait que la grande majorité des affaires soumises à la CouEDH sont généralement déclarées irrecevables, à savoir qu'elles ne satisfont pas aux exigences fondamentales d'une plainte, comme l'épuisement des voies de recours internes ou que la plainte ne porte pas sur un droit relevant de la CEDH. De nombreuses affaires naissent également en raison de problèmes identiques, à savoir qu'une même réglementation ou pratique du droit national est à l'origine d'un grand nombre d'affaires.

Plusieurs mesures ont été prises pour résoudre ces problèmes. Le protocole n° 11 de la CEDH, entré en vigueur en 1998, fait de la CouEDH un organe permanent. En outre, la CouEDH a mis au point une procédure d'« arrêts pilotes », qui a été appliquée pour la première fois en 2004. Selon cette procédure, lorsqu'une plainte révèle un problème structurel ou systémique ayant donné lieu, ou pouvant donner lieu, à des plaintes similaires, la CouEDH peut rendre un arrêt sur une ou plusieurs affaires, tout en ajournant d'autres requêtes similaires jusqu'à ce que les mesures de règlement imposées par l'arrêt pilote (un recours interne et une procédure pour traiter des requêtes semblables) soient adoptées. Ensuite, en 2010, le protocole n° 14 est entré en vigueur, apportant de nouvelles réformes permettant de garantir l'efficacité à long terme de la CouEDH en optimisant le filtrage et le traitement des requêtes. Cette mesure parmi d'autres permet que des juges uniques traitent les affaires les plus simples, principalement des décisions en matière de recevabilité, de nouveau critère de recevabilité ou de « désavantage significatif ». Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a également le droit de lancer une procédure d'infraction contre les États qui refusent de se conformer aux arrêts rendus (article 46, paragraphe 4, de la CEDH). Il n'est pas encore possible de mesurer tous les effets de l'entrée en vigueur du protocole n° 14. À la fin de l'année 2011, la CouEDH avait déjà plus de 150 000 requêtes pendantes et la réforme du mécanisme de contrôle est restée à l'ordre du jour. Une conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme s'est tenue à Brighton du 18 au 20 avril 2012 et a convenu d'un train de réformes concrètes pour garantir la plus grande efficacité de la CouEDH au bénéfice des 800 millions de citoyens des États membres du Conseil de l'Europe.

Le Comité européen des droits sociaux (CEDS) est un organe quasi-judiciaire indépendant qui interprète les droits inscrits dans la CSE et juge de la conformité du droit et de la pratique des États qui y sont parties. La procédure de surveillance est double : une procédure de notification permet au CEDS d'examiner les rapports soumis par les États parties et de présenter des conclusions concernant le respect, par ces États, des droits inscrits dans la CSE ; pour les parties ayant accepté le protocole additionnel à la CSE, il existe aussi une procédure de réclamations collectives. Au début de

l'année 2012, 12 États membres de l'UE étaient devenus parties au protocole additionnel à la CSE (voir Chapitre 10 sur les obligations internationales).³² Selon ce protocole, des organisations internationales telles que syndicats, organisations patronales et des ONG internationales peuvent introduire directement une réclamation collective, ce n'est pas le cas des personnes individuelles. Le CEDS examine la réclamation et, si elle est déclarée recevable, ce comité prend alors une décision concernant le bien-fondé de celle-ci, et la communique aux parties concernées ainsi qu'au Comité des Ministres dans un rapport rendu public. Enfin, sur la base d'informations fournies par l'État partie concerné sur les mesures correctrices prises à la suite de la décision en question, le Comité des Ministres adopte une résolution. Le cas échéant, il peut recommander que l'État concerné prenne des mesures spécifiques permettant d'harmoniser la situation par rapport à la CSE.

Organes en charge de la promotion et la protection des droits fondamentaux

Le Commissaire européen aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (le Commissaire) est une institution indépendante non judiciaire, dont le mandat est de promouvoir la sensibilisation aux droits de l'homme et le respect de ceux-ci dans les États membres. En tant qu'institution non judiciaire, le Bureau du Commissaire ne peut traiter aucune plainte individuelle. Les activités du Commissaire se concentrent dans trois domaines : un système de visites dans les pays et de dialogue avec des instances nationales et des représentants de la société civile, qui donnent lieu à des recommandations et des dialogues sur leur mise en œuvre ; des travaux thématiques et une sensibilisation à des activités liées à des problèmes spécifiques aux droits de l'homme, de manière à fournir des orientations en vue de l'amélioration de ces droits ; une coopération avec d'autres organes du Conseil de l'Europe et instances internationales qui s'occupent des droits de l'homme, ainsi qu'avec des structures nationales, des ONG et autres parties prenantes concernant les droits de l'homme.

Au sein du Conseil de l'Europe il existe un ensemble d'organes dont la responsabilité est de promouvoir la mise en œuvre des droits fondamentaux. Certains de ces organes sont établis conformément à, ou en vue de, la surveillance de la mise en œuvre de conventions spécifiques du Conseil de l'Europe par les parties contractantes respectives, et notamment :

- le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) ;
- le Comité consultatif sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CPMN) ;

³² Conseil de l'Europe, STCE n° 158, 1995.



- le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (CAHLR);
- le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA);
- le Comité des Parties à la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels;
- un groupe d'experts spécialisés dans les actions de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (depuis l'entrée en vigueur de la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique).

D'autres adoptent une approche plus thématique et s'adressent à tous les États membres du Conseil de l'Europe (et même au-delà), surveillant le respect des obligations et/ou proposant des conseils. Dans cette catégorie se trouvent notamment :

- la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), qui se focalise sur la discrimination fondée sur la race, l'ethnicité, la citoyenneté, la couleur, la religion et la langue, ainsi que sur la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance;³³
- la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), l'organe consultatif du Conseil de l'Europe pour les questions constitutionnelles;
- la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), qui veille à l'amélioration de l'efficacité et du fonctionnement de la justice dans les états membres et à la bonne mise en œuvre des instruments adoptés par le Conseil de l'Europe dans ce but.

La surveillance s'effectue en général en observant la situation dans un État donné et en émettant des recommandations sur la manière d'améliorer la situation. Les rapports et recommandations sont adressés par l'organe de surveillance directement à l'État concerné, ou bien ils sont transmis au Comité des Ministres, comme dans le cas de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CPMN), ou encore à un comité des parties à la convention comme dans le cas du GRETA, qui peut ensuite adopter une recommandation adressée à l'État en question. Certains de ces organismes, l'ECRI par exemple, peuvent aussi émettre des recommandations adressées à tous les états membres. En règle générale, les organes de surveillance comprennent des experts

indépendants spécialisés dans les domaines concernés et engagés par les États membres ou par le Comité des Ministres sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue.

Les informations sont collectées de diverses manières. Certains organes, notamment le CPT, collectent des informations de première main grâce à des visites de lieux stratégiques dans les pays (des centres de rétention par exemple), ou à des rencontres avec des autorités et des personnes concernées, comme des personnes privées de leur liberté. D'autres organismes privilégient des informations fournies par l'État lui-même au travers de procédures de notification et/ou des informations qu'ils collectent eux-mêmes en consultant des sites internet ou en entrant en contact avec des représentants des pouvoirs publics et de la société civile. De nombreux organismes combinent ces approches.

En outre, le rôle des organes politiques du Conseil de l'Europe se doit d'être pris en compte. Comme il l'a été signalé, le Comité des Ministres, qui rassemble des représentants des États, joue un rôle dans la surveillance ou le suivi de la mise en œuvre des recommandations et orientations émises par la plupart des organes de surveillance, et joue un rôle essentiel dans la surveillance de l'exécution des jugements, décisions et recommandations par la CouEDH et le CEDS. Le Comité des Ministres est également responsable de l'adoption de nouvelles normes relatives aux droits de l'homme, éventuellement juridiquement contraignantes comme lorsqu'il s'agit d'une convention, ou bien de recommandations concernant le contenu et la signification des obligations des États en matière de droits de l'homme. Certaines recommandations peuvent également prévoir des mécanismes « allégés » de suivi, comme des vérifications périodiques de leur mise en œuvre par les États membres.

De plus, l'Assemblée parlementaire, composée de représentants des parlements nationaux, dispose de plusieurs comités (comme la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme; la Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées; la Commission pour l'égalité, la non-discrimination et le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe) qui s'occupent de problèmes particuliers en matière de droits de l'homme, ce qui implique souvent de collecter des informations sur des thèmes particuliers concernant les droits de l'homme en se rendant dans les pays, en effectuant des recherches secondaires, et en consultant des experts ou des ONG. Un rapport basé sur ces informations est ensuite rédigé et peut alors mener à l'adoption d'une résolution ou d'une recommandation. Bien que la valeur de ces instruments soit surtout politique puisqu'ils ne sont pas juridiquement contraignants, il n'est pas rare qu'ils servent de base à de nouvelles activités

³³ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2002); Conseil de l'Europe, ECRI (2009).

normatives dans le domaine des droits de l'homme pour le Comité des Ministres.

Observations sur le paysage

Le Conseil de l'Europe utilise une grande variété d'instruments afin de protéger et de promouvoir la mise en œuvre des droits fondamentaux. Parmi ceux-ci, on retrouve des procédures judiciaires ou quasi-judiciaires assurant le traitement des plaintes relatives à des allégations de violations des droits, ainsi que tout une série d'organes qui surveillent la mise en œuvre des droits et publient des orientations à l'attention des États sur la manière dont ils peuvent améliorer cette mise en œuvre. Pour davantage d'efficacité sur le terrain, il serait utile que le Conseil de l'Europe et l'UE puissent accroître leur interopérabilité. Lorsque les États membres de l'UE appliquent le droit de l'Union, ils demeurent responsables de la mise en œuvre des droits de l'homme consacrés par les traités du Conseil de l'Europe. À titre d'exemple, la CouEDH a jugé que des États membres de l'UE enfreignaient la CEDH du fait que cette dernière n'était pas correctement mise en œuvre dans l'exécution du droit de l'UE en matière d'asile.³⁴ De même, le CEDS a jugé qu'un État membre de l'UE était en infraction de la CSE dans sa mise en œuvre du droit de l'UE en matière de libre circulation.³⁵

Dans ce contexte, il est important de faire un usage positif des différents niveaux de gouvernance au sein de l'UE afin de veiller à ce que tous les secteurs de gouvernement de l'UE – le judiciaire, le législatif et l'administratif – puissent contribuer à l'épanouissement des normes du Conseil de l'Europe, et puissent assurer le strict respect des instruments juridiques de l'UE qui ont un effet sur les droits fondamentaux des citoyens de l'UE. Déjà, les « lignes directrices sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne » adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2005 faisaient allusion à la nécessité de développer davantage la coopération en matière juridique, ainsi que la complémentarité entre les textes juridiques élaborés par l'UE et ceux élaborés par le Conseil de l'Europe.³⁶ Ce principe a ensuite été mis par écrit dans le protocole d'accord conclu le 23 mai 2007 entre le Conseil de l'Europe et l'UE, qui constitue la référence juridique et politique en matière de coopération. Dans ce protocole d'accord, le Conseil de l'Europe est reconnu « en tant que source paneuropéenne de référence en matière de droits de l'homme ». L'UE est invitée, entre autres, à citer les normes du Conseil de l'Europe comme références dans ses documents, à tenir compte des décisions et conclusions des structures de contrôle à la

disposition du Conseil de l'Europe, et à assurer la cohérence de ses dispositions juridiques avec les conventions pertinentes du Conseil de l'Europe. Ce protocole d'accord demande également que, lors de la préparation de nouvelles initiatives dans le domaine des droits de l'homme, tant l'UE que le Conseil de l'Europe tirent un parti approprié de leurs expertises respectives en se consultant mutuellement.

Les normes et procédures du Conseil de l'Europe s'adressent aux principalement aux États. Les compétences de l'UE ne permettent l'accès qu'à certaines des conventions du Conseil de l'Europe, et ne lui permettent la participation pleine et entière qu'aux systèmes de surveillance de ces instruments; l'UE n'a pas accédé à tous ces instruments. De ce fait, il reste un besoin de procédures et d'instruments spécifiques à l'UE, comme ils ont été décrits plus haut. De plus, la grande gamme de mécanismes disponibles sous l'égide du système du Conseil de l'Europe ne peut masquer le fait que tous les instruments du Conseil de l'Europe ne s'appliquent pas à tous les 27 États membres de l'UE. Les instruments qui sont contraignants pour les 27 ne permettent pas une évaluation comparative de tous les États qui participent à un moment donné : des groupes d'États sont plutôt observés à diverses périodes, selon les cycles respectifs de surveillance. Enfin, les procédures de surveillance instaurées dans le cadre du Conseil de l'Europe prévoient rarement la collecte de données primaires.

Le niveau de l'Organisation des Nations Unies

La Déclaration universelle des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies (DUDH de l'ONU), adoptée en 1948, constitue le premier document international qui définit le concept de « droits de l'homme ». Bien qu'il s'agisse d'une déclaration et non d'un traité juridiquement contraignant, la DUDH a servi de point de départ à toute une série de traités portant sur les droits de l'homme. Ceux-ci comprennent des traités généraux couvrant un éventail de droits civils, politiques, économiques et sociaux, ainsi que des traités conçus afin de lutter contre les problèmes spécifiques, comme la torture, ou la situation de groupes particulièrement vulnérables, comme les minorités raciales ou ethniques, les femmes, les enfants et les personnes handicapées. L'élaboration de traités relatifs aux droits de l'homme demeure un processus continu, la CRPD et la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées figurant parmi les dernières nées. Tous les États membres de l'UE sont membres des Nations Unies et parties à la plupart des traités relatifs aux droits de l'homme.

Afin de promouvoir la mise en œuvre des droits de l'homme, plusieurs organes ayant chacun différents types de pouvoirs ont été créés à l'échelon des Nations

34 CouEDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, 21 janvier 2011.

35 Conseil de l'Europe, Comité européen des droits sociaux (2011).

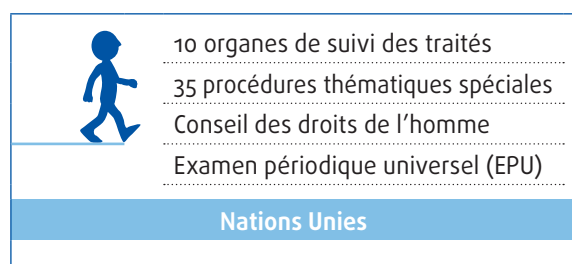
36 Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2005).



Unies. Chaque traité des Nations Unies en matière de droits de l'homme comporte une clause prévoyant la création d'une commission d'experts indépendants, appelée « organe conventionnel ». Ces organes de suivi des traités ont souvent la compétence pour agir de manière comparable à un tribunal, notamment en statuant sur des plaintes déposées par des particuliers victimes de violations de leurs droits. Bien qu'un État soit partie à un traité, il lui appartient de consentir à la procédure de plainte correspondante. Ces organes examinent aussi les réalisations des États à travers une procédure de rapport, pour laquelle tous les trois à cinq ans en général, les États sont tenus de fournir un rapport sur les efforts déployés en vue de la mise en œuvre des droits visés par le traité en question. Sur la base de cette procédure, l'organe conventionnel adopte alors des « observations finales » formulant des orientations et des conseils à l'État sur les points à améliorer. Les organes conventionnels offrent également des orientations plus générales aux États sur le sens à donner aux droits consacrés dans les traités.³⁷

Les États ont le choix de devenir parties à un traité des Nations Unies relatif aux droits de l'homme, mais ils n'y sont pas obligés du simple fait qu'ils sont membres de l'Organisation. Tous les États qui ont rejoint les Nations Unies sont toutefois sujets à une certaine forme de supervision par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, lequel applique la procédure dite d'« examen périodique universel » (EPU). Lors de cet examen, le Conseil étudie la situation dans tous les États membres des Nations Unies, puis publie des recommandations sur la manière d'améliorer la mise en œuvre des droits de l'homme à l'échelon national. En 2011, neuf États membres de l'UE ont pris part à l'EPU (voir Chapitre 10).

Figure 10 : Le paysage au niveau des Nations Unies



Source: FRA, 2011

Droits protégés

Depuis l'adoption de la DUDH en 1948, les États membres de l'ONU ont collaboré sur l'institution d'une série de conventions relatives aux droits de l'homme. Aucune obligation ne pousse les États à devenir parties

à l'un ou plusieurs de ces traités. Six traités fondateurs ont été ratifiés par les 27 États membres de l'UE et par la Croatie, actuellement en voie d'adhésion (pour plus d'informations sur la ratification des conventions des Nations Unies, voir le Chapitre 10). Ces six traités couvrent les domaines suivants :

- la protection contre la discrimination raciale (Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, ICERD, 1965) ;
- les droits économiques, sociaux et culturels (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ICESCR, 1966) ;
- les droits civils et politiques (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ICCPR, 1966) ;
- l'élimination de la discrimination à l'encontre des femmes (Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, CEDAW, 1979) ;
- la protection contre la torture (Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains, dégradants, CAT, 1984) ;
- la protection des droits des enfants (Convention relative aux droits de l'enfant, CRC, 1989).

Outre les obligations découlant de l'adhésion à ces traités, un État est également tenu de mettre en œuvre les normes relatives aux droits fondamentaux du simple fait de son adhésion aux Nations Unies. Les articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies prévoient que tous les membres « s'engagent [...] à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation » afin d'atteindre « le respect universel et effectif des droits de l'homme ». Ces 60 dernières années, l'ONU a développé une pratique de contrôle de la mise en œuvre des droits par l'entremise de son organe spécialisé en la matière, le Conseil des droits de l'homme, composé de représentants de 47 États. Ces mécanismes s'appliquent à tous les États et coexistent en parallèle avec les procédures de contrôle qui entrent en jeu en vertu des traités individuels relatifs aux droits de l'homme. Lorsqu'il se penche sur le respect de la Charte des Nations Unies et des droits fondamentaux par un État donné, le Conseil des droits de l'homme applique la DUDH, ainsi que les autres traités de droits de l'homme susceptibles d'être pertinents.

Tandis que tous les États membres de l'UE sont parties à différents traités des Nations Unies, l'UE, quant à elle, est uniquement partie à la CRPD. Cela tient principalement au fait que les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme s'adressent aux États, étant donné que ces derniers disposent du pouvoir législatif et de la

³⁷ Voir le Chapitre 10 de ce rapport qui présente les traités auxquels les États membres de l'UE sont parties et s'ils ont fait l'objet d'observation en 2011.

capacité administrative permettant de remplir les obligations imposées dans les traités. L'évolution de l'UE et l'élargissement progressif de sa sphère de compétence à différents domaines politiques ont également soulevé la question de savoir si l'UE elle-même devait devenir partie à des traités internationaux. En ce qui concerne la CRPD, il a été reconnu que l'UE possède une série de compétences pouvant affecter les droits des personnes handicapées. Dès lors, ce traité contient une disposition spécifique autorisant l'UE à y adhérer.

Il est important de souligner que les traités des Nations Unies couvrent généralement davantage de droits que ceux énumérés dans les constitutions nationales ou dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE. La Convention internationale des droits de l'enfant (CRC), par exemple, énumère environ 40 droits de l'enfant spécifiques, alors que la Charte des droits fondamentaux de l'UE ne comporte en revanche qu'une disposition générale. De même, plusieurs droits ne sont pas consacrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, comme les droits des minorités, lesquels sont garantis par l'ICCPR (article 27), ou le droit à l'alimentation que l'on retrouve dans l'ICESCR (article 11). Si le droit à la santé et au logement sont garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'UE, ils sont libellés en des termes plus restreints que dans l'ICESCR (articles 11 et 12). Parallèlement, la Charte de l'UE reconnaît expressément un droit à la protection des données à caractère personnel (article 8), qui n'apparaît dans aucun des traités des Nations Unies. La protection des données à caractère personnel est cependant généralement considérée comme faisant partie intégrante du droit à la vie privée, qui est protégé par l'ICCPR (article 17). Un autre exemple illustrant le fait que les obligations des Nations Unies vont, dans un certain sens, au-delà du droit de l'UE touche à la notion d'égalité. Le droit international reconnaît que l'obligation de traiter chacun de manière équitable *requiert* des mesures de protection prescrites par la loi. Le droit de l'UE est plus limité à cet égard : jusqu'à présent, il établit seulement que le principe de traitement équitable *ne devra pas empêcher* les États membres de l'UE de maintenir ou d'adopter des mesures procurant des avantages spécifiques en vue d'atteindre un équilibre femmes-hommes spécifique et de prévenir ou de compenser les désavantages liés à l'origine raciale ou ethnique.

Processus de plainte

La Charte des Nations Unies impose aux États des obligations relatives aux droits de l'homme et tous les pays au monde sont parties à au moins un traité sur les droits de l'homme. Vu cette situation, il existe globalement deux ensembles d'organes chargés de contrôler les États : ceux institués en vertu de la Charte des Nations Unies et ceux instaurés dans le cadre des différents traités des Nations Unies en matière de droits de l'homme.

Chacun des traités fondamentaux des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme précités prévoit un organe de surveillance par la création d'une commission d'experts indépendants, appelée « organe conventionnel ». La plupart de ces organes, mais pas tous, peuvent recevoir des plaintes de la part de particuliers alléguant une violation de leurs droits (voir Tableau 1). Cependant, cette fonction s'active avec le consentement de l'État visé. Pour introduire une plainte, le particulier doit satisfaire à des exigences de « recevabilité » semblables à celles imposées par la CouEDH, notamment l'exigence relative à l'épuisement des voies de recours internes. Lorsqu'un organe conventionnel arrête sa décision sur une plainte, il demandera l'adoption de mesures spécifiques, comme la libération d'un individu lorsque son emprisonnement est jugé contraire à la loi ; il peut également ordonner le paiement d'une indemnité. Les décisions rendues ne sont pas juridiquement contraignantes, mais elles possèdent une influence considérable.

La Charte des Nations Unies offre aux particuliers des possibilités plus limitées en ce qui concerne les plaintes. Le Conseil des droits de l'homme a mis en place des « procédures spéciales », confiant à un expert indépendant ou à un groupe d'experts la mission d'enquêter sur la situation des droits de l'homme dans un État donné ou, plus communément, d'étudier un thème précis relatif aux droits de l'homme, comme le droit à l'éducation ou la torture. Un particulier peut s'adresser à un de ces organes spécialisés afin de déposer plainte contre un État si celle-ci relève du domaine de l'une de ces « procédures spéciales ». À quelques exceptions près, l'expert concerné peut alors se charger de l'affaire avec l'État en question. Toutefois, cette procédure se limite généralement à rappeler à l'État ses obligations internationales et à demander de plus amples informations sur le dossier. Des preuves indiquent cependant que cette procédure se traduit par des améliorations dans certains cas, même si la portée de la réussite de cet exercice essentiellement diplomatique reste floue.

Un autre mécanisme de plainte, l'« ancienne procédure 1503 », accueille les plaintes qui émanent de tout particulier vivant dans n'importe quel État, si la plainte réunit une série de critères de base. Les plaintes doivent porter sur « des violations flagrantes et systématiques, attestées par des preuves dignes de foi ».

Organes en charge de la promotion des droits fondamentaux

Outre leur fonction relative aux plaintes, les organes conventionnels des Nations Unies exercent une fonction de promotion en deux volets : « la présentation de rapports par les États » et « les observations générales ». Dans le cadre de la « présentation de rapports », il est demandé aux États de dresser un rapport périodique pour chaque organe conventionnel sur la



Tableau 1: Organes conventionnels des Nations Unies – Existence et acceptation des plaintes individuelles et nombre d'affaires

	ICERD	ICESCR	ICCPR	CEDAW	CAT	CRC	ICRMW	CRPD	ICPED
Année (entrée en vigueur)	1965 (1969)	1966 (1976)	1966 (1976)	1979 (1981)	1984 (1987)	1989 (1990)	1990 (2003)	2006 (2008)	2006 (2010)
Nombre total d'États parties (États membres de l'UE et Croatie)	175 (28)	160 (28)	167 (28)	187 (28)	150 (28)	193 (28)	45 (0)	109 (20)	30 (5)
Plaintes individuelles (disposition)	Oui (article 14)	Non [OP 2008 pas encore en vigueur]	Oui [OP 1966 (1976)]	Oui [OP 1999 (2000)]	Oui (article 22)	Non [OP 2011 (pas encore en vigueur)]	Non [article 77 pas encore en vigueur]	Oui [OP 2006 (2008)]	Oui (article 31)
Nombre total d'États acceptant des plaintes individuelles (États membres de l'UE et Croatie)	54 (23)	7 (1)	114 (27)	104 (25)	66 (23)	0 (0)	2 (0)	65 (17)	13 (4)
Nombre total de communications / affaires qui ont permis de conclure à une violation (violations reconnues pour les États membres de l'UE et la Croatie)	49 / 12 (9)	s.o.	2133 / 745 (104)	39 / 9 (5)	484 / 67 (30)	s.o.	s.o.	0 (0)	0 (0)

Note: Les informations portent sur les affaires depuis la création des mécanismes jusqu'à mars 2012. Pour les acronymes, voir la liste reprise au début de la section sur les droits protégés ou le Chapitre 10. Les traités prévoyant des procédures de plainte individuelle sont en vert; ceux qui ne prévoient pas de procédures de plainte individuelle sont en jaune.

Source: FRA, 2012; sur la base de données fournies par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH)

situation de la mise en œuvre des droits respectifs et les réalisations menées à bien par l'État en faveur de la mise en œuvre du traité concerné. À la suite d'un dialogue avec les représentants des États, l'organe conventionnel en question publie alors ses observations et remarques finales et explique les points à améliorer. Dans ses « observations générales », chaque organe conventionnel donne son opinion sur les mesures nécessaires afin de mettre en œuvre pleinement un droit en particulier. Le Comité contre la torture dispose également d'un Sous-comité pour la prévention de la torture, dont la mission consiste à visiter les centres de rétention. Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture (OP-CAT) autorise ces visites et requiert des États qu'ils instaurent des « mécanismes de prévention nationaux » (voir Chapitre 8), déléguant ainsi effectivement la surveillance à l'échelon national, conformément aux normes internationales. Si les avis formulés par les organes conventionnels ne sont pas juridiquement contraignants, ils constituent toutefois une source précieuse d'orientations pour les législateurs et les décideurs politiques. Leur effet potentiel est néanmoins limité par la mesure dans laquelle leurs conclusions sont diffusées parmi

les ministères nationaux et influencent le processus décisionnel national.

Parallèlement à la surveillance pratiquée par les organes conventionnels, le Conseil des droits de l'homme procède, tous les quatre ans, à l'examen périodique universel (EPU) déjà cité de la mise en œuvre des droits de l'homme par chacun des membres de l'Organisation. Le Conseil des droits de l'homme analyse un nombre de rapports qui lui sont communiqués, notamment par : l'État ; le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) (y compris des informations concernant la situation des droits de l'homme de cet État rassemblées par les organes conventionnels et les « procédures spéciales »); ainsi que par l'HCDH qui écrit un rapport basé sur des informations reçues par le biais d'autres parties prenantes pertinentes comme des ONG, les INDH, les défenseurs des droits, des instances académiques, des instituts de recherche, des organisations régionales ou encore des représentants de la société civile. Le Conseil des droits de l'homme formule ensuite des recommandations d'amélioration que l'État est libre d'accepter ou de refuser. En règle générale, les États acceptent la majorité des recommandations.

En dehors de la gestion des plaintes individuelles, les « procédures spéciales » appliquées dans le cadre du Conseil des droits de l'homme requièrent également et surtout un travail d'observation, lequel peut se fonder sur des visites de pays ainsi que sur d'autres informations contenues dans les rapports des ONG. Des recommandations sur la manière dont il est possible d'améliorer la mise en œuvre des traités sont formulées sur la base de ces rapports. Les procédures spéciales peuvent donner lieu à des textes qui pourront servir ultérieurement d'orientations politiques ou de normes juridiques sur certaines questions. L'élaboration de normes juridiques représente la principale tâche du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme, lequel se compose d'experts indépendants.

Observations sur le paysage

Les instruments des Nations Unies pour promouvoir la mise en œuvre des droits fondamentaux au niveau national pourraient être considérés comme plus faibles par rapport à ceux instaurés à l'échelon national, de l'UE ou du Conseil de l'Europe. Cette faiblesse est avant tout liée au fait que les Nations Unies disposent d'un pouvoir d'exécution limité et, généralement, les décisions rendues ne sont pas contraignantes juridiquement, bien que les traités des Nations Unies eux-mêmes le soient. La combinaison de faiblesse en termes de pouvoir d'exécution et de richesse en termes de normes concrètes suggère l'existence d'un potentiel d'interopérabilité accrue entre les Nations Unies et l'UE dans le cadre du paysage des droits fondamentaux dans son ensemble.

À l'instar des organes du Conseil de l'Europe, les mécanismes mis en place par les Nations Unies ne contrôlent ni n'engagent directement l'UE, mais plutôt ses différents États membres. La seule exception est la CRPD, à laquelle l'UE est partie. Cela ne signifie pas pour autant que les plaintes individuelles traitées par les organes conventionnels ou les orientations publiées par différents organes ne sont pas prises en considération par les organes et institutions de l'UE. Tandis que la CJUE s'appuie moins sur des documents des Nations Unies que sur ceux du Conseil de l'Europe, les institutions politiques ont accordé de plus en plus d'attention aux orientations des Nations Unies à l'heure de formuler leurs législations et politiques. Les meilleurs exemples illustrant la convergence entre les deux systèmes, en dehors du domaine du handicap,³⁸ sont peut-être les domaines du droit de l'enfant et du droit d'asile. Dans ces domaines, les normes des Nations Unies sont particulièrement détaillées. Eu égard à l'asile, l'UE dispose de pouvoirs significatifs et consulte fréquemment le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). De façon plus générale, la Commission européenne se

fonde sur les normes et orientations des Nations Unies pour l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne afin d'assurer la compatibilité des propositions législatives et politiques. La FRA se réfère également à ces textes des Nations Unies pour sa collecte et son analyse de données.

Une approche conjointe des droits fondamentaux

Défis

On dénombre une grande variété d'institutions protégeant les droits fondamentaux dans le cadre du paysage des droits fondamentaux dans son ensemble. Certaines institutions protègent les droits fondamentaux dans des cas particuliers, comme les procédures judiciaires et les mécanismes quasi-judiciaires ; d'autres abordent l'ensemble du système des droits fondamentaux à l'aide d'instruments, tels que les analyses d'impact, l'intégration des droits et le suivi de leur situation, les orientations et les conseils fondés sur des éléments de preuve. Ces mécanismes possèdent des qualités promotionnelles qui aident les États à mettre en œuvre les droits fondamentaux dans leurs politiques et leurs législations, prévenant ainsi les violations à l'avenir. Un des défis pour le paysage européen des droits fondamentaux consiste à garantir que le système est efficace à tous les niveaux et qu'il utilise différents mécanismes afin de protéger et de promouvoir les droits, mais aussi que ces différents niveaux s'informent mutuellement (dimension horizontale).

Un autre défi concerne la façon de renforcer l'interaction entre les différents éléments du paysage des droits fondamentaux (dimension verticale). Les droits fondamentaux ne peuvent être protégés efficacement que si tous les niveaux sont bien reliés entre eux. Il est impératif de protéger les droits fondamentaux là où ils sont essentiels, c'est-à-dire dans la vie quotidienne des gens. La mise en œuvre des droits est assurée par les tribunaux et les administrations d'un État à l'échelon national et local. Dès lors, le processus de traduction des traités, jugements et orientations du niveau international aux niveaux national et local est crucial afin d'améliorer la mise en œuvre des droits dans la pratique. En même temps, il est essentiel que la situation sur le terrain influence l'élaboration des normes et des politiques à tous les niveaux de gouvernance.

Le rôle de la FRA

La FRA a été créée en tant qu'organe expert indépendant. Dans un sens, la FRA est à l'UE ce que les INDH sont aux États membres : il s'agit d'une institution des droits de l'homme pour l'UE. En effet, son règlement fondateur

³⁸ Commission européenne (2010a).



fait référence « aux principes relatifs au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme (dénommés « principes de Paris ») »³⁹. Son rôle consiste à conseiller les institutions de l'UE et ses États membres sur les questions liées aux droits fondamentaux dans la mise en œuvre du droit de l'Union. Ce rôle lui permet d'offrir une valeur ajoutée à la réalité institutionnelle et politique de l'UE.

Si l'on revient sur les cinq années d'existence de la FRA, de 2007 à 2012, son approche peut être décrite à travers les illustrations suivantes :

- ses analyses socio-juridiques à travers l'ensemble de l'UE mettant l'accent sur la situation sur le terrain ;
- la priorité qu'elle accorde aux détenteurs de droits (les particuliers), face à ceux à qui incombent les responsabilités en la matière (les États) ;
- la coopération avec la société civile et tous les niveaux de gouvernance ;
- son rôle en tant qu'organe spécialisé indépendant au sein de l'UE ;
- sa contribution à une approche conjointe de la protection des droits fondamentaux au sein de l'UE.

Sensibilisation aux droits et assistance par l'analyse socio-juridique à l'échelon de l'Union européenne

Un manque de sensibilisation aux droits subsiste à l'échelon national. Parallèlement, l'UE est parfois critiquée dans ses relations internationales du fait qu'elle surveille les droits de l'homme au-delà de ses frontières sans les prendre suffisamment au sérieux en son sein. Une façon de pallier ces lacunes consiste à accroître l'information sur la situation des droits fondamentaux au sein de l'UE. Par conséquent, il est nécessaire de fournir des données et des informations comparatives d'un point de vue paneuropéen. Cependant, en raison des différentes méthodes utilisées dans la collecte d'informations, les données secondaires disponibles permettent rarement une comparaison entre les États membres. Par exemple, les différentes définitions apportées dans les études sur la violence fondée sur le genre donnent lieu à des études sur la violence à l'égard des femmes portant uniquement sur les femmes en âge fertile, alors que d'autres envisagent uniquement la violence domestique. Afin d'assurer une meilleure comparaison, la FRA recueille ses propres données primaires. Elle effectue des recherches sur le terrain en se fondant sur des analyses quantitatives ou qualitatives. Les

experts de la FRA conçoivent et rédigent des enquêtes, menées de différentes manières, incluant des entretiens en personne ou des questionnaires en ligne.

Ce type d'analyse contribue à combler le manque d'informations et de données comparables et fiables. En outre, la FRA complète les analyses sociales par des analyses juridiques, et vice versa, en considérant la législation en vigueur du point de vue des personnes vivant au sein de l'UE. L'agence recueille des informations sur la protection des droits fondamentaux dans le cadre juridique des États membres de l'UE par l'entremise d'experts nationaux qui puisent leurs informations de sources comprenant les instruments législatifs, les jugements rendus par les cours et tribunaux ainsi que les observations de la communauté scientifique. Cette approche socio-juridique combinée se voit enrichie par la définition de pratiques dites « encourageantes » au sein de l'UE qui se révèlent de la sorte en termes d'adhésion, de promotion et de respect des droits fondamentaux. Cette approche détermine également les domaines nécessitant des actions afin de répondre aux normes internationalement acceptées. Procéder de la sorte permet d'accroître l'échange de savoir-faire au sein de l'UE.

Examiner l'expérience et la perception des détenteurs de droits plutôt que de se concentrer sur ceux à qui incombe le devoir

Dans le cadre du paysage européen des droits fondamentaux, les activités de surveillance se concentrent sur les réalisations menées à bien par les États. Même si plusieurs instruments comportent la possibilité de consulter également les représentants de la société civile de l'État en question, l'observation se penche traditionnellement sur la législation, les politiques ou la jurisprudence de ceux à qui incombent les obligations au regard de la convention visée, à savoir les États. Par ailleurs, il est important d'évaluer comment les obligations relatives aux droits fondamentaux modifient la situation sur le terrain, c'est-à-dire dans la vie quotidienne de ceux habilités à voir leurs droits fondamentaux protégés par l'État, les détenteurs de droits. En fait, en appliquant une approche « structure – processus – résultat » aux indicateurs, comme le veut la méthode mise au point par les Nations Unies,⁴⁰ la nécessité d'envisager les perceptions et expériences des détenteurs de droits, en d'autres termes de voir les résultats effectifs sur le terrain et non sur papier, devient évidente. À l'échelon national, différentes enquêtes et études participatives sont réalisées par des instituts de recherche, des INDH et des instances gouvernementales. Des données comparables permettant

39 Règlement (CE) n° 168/2007, considérant n° 20.

40 Nations Unies (2008), p. 6.

de faire des comparaisons entre les États membres de l'UE sont nécessaires en sus. Bien que l'agence ne soit pas un organe de suivi, l'étendue de ses données collectées est considérable.

Forte de l'expérience acquise lors de la réalisation d'une des enquêtes les plus complètes menées à ce jour dans le domaine de la discrimination à l'égard de personnes issues de minorités – l'enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS) – la FRA travaille actuellement à des enquêtes dans d'autres domaines, parmi lesquelles une enquête sur la violence à l'égard des femmes, une relative aux expériences de discrimination, de crimes inspirés par la haine et de victimisation des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transsexuelles (LGBT) déclarées, ainsi qu'une enquête sur les expériences et la perception de l'antisémitisme parmi les populations juives de l'UE. Une autre série d'enquêtes paneuropéennes paraîtront sur les stratégies nationales d'intégration des Roms. La FRA prévoit de conduire, jusqu'en 2020, une enquête régulière sur les Roms afin d'évaluer les progrès sur le terrain, et ce en collaboration avec les organismes pertinents en vue de recueillir des informations sur la situation des Roms eu égard à l'accès à l'emploi, à l'éducation, aux soins de santé et au logement. L'agence offrira des données statistiques de première main tirées d'enquêtes auprès de vastes échantillons aléatoires des populations cibles qui se veulent aussi représentatifs que possible de la population observée dans son ensemble. Cette approche permet de recueillir des données comparables étant donné que la même méthodologie est appliquée simultanément dans chacun des États membres de l'UE qui font l'objet de l'enquête.

Impliquer la société civile dans tous les thèmes liés aux droits fondamentaux

La mesure dans laquelle la société civile est impliquée dans la programmation, le processus décisionnel et le débat général sur la protection des droits fondamentaux diffère d'un État membre de l'UE à l'autre. Les acteurs de la société civile actifs dans le domaine des droits fondamentaux peuvent s'engager dans la plate-forme des droits fondamentaux (*Fundamental Rights Platform*, FRP)⁴¹ de la FRA, qui réunit plus de 350 organisations de la société civile. Son caractère unique tient du partenariat direct qu'elle entretient avec la société civile et une agence de l'UE, ainsi que de l'approche transversale qu'elle applique aux différentes questions de droits fondamentaux, créant ainsi un dialogue entre les différents secteurs. Les membres de la plate-forme peuvent contribuer au travail de la FRA.⁴² Cette plate-forme apporte également à la FRA une contribution directe du niveau le

plus local, ce qui est crucial pour traiter les bons sujets et fournir des conseils fondés sur des éléments de preuve.

Les membres de la FRP se réunissent lors de la réunion annuelle de la FRP, qui permet une interaction directe entre la FRA et les organisations de la société civile. Chaque réunion met en lumière plusieurs thèmes spécifiques apparentés aux droits de l'homme et fournit un espace d'échange d'idées et de pratiques encourageantes, ainsi que l'occasion de nouer des contacts. En 2011, la réunion annuelle de la FRP s'est concentrée sur l'accès à la justice et la participation de la société civile dans la mise en œuvre de la CRPD. L'emploi d'un espace ouvert à des discussions engageantes et pleinement participatives entre les gestionnaires de projet de la FRA et les représentants de la société civile a donné lieu à un flux d'informations considérable sur tout un éventail de domaines de travail de la FRA; des idées ont été échangées et des préoccupations communes ont été partagées. Une implication aussi directe de la société civile, et une l'interaction avec celle-ci, à l'initiative d'un acteur international est unique et pourrait servir d'exemple à l'avenir.⁴³

Prodiguer un conseil d'expert fondé sur des éléments de preuve

Les trois institutions de l'UE fonctionnant en tant que colégislateurs – la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne – ont toutes intensifié leurs efforts récemment afin d'assurer que les conflits potentiels et les tensions à l'encontre des droits fondamentaux soient décelés et évités aussitôt que possible dans le cycle politique. Les analyses internes de ce type tirent parti de la contribution complémentaire apportée par les institutions spécialisées et indépendantes, comme la FRA. Le Conseil européen⁴⁴ et le Parlement européen⁴⁵ ont reconnu explicitement cet atout.

En 2011, à la demande du Parlement européen, la FRA a remis un avis concernant le projet de directive relative à la décision d'instruction européenne dans les affaires criminelles. Le projet de directive, visant la reconnaissance mutuelle des mandats d'arrêt émis en raison de preuves nouvelles et existantes, est destiné à remplacer un « régime fragmenté » par un instrument législatif plus complet. L'analyse de l'agence a recensé les normes de droits fondamentaux applicables en se fondant largement sur la jurisprudence de la Cour EDH et de la CJUE ainsi que sur la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Sur cette base, l'analyse a accordé une attention particulière à l'examen par les États exécutant une décision

⁴¹ Règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil, article 10.

⁴² Les résultats de la consultation de 2011 sont disponibles sur le site de la FRA et la de la FRP en ligne.

⁴³ Par exemple l'article 51 (« Forum consultatif ») du Règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil, JO 2010 L 132, p. 1 à 28.

⁴⁴ Conseil européen (2010), p. 8.

⁴⁵ Parlement européen (2009), paragraphe 38.



d'instruction européenne et préconisé l'introduction d'un motif de refus qualifié fondé sur les droits fondamentaux. L'analyse de la FRA a également tenu compte de considérations pratiques, notamment leur influence éventuelle sur l'efficacité globale de la coopération dans des enquêtes transfrontalières.

De plus, en 2011, la FRA a publié (toujours à la demande du Parlement européen) un avis sur la proposition de directive sur l'utilisation des données des dossiers des passagers (PNR). Cet avis a pris pour point de départ des avis précédents du CEPD et du Groupe de travail « Article 29 » sur la proposition de directive. La FRA a alors rédigé son avis de 2011 afin de compléter ces avis antérieurs. La valeur ajoutée d'une institution spécialisée est de sensibiliser aux droits fondamentaux dans une perspective plus vaste. Dans le cas de la directive PNR, les préoccupations relatives aux droits fondamentaux touchaient à l'interdiction de discrimination, aux exigences de nécessité et de proportionnalité conformément aux droits fondamentaux, à une supervision efficace afin de veiller aux droits des passagers et à la nécessité de collecter les données.

La FRA offre en outre un conseil d'expert aux États membres de l'UE. En effet, les États membres peuvent demander à la FRA de leur fournir des informations ou des données qui les aideraient à améliorer le respect des droits fondamentaux dans des domaines relevant de la compétence de l'UE. Ce conseil peut prendre la forme d'un accès à des données spécifiques et des éléments de preuve recueillis par l'agence ou d'un échange d'informations facilités entre les États membres. En agissant en tant que facilitateur, la FRA réunit des acteurs pertinents de différents États membres afin de favoriser la diffusion de pratiques encourageantes et d'expériences afin d'améliorer la mise en œuvre des droits à l'échelon national et local. À titre d'exemple, en 2011, à la demande de la Commission européenne, la FRA a mis sur pied un projet visant à recenser les pratiques encourageantes dans le domaine des services d'aide aux victimes. Les pratiques encourageantes permettent un échange de savoir-faire. La *Feuille de route de la Commission européenne visant à renforcer les droits et la protection des victimes*, qui prévoit une future recommandation aux États membres de l'UE fondée sur les pratiques encourageantes qui existent parmi les États membres, en témoigne également.⁴⁶

Enfin, le conseil fondé sur des éléments de preuve de la FRA peut aider les États membres de l'UE par le biais d'outils conçus sur mesure spécifiquement pour les parties intéressées. Ces outils comprennent la formation et d'autres formes d'orientation visant à relever les défis observés durant les travaux de l'agence. En 2011, par exemple, la FRA a publié le *Manuel de droit européen*

en matière de non-discrimination, réalisé en collaboration avec la CouEDH à Strasbourg. Ce manuel guide les professionnels du droit à travers la législation en question. Parmi d'autres exemples, on retrouve des programmes et du matériel de formation, comme des manuels relatifs à l'exercice d'une police fondée sur les droits de l'homme, des manuels à l'attention des professionnels du droit, des séances de formation sur les droits fondamentaux ou une formation à la diversité pour les garde-frontières ou les journalistes, les indicateurs de droits fondamentaux sur l'intégration des Roms et les droits de l'enfant, ainsi que des lignes directrices ou des codes de conduite.

Contribution à une gouvernance fondée sur la concertation dans le domaine de la protection des droits fondamentaux

Déjà en 2005, les chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe avaient convenu à Varsovie d'un plan d'action visant à développer la coopération avec d'autres institutions ou organisations internationales (Nations Unies) et européennes.⁴⁷ Ce plan d'action invite à tenir compte des réalisations et du travail normatif à venir des autres institutions. Par exemple, d'après ce plan d'action, la FRA (dont la création était encore en cours de négociation à ce moment) « offrira la possibilité de développer davantage encore la coopération avec le Conseil de l'Europe, et contribuera une plus grande cohérence et une plus grande complémentarité ».⁴⁸

À travers son travail, la FRA attire l'attention sur les normes établies par les Nations Unies et le Conseil de l'Europe. Dans son Rapport annuel, par exemple, elle consacre un chapitre entier aux obligations internationales liées aux droits fondamentaux qui incombent à l'UE, à ses États membres et à la Croatie en tant que pays en voie d'adhésion (Chapitre 10). Grâce à cette approche intégrée, la FRA interagit de manière beaucoup plus visible entre les différents niveaux de gouvernance. L'agence elle-même illustre le lien solide existant entre le niveau national et le niveau européen, du fait que son organe directeur, le conseil d'administration, se compose d'experts indépendants qui, idéalement, ont dirigé une institution nationale de droits de l'homme ou y ont à tout le moins occupé un poste à « hautes responsabilités ». D'autres exemples de lien institutionnel entre les différents niveaux (national, UE, Conseil de l'Europe) sont le Protocole facultatif se rapportant à la CAT, ou la CRPD, qui indiquent toutes deux que les mécanismes de surveillance se construisent de plus en plus sur des liens directs entre les niveaux national et international. De tels exemples illustrent une évolution

⁴⁷ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2005), Partie IV.

⁴⁸ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2005), appendice I (8).

⁴⁶ Conseil de l'Union européenne (2011b), p. 1.

qui, en effet, justifie la référence à un cadre global des droits fondamentaux.

L'approche inclusive de la FRA ne se limite pas aux Nations Unies et au Conseil de l'Europe, elle comprend également les niveaux régionaux et locaux de gouvernance. Par exemple, le dialogue annuel régulier que la FRA entretient avec le Comité des Régions reflète cette approche transversale. Il en va de même pour le projet de « gouvernance fondée sur la concertation » de l'agence qui entend rassembler les connaissances et les expériences dans une coopération efficace à plusieurs niveaux dans la mise en œuvre de politiques et de mesures relatives aux droits fondamentaux à travers différents niveaux de gouvernement.⁴⁹ Cette approche conjointe de la protection des droits fondamentaux peut contribuer à rendre le cadre global plus efficace. Seule une interaction permanente entre tous les niveaux et acteurs du paysage des droits fondamentaux transformera les lois sur papier en réalité pour tous.

Perspectives

La présente section Focus du Rapport annuel de la FRA a porté sur « le paysage des droits fondamentaux » au sein de l'UE. Elle visait à explorer les droits fondamentaux et la manière dont ils sont respectés, protégés et défendus à trois niveaux : national (États), européen (UE et Conseil de l'Europe) et international (Nations Unies). Elle décrit les droits, les organes et les procédures qui entrent en jeu dans les différents niveaux de gouvernance.

Cette section illustre, sans se vouloir exhaustive, que l'Europe constitue une réalité complexe où les différents niveaux sont tous interconnectés et où la protection des droits fondamentaux requiert une approche « fondée sur la concertation » si elle se veut efficace. Une interaction et une coordination accrues permettent des améliorations ultérieures.

Néanmoins, des lacunes subsistent. La sensibilisation aux droits fait défaut à tous les niveaux de gouvernance. Les particuliers ne connaissent pas suffisamment leurs droits fondamentaux ni les organes ou les procédures pertinentes qui peuvent leur venir en aide.

Ce manque d'information souligne la nécessité d'assortir les procédures de plainte et les cours et tribunaux, piliers essentiels à chaque système, d'instruments et de politiques complémentaires. Les droits doivent faire l'objet d'une promotion dynamique à tous les niveaux de gouvernance. À cet effet, les pouvoirs publics ont besoin de conseils fondés sur des éléments de preuve et prodigués par des institutions spécialisées

indépendantes. De plus, il y a un besoin au niveau de l'UE de données pertinentes, objectives et fiables qui permettraient de comparer les différentes réalités de tous les États membres de l'UE. Des mécanismes de récolte de données différents des procédures traditionnelles de surveillance sont nécessaires à cet effet.

Dès lors, la FRA, compte tenu de sa mission spécifique, de ses méthodes de travail, de son expertise et de son expérience, contribue au paysage des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les neuf chapitres qui suivent portent sur la situation des droits fondamentaux en 2011 et dans les domaines thématiques suivants : la politique d'asile, l'immigration et l'intégration ; le contrôle aux frontières et la politique en matière de visas ; la société de l'information et la protection des données à caractère personnel ; les droits de l'enfant et la protection des enfants ; l'égalité et la non-discrimination ; le racisme et la discrimination ethnique ; la participation des citoyens européens au fonctionnement démocratique de l'UE ; l'accès à une justice efficace et indépendante ; et les droits des victimes de la criminalité. En se penchant sur le respect des droits fondamentaux dans ces domaines, on constate l'urgence que revêt la nécessité d'un cadre des droits fondamentaux fondé sur la concertation au sein de l'UE et au-delà.

49 Comité des régions et FRA (2011).



Acronymes

CADP	Convention sur l'accès aux documents publics
CAHLR	Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires
CAT	Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
CAT-OP	Protocole facultatif se rapportant à la CAT
CDDH	Comité directeur pour les droits de l'homme
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CEDH (telle que modifiée par le Protocole 14)	Convention Européenne des Droits de l'Homme (Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales)
CEDS	Comité européen des droits sociaux
CEEDE	Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants
CELRM	Charte européenne des langues régionales et minoritaires
CEPEJ	Commission européenne pour l'efficacité de la Justice
CLTEH	Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains
Commission de Venise	Commission européenne pour la démocratie par le droit
Convention d'Istanbul	Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique
Convention d'Oviedo	Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine
CouEDH	Cour européenne des Droits de l'Homme
CPMN	Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
CPPTDP	Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel
CPPTDP - Protocole additionnel	Protocole additionnel à la CPPTDP, concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture
CRC	Convention relative aux droits de l'enfant
CRPD	Convention relative aux droits des personnes handicapées
CSE (1996)	Charte Sociale européenne (1996 révisée)
ECCVVC	Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes
ECCVVC	Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes
ECPT	Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
ESCE	Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels
ICCPR	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
ICCPR-OP1	Protocole facultatif se rapportant au ICCPR
ICCPR-OP2	Deuxième protocole facultatif se rapportant au ICCPR visant à abolir la peine de mort
ICERD	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
ICESCR	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
ICPED	Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées
ICRMW	Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille
OP-CEDAW	Protocole facultatif se rapportant à la CEDAW
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne

Références

Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), C-326/04, *Commission c. Grèce*, 25 septembre 2004.

CJUE, C-320/04, *Commission c. Luxembourg*, 24 février 2005.

CJUE, C-327/04, *Commission c. Finlande*, 24 février 2005.

CJUE, C-329/04, *Commission c. Allemagne*, 28 avril 2005.

CJUE, C-335/04, *Commission c. Autriche*, 4 mai 2005.

Comité des régions et FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne) (2011), « Implementing fundamental rights of irregular migrants – towards multi-level governance », *Conclusions du Annual dialogue on multilevel protection and promotion of fundamental rights*, Bruxelles, 17 octobre 2011.

Commission européenne (2003), Communication à l'article 7 du traité sur l'Union européenne – Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, COM(2003) 606 final, 15 octobre 2003.

Commission européenne (2005), Rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire (2004), COM(2005) 570 final, Annexe IV, p. 6.

Commission européenne (2009), Accompanying document to 26th Annual report on monitoring the application of Community law (2008), SEC(2008) 2854, Bruxelles, p. 60.

Commission européenne (2010a), Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées : un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves, COM(2010) 636 final, 15 novembre 2010.

Commission européenne (2010b), Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne, COM(2010) 573 final, 19 octobre 2010.

Commission européenne (2011a), Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments, SEC(2011) 567 final, 6 mai 2011.

Commission européenne (2011b), Programme de l'Union européenne en matière de droits de l'enfant, COM(2011) 60 final, 15 février 2011.

Commission européenne (2012a), Commission Staff Working Document on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights in 2011, Accompanying the document *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2011 Report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights*, SWD(2012) 84 final, Bruxelles, 16 avril 2012.

Commission européenne (2012b), *Rapport 2011 sur l'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, COM(2012) 169 final, Bruxelles, 16 avril 2012.

Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2002), Résolution Res(2002)8 relative au statut de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), 13 juin 2002.

Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2005), Plan d'Action CM(2005)80 final 17 mai 2005, Annexe 1.

Conseil de l'Europe, Comité européen des droits sociaux (2011), *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. France*, requête collective n° 63/2010, 28 juin 2011.

Conseil de l'Europe, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) (2009), *ECRI en bref*, disponible sur : www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Ecri_inbrief_fr.pdf.

Conseil de l'Europe, Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, STCE n° 201, 2007.

Conseil de l'Europe, Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, STCE n° 126, 1987.

Conseil de l'Europe, Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, STCE n° 116, 1983.

Conseil de l'Europe, Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants, STCE n° 160, 1996

Conseil de l'Europe, Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, STCE n° 108, 1981.

Conseil de l'Europe, Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, STCE n° 157, 1995.

Conseil de l'Europe, Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, STCE n° 158, 1995.

Conseil de l'Union européenne (2011a), *Guidelines on methodological steps to be taken to check fundamental rights compatibility at the Council's preparatory bodies*, Document n° 10140/11, 18 mai 2011.

Conseil de l'Union européenne (2011b), Résolution du Conseil relative à la feuille de route visant à renforcer les droits et la protection des victimes, en particulier dans le cadre des procédures pénales, JO 2011 C 187, 28 juin 2011.

Conseil européen (2010), Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, JO 2010 C115, p. 1-38.



Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH), *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, 21 janvier 2011.

Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (*directive sur l'égalité raciale*).

Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne) (2010a), *Data protection in the European Union: the role of National Data Protection Authorities*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2010b), *National Human Rights Institutions in the EU Member States – Strengthening the fundamental rights architecture in the EU*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2010c), *Sensibilisation aux droits et organismes de promotion de l'égalité, Données en bref EU-MIDIS 3*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2011a), *Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2011b), *Avis sur la proposition de directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR)*, disponible sur : http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/opinions/op-passenger-name-record_fr.htm.

FRA (2011c), *Opinion on the draft Directive regarding the European Investigation Order (EIO)*, disponible sur : http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/opinions/op-eio_en.htm.

FRA (2012a), *La directive sur l'égalité raciale: application et défis*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2012b), *EU Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions*, Luxembourg, Office des publications (à paraître).

Médiateur européen (2010), *Rapport annuel 2010*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (Office des publications), p. 21.

Nations Unies (2008), *Rapport sur l'utilisation d'indicateurs pour la promotion et la surveillance de la mise en œuvre des droits de l'homme*, HRI/MC/2008/3, 6 juin 2008.

Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) (2010), *National Human Rights Institutions – History, Principles, Roles and Responsibilities*, Professional Training Series No. 4 (Rev. 1), HR/P/PT/4/Rev.1, New York et Genève, Nations Unies.

Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011), *Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme*, A/HRC/RES/17/9, 6 juillet 2011.

Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 14 janvier 2009 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne 2004-2008 (2007/2145(INI))*.

Règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO 2007 L 53/1.

Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données, JO 2001 L8/1, article 28(2).

Règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, JO 2010 L 132, 29 mai 2010, pp. 1-28.

Asile, immigration et intégration

Contrôles aux frontières et politique
en matière de visas

Société de l'information et protection
des données à caractère personnel

Libertés
et

ONU et CdE

21 janvier – La Grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) rend son arrêt sur les transferts en Grèce en application du règlement Dublin II dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce*

Janvier

Février

Mars

Avril

Mai

Juin

16 juillet – L'Organisation internationale du travail (OIT) adopte une convention et une recommandation relatives aux travailleurs domestiques

Juillet

Août

Septembre

Octobre

Novembre

Décembre

UE

Janvier

23 février – La Commission européenne présente une évaluation des accords, conclus et en attente, dans le domaine de la réadmission

Février

8 mars – La Cour de justice de l'Union européenne dispose dans l'affaire *Zambrano* que l'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) implique un droit de séjour pour les migrants en situation irrégulière parents d'un enfant ayant la nationalité d'un État membre de l'UE

Mars

28 avril – L'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire *El Dridi* estime que des personnes faisant l'objet d'une procédure de retour ne peuvent se voir infliger une peine d'emprisonnement au motif de leur séjour illégal

Avril

4 mai – La Commission européenne présente une communication sur la migration

5 mai – La Cour de justice de l'Union européenne développe l'arrêt *Zambrano* dans l'affaire *McCarthy* et dispose qu'une citoyenne européenne n'est pas privée de ses droits à la suite du refus d'accorder un titre de séjour à son époux, ressortissant d'un pays tiers

11 mai – La directive relative aux résidents de longue durée est révisée, et son application est étendue aux bénéficiaires d'une protection internationale

Mai

1^{er} juin – La Commission européenne présente des propositions modifiées pour la révision des directives sur les conditions d'accueil et sur les procédures d'asile

19 juin – Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) devient opérationnel

20 juin – L'Union européenne et Eurostat publient une étude pilote sur les indicateurs d'intégration des migrants

Juin

20 juillet – La Commission publie l'Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers

28 juillet – La Cour de justice de l'Union européenne rend l'arrêt *Samba Diouf* sur l'absence de recours dans le cadre d'une procédure accélérée de demande d'asile

Juillet

Août / Septembre / Octobre

15 novembre – La Cour de justice de l'Union européenne clarifie l'arrêt *Zambrano* dans le cadre de l'arrêt *Dereci*, en introduisant un examen strict des conditions du regroupement familial au titre de l'article 20 TFUE

15 novembre – La Commission européenne publie le livre vert relatif au droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers résidant dans l'Union européenne

Novembre

2 décembre – La Commission européenne publie la communication sur le renforcement de la solidarité au sein de l'Union européenne dans le domaine de l'asile

7 décembre – L'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire *Achughbabian* précise les cas dans lesquels une peine d'emprisonnement peut être infligée à titre exceptionnel à une personne faisant l'objet d'une procédure de retour

13 décembre – Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne adoptent la directive sur la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers

13 décembre – Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne adoptent une directive « Qualification » révisée

21 décembre – La Cour de justice de l'Union européenne dans l'arrêt *N.S et autres* clarifie l'exigence de respect des droits fondamentaux dans le contexte des transferts Dublin II

Décembre

1

Asile, immigration et intégration



L'année 2011 a été témoin d'inquiétudes suscitées par certains transferts de demandeurs d'asile dans le cadre du règlement Dublin II, qui ont été abordés par la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Plusieurs États membres de l'UE ont adopté des réformes dans le domaine des procédures d'asile. Malgré une reconnaissance accrue au niveau de l'Union européenne (UE) de la situation particulière des enfants demandeurs d'asile, des éléments mettent en lumière certaines failles dans les procédures d'asile, notamment un manque de solutions efficaces. En ce qui concerne les procédures de retour, de nombreux États membres de l'UE n'avaient pas encore mis en place de systèmes de contrôle efficaces et indépendants à la fin de l'année 2011. Pour les migrants résidents en situation régulière, un nouveau calendrier européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers a été adopté. Bien que l'intégration soit définie comme une responsabilité partagée de la société d'accueil et des migrants, des éléments de 2011 montrent que des lacunes persistent, notamment dans les soins de santé, l'éducation, l'emploi et le logement.

Le présent chapitre traite des nouveaux éléments survenus en 2011 au niveau des politiques et des pratiques de l'UE et des États membres dans les domaines de l'asile, de l'immigration et de l'intégration des migrants. Il doit être lu en parallèle avec le Chapitre 2, consacré aux contrôles aux frontières et à la politique en matière de visas.

1.1. Asile

En 2011, 301 000 demandes d'asile ont été déposées sur l'ensemble des 27 États membres. À titre de comparaison, cela représente une augmentation de 42 000 demandeurs d'asile par rapport à 2010. Eurostat, en se basant sur la proportion de candidats qui introduisent une première demande d'asile, donnée disponible dans 21 États membres de l'UE, estime qu'environ 90 % de ces demandes étaient introduites par de nouveaux demandeurs d'asile et que 10 % étaient introduites par des demandeurs d'asile qui avaient déjà introduit une demande. Les principaux pays concernés étaient l'Afghanistan (28 000 ou 9 % du nombre total de demandes), la Russie (18 200 ou 6 %), l'Irak (15 200 ou 5 %) et la Serbie (13 900 ou 5 %). Le plus grand nombre de demandes d'asile a été déposé en France (56 300 demandes), suivie

Développements clés dans le domaine du droit d'asile, de l'immigration et de l'intégration :

- la CJUE prononce des jugements importants dans le cadre du regroupement familial, de l'incarcération des migrants en instance d'expulsion, du droit à un recours effectif dans le cadre de procédures d'asile accélérées, et des transferts de demandeurs d'asile dans le cadre du règlement Dublin II ;
- la Grande Chambre de la CouEDH rend son arrêt dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce* sur l'application du règlement Dublin II ;
- l'application de la directive relative aux résidents à long terme est étendue aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ;
- la détention reste l'outil le plus fréquemment utilisé pour empêcher les migrants de fuir, bien que la plupart des États membres de l'UE aient introduit dans leur législation des solutions alternatives à la détention ;
- les droits des migrants en situation irrégulière sont marqués par davantage de visibilité ; par exemple, l'Organisation internationale du travail (OIT) a adopté une convention et une recommandation sur les travailleurs domestiques, y compris ceux en situation irrégulière ;

- la Commission européenne présente de nouveaux plans pour un financement européen dans le domaine des affaires intérieures visant une utilisation plus efficace des fonds pour les situations d'urgence aux frontières;
- la Commission publie l'agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers, contribuant ainsi au débat sur la manière de comprendre et de mieux soutenir l'intégration.

par l'Allemagne (53 300), l'Italie (34 100), la Belgique (31 900), la Suède (29 700), le Royaume-Uni (26 400), les Pays-Bas (14 600), l'Autriche (14 400), la Grèce (9 300) et la Pologne (6 900). Ces 10 États membres ont comptabilisé plus de 90 % des demandeurs d'asile enregistrés en 2011 sur l'ensemble des 27 États membres. Comparé avec la population de chaque État membre, le taux le plus élevé de demandeurs d'asile enregistrés a été constaté à Malte (4 500 demandes par million d'habitants), au Luxembourg (4 200), en Suède (3 200) et à Chypre (2 200)¹.

Les mouvements de population en partance d'Afrique du Nord et à destination de l'Europe, notamment suite au printemps arabe, de même que l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce* relative aux transferts en Grèce en application du règlement Dublin II ont alimenté les débats sur les politiques européennes d'asile en 2011. Les négociations relatives au paquet « asile » de l'UE se sont poursuivies. La modification de quatre instruments en matière d'asile n'avait toutefois toujours pas été achevée à la fin de l'année 2011, laissant seulement 12 mois, avant la fin de 2012, date butoir fixée dans les programmes de La Haye et de Stockholm, pour obtenir un accord sur le régime d'asile européen commun (RAEC).

Dans ce chapitre, la FRA met en avant quatre thèmes : le règlement Dublin II (règlement (CE) du Conseil n° 343/2003); les arrivées de migrants en provenance d'Afrique du Nord; les négociations sur le paquet « asile »; et le fait que le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) soit devenu entièrement opérationnel. Cette approche ciblée sera complémentaire au rapport annuel de l'EASO, lequel donne un aperçu détaillé des questions d'asile au niveau de l'UE².

Preuve de l'importance de l'arrêt *M.S.S.* et de l'arrêt rendu par la CouEDH sur le règlement Dublin II, le présent chapitre examine également les procédures d'asile et, plus spécifiquement, le droit à un recours effectif contre une décision de rejet de la demande d'asile, dans

les différents États membres de l'UE. Il se penche en outre sur des dispositions controversées de la refonte de la directive sur la procédure d'asile et du règlement Dublin II concernant les recours effectifs³.

1.1.1. Développements clés

En janvier 2011, la Grande Chambre de la CouEDH a rendu son arrêt dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce*. Elle concernait le transfert en **Grèce**, par la **Belgique**, d'un demandeur d'asile afghan, en application du règlement Dublin II. La CouEDH a statué que tant la **Belgique** que la **Grèce** avaient enfreint l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui interdit les traitements inhumains ou dégradants, et son article 13, qui garantit le droit à un recours effectif. À la suite de ce jugement, les transferts en **Grèce** en application du règlement Dublin II ont fortement diminué en 2011⁴.

La CJUE a également examiné les responsabilités des États membres dans le cadre du règlement de Dublin, en se prononçant, en décembre, sur deux affaires similaires présentées par l'**Irlande** et le **Royaume-Uni**. La Cour a conclu que les États membres devaient s'abstenir de transférer en application du règlement Dublin II des demandeurs d'asile vers un pays où des éléments tangibles laissent supposer qu'ils seraient confrontés à des risques réels de traitement inhumain ou dégradant⁵. La Cour a précisé qu'au titre de la législation de l'UE il n'était pas possible de présumer qu'un État membre respecte les droits fondamentaux. Dans son arrêt, elle fait longuement référence à la Charte des droits fondamentaux. Le tribunal administratif de la Hesse⁶ et le tribunal administratif de Sofia ont soumis deux autres affaires englobant un grand nombre de questions en rapport avec le règlement Dublin II, respectivement en janvier 2011 et en octobre 2011. Avant la fin de l'année 2011, aucune audience n'avait encore été organisée dans le cadre de ces deux affaires.

En 2008, la Commission européenne avait déjà proposé un mécanisme formel visant à suspendre les transferts en application du règlement de Dublin vers des États membres dans lesquels les demandes d'asile ne pouvaient pas être dûment évaluées et où le niveau de

1 Eurostat (2011).

2 Pour plus d'informations, voir EASO, *Rapport annuel 2011* (à paraître).

3 Commission européenne (2011a).

4 Selon le Ministère de la Protection des citoyens, en 2011, 55 personnes ont été transférées en Grèce, principalement en provenance de Bulgarie (43 personnes), de Suisse (5) et de Hongrie (3).

5 Affaires jointes : Royaume-Uni, C-411/10, et Irlande, C-493/10, Court of Appeal (England and Wales) *NS c. Secretary of State for the Home Department* et Irlande *M. E. a. c. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21 décembre 2011.

6 CJUE, *Kaveh Puid c. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, C-4/11, demande de décision préjudicielle présentée le 5 janvier 2011.

protection accordé était inadéquat⁷. À la fin de 2011, un accord politique a été trouvé pour introduire un mécanisme d'alerte rapide, de préparation aux crises et de gestion des crises, remplaçant l'ancien dispositif d'urgence qui en cas de défaillances graves du régime d'asile, suspendrait officiellement les transferts en application du règlement Dublin II.

Les arrivées en rapport avec les événements et conflits en Afrique du Nord se sont trouvées au cœur du débat public sur l'asile (voir le Chapitre 2 pour des données chiffrées). Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a souligné que, bien qu'une grande partie des 60 000 migrants venus de Tunisie et de Libye poursuivent des objectifs économiques, nombre d'entre eux ont néanmoins besoin d'une protection⁸. L'UE n'a toutefois pas qualifié les arrivées en provenance d'Afrique du Nord d'« afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers », désignation qui aurait déclenché l'activation d'un instrument européen, la directive sur la protection temporaire⁹, développée en vue de gérer un grand nombre de personnes déplacées. Les travaux relatifs à la création d'un régime d'asile européen commun (RAEC) se sont poursuivis en 2011. Plusieurs avancées sont à constater sur le plan législatif. Premièrement, le champ d'application de la directive 2011/51/UE sur les résidents de longue durée a été étendu au mois de mai 2011¹⁰ aux bénéficiaires d'une protection internationale. Deuxièmement, la directive modifiée sur la qualification a été publiée le 13 décembre ; elle définit les catégories de personnes ayant droit à une protection internationale et expose leurs droits et leurs obligations¹¹. La directive modifiée montre un engagement plus ferme en faveur de l'intérêt supérieur de l'enfant et accorde davantage d'attention aux formes de persécution liées au genre. Elle dispose qu'il convient de prendre dûment en considération les aspects liés au genre, y compris l'identité de genre, aux fins de la reconnaissance de l'appartenance à un certain groupe social. La directive prévoit une meilleure protection des personnes lesbiennes, homosexuelles, bisexuelles et transsexuelles demandant l'asile dans l'UE, alors qu'elles sont fréquemment confrontées aux stéréotypes et à la discrimination au cours de la procédure d'asile, comme l'a démontré, en 2011, une étude intitulée « Fuir l'homophobie : les demandes d'asile liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre en Europe » (*Fleeing homophobia: Asylum claims related to sexual orientation and gender identity in Europe*), financée par le Fonds européen pour les réfugiés et

par le Ministère néerlandais de l'Intérieur et des Relations du Royaume. La directive modifiée rapproche également la teneur des droits accordés aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire et aux réfugiés dans les domaines de l'unité familiale, des soins de santé et de l'emploi.

En outre, la Commission a présenté, sur la base de commentaires recueillis durant les négociations des propositions de refonte qu'elle avait déposées en 2009¹², deux nouvelles propositions de modification des directives sur les conditions d'accueil et sur la procédure d'asile. Les négociations relatives aux deux instruments et aux propositions de refonte des règlements Dublin II et Eurodac¹³ étaient toutefois toujours pendantes à la fin de la période considérée.

Le gouvernement grec a envoyé par lettre une demande d'assistance au Directeur exécutif de l'EASO. Le 1^{er} avril, un accord a été conclu au sujet du déploiement d'équipes d'appui en matière d'asile en Grèce¹⁴. La communication de la Commission européenne sur le renforcement de la solidarité au sein de l'UE en matière d'asile, publiée à la fin de la période considérée, prévoit un rôle important pour l'EASO¹⁵. Conformément à son rôle de l'EASO consiste : à faciliter et coordonner les mesures de coopération pratique entre les États membres, à contribuer à la mise en œuvre du régime d'asile européen commun (RAEC), à apporter un aide d'urgence aux États membres sous pression particulière à travers, entre autres, la coordination des équipes d'appui en matière d'asile (réunissant des experts, des travailleurs sociaux et des interprètes des États membres) pouvant être mobilisées au pied levé en situations de crise, à faciliter la réinstallation et la répartition, et à soutenir la dimension externe des politiques d'asile. Devenue entièrement opérationnelle le 19 juin¹⁶, l'EASO a tenu au mois de décembre son premier forum consultatif avec des organisations de la société civile.

1.1.2. Procédures d'asile : accès à un recours effectif

En 2011, au sein des 27 États membres, 237 400 décisions de première instance relatives aux demandes d'asile ont été prises. Trois quarts des décisions de première instance en 2011 (177 990) sont des décisions de rejet. 29 000 demandeurs d'asile (12 %) ont obtenu le statut de réfugié, 21 400 (9 %) la protection subsidiaire et 9 000 (4 %) une autorisation de séjour pour des raisons humanitaires¹⁷.

7 Commission européenne (2008), article 31.

8 Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) (2011a).

9 Directive 2001/55/CE du Conseil, JO 2001 L 212, p. 12.

10 Directive 2011/51/UE du Parlement européen et du Conseil, JO 2011 L 132, p. 1.

11 Directive 2011/95/UE, JO 2011 L 337, p. 9.

12 Commission européenne (2011a); Commission européenne (2011b).

13 Conseil de l'Union européenne (2011).

14 Malmström, C. (2011).

15 Commission européenne (2011c).

16 Règlement (UE) n° 439/2010, JO 2010 L 132, article 54.

17 Eurostat (2012).

Six États membres de l'UE¹⁸ ont modifié leurs procédures d'asile entre novembre 2010 et décembre 2011. Cinq d'entre eux ont introduit des modifications à la procédure de recours, que ce soit en étendant ou au contraire en limitant les garanties procédurales. La **Grèce** a réintroduit une procédure de recours et a accordé au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés la qualité à intervenir dans des affaires concernant réfugiés et demandeurs d'asile devant les tribunaux administratifs. La **Slovénie** a étendu les délais dans lesquels le recours doit être introduit. La **Hongrie** a prévu de nouvelles dérogations à la protection automatique contre l'éloignement après l'introduction d'un recours. La **Bulgarie** a, quant à elle, changé d'autres éléments de la procédure de révision. De plus, le **Danemark** a révisé la procédure de première instance afin de réduire les délais de traitement sans nuire à la qualité des décisions.

Concernant les affaires d'asile et d'expulsion, la CouEDH a déclaré à maintes reprises qu'au vu des dommages irréversibles pouvant apparaître si le risque de torture ou de mauvais traitements se concrétise, l'effectivité du recours au titre de l'article 13 exige un examen indépendant et rigoureux¹⁹. Elle nécessite également, comme l'a précisé la Cour, que l'intéressé ait en principe accès à un recours qui le protège automatiquement de l'éloignement, pendant que la procédure suit son cours²⁰.

Face aux répercussions de l'arrêt *M.S.S.*, le point qui suit met en évidence d'éventuelles failles entre les exigences de la CouEDH et les pratiques des États membres de l'UE quant au droit à un recours effectif. Il passe dès lors en revue les délais applicables à l'introduction d'un recours ainsi que les conditions à respecter pour pouvoir rester dans le pays d'accueil durant la procédure de recours. L'analyse se penche sur les procédures d'asile ordinaires, sur les procédures accélérées et sur les décisions de transfert prises en application du règlement Dublin II.

1.1.3. Délais ordinaires pour introduire un recours

Des modifications limitées ont été introduites en 2011 concernant les procédures d'asile ordinaires. Les délais prévus pour introduire un recours vont toujours de

cinq jours, pour les demandeurs placés en rétention au **Royaume-Uni**, à deux mois, en **Espagne**. La **Grèce**, à la fin de l'année 2010, a réintroduit une procédure fixant un délai de 30 jours pour l'introduction des recours. Au terme de la période considérée, la moitié des pays repris à la Figure 1.1 prévoyaient des délais d'environ deux semaines pour l'introduction des recours. Sept États membres de l'UE octroyaient un délai d'un mois entre la notification du refus et la date limite pour introduire un recours. Trois pays (la **Belgique**, l'**Italie** et le **Royaume-Uni**) ont fixé des délais plus courts pour les demandeurs placés en rétention. La brièveté de ces délais peut être problématique pour les demandeurs placés en rétention qui veulent faire réexaminer la décision d'asile, car ils rencontrent habituellement plus de difficultés que la moyenne à accéder à l'information, à l'aide juridique et à l'assistance linguistique. La Figure 1.1 donne un aperçu des délais dans lesquels le recours doit être introduit (situation au 31 décembre 2011).

Dans les pays repris à la Figure 1.1, à l'exception de l'**Espagne**, de l'**Estonie**, de l'**Italie** et de la **Slovaquie**, une personne dont la demande d'asile a été rejetée dans le cadre d'une procédure normale est automatiquement protégée contre l'éloignement jusqu'à ce que la cour ou le tribunal examine le recours, ou, si aucun recours n'a été introduit, jusqu'à l'expiration du délai prévu pour en introduire un²¹. En **Espagne** et en **Estonie**, le recours introduit à l'encontre d'une décision de refus n'en suspend pas l'exécution, cette requête en suspension devant faire l'objet d'une demande distincte²². En **Italie**, les recours introduits par des demandeurs appréhendés alors qu'ils pénétraient sur le territoire ou y séjournaient de manière irrégulière n'empêchent pas l'exécution de l'ordre d'expulsion, la requête en suspension doit faire l'objet d'une demande distincte et est accordée au cas par cas²³. En **Slovaquie**, aucune suspension automatique de l'éloignement n'est envisagée par exemple, lorsque le demandeur a été reconnu coupable d'un crime particulièrement

18 Autriche, Loi modifiant La loi relative aux étrangers de 2011; Bulgarie, Modification de la loi sur l'asile et les réfugiés du 20 mai 2011; Grèce, Décret présidentiel 114/2010 (OG A' 195/22 novembre 2010), loi 3900/2010 (OG A 213/17 décembre 2010); Hongrie, Loi n° LXXX sur l'asile de 2007 modifiée par la loi n° CXXXV de 2010; Italie, Décret législatif du 1^{er} septembre 2011; Slovaquie, Loi du 23 novembre 2010 modifiant la loi sur la protection internationale.

19 CouEDH, *Chamaiev et 12 autres c. Géorgie et Russie*, n° 36378/02, 12 avril 2005; *Jabari c. Turquie*, n° 40035/98, 11 juillet 2000.

20 CouEDH, *Čonka c. Belgique*, n° 51564/99, 5 février 2002, *Gebremedhin [Gaberamadhien] c. France*, n° 25389/05, 26 avril 2007; CouEDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, 21 janvier 2011.

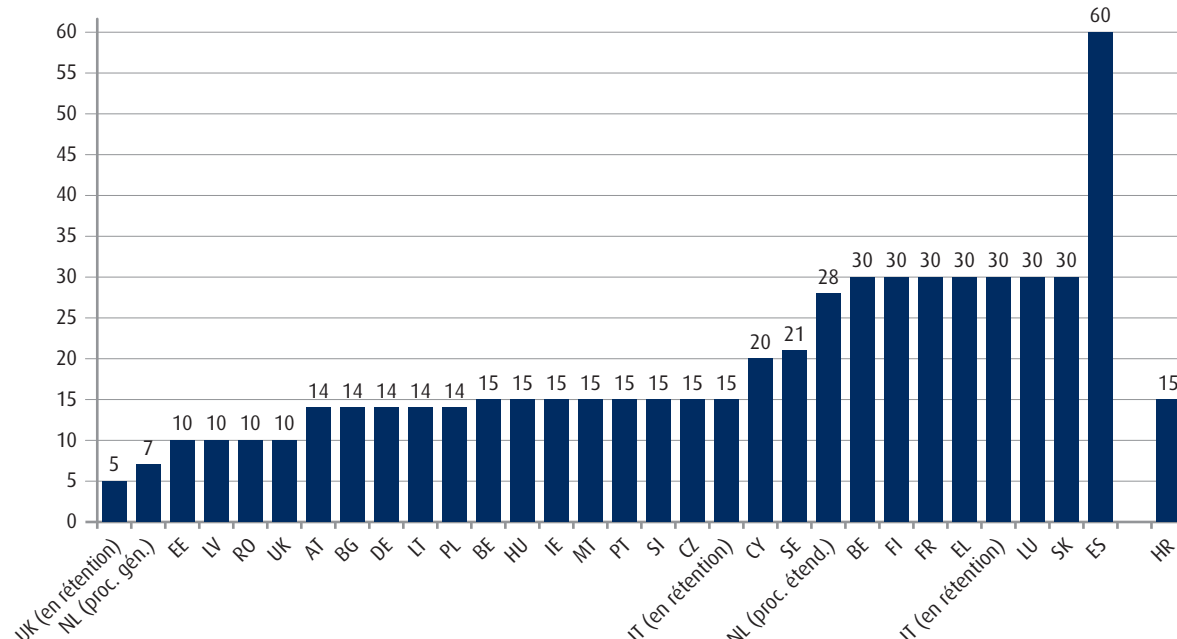
21 Pour les dispositions juridiques, voir les références liées au droit de séjour durant la procédure de recours.

22 En Estonie, le recours introduit à l'encontre d'une décision rejetant la demande d'asile n'a pas d'effet suspensif. Un ordre de quitter le territoire accompagne la décision rejetant la demande d'asile (loi sur l'octroi d'une protection internationale aux étrangers, article 25, paragraphe 2). Au 17^e jour suivant la délivrance de l'ordre de quitter le territoire, les autorités procèdent à son exécution (loi sur l'obligation de quitter le territoire et l'interdiction d'y entrer, article 8), à moins que le tribunal administratif en ait suspendu l'exécution (loi sur l'octroi d'une protection internationale aux étrangers, article 26). En Espagne, l'article 29, paragraphe 2, de la loi 12/2009 prévoit la possibilité d'introduire une demande d'effet suspensif en même temps que le recours. Cette demande sera traitée automatiquement en tant que demande de mesure de précaution urgente (au titre de l'article 135 de la loi sur la juridiction administrative). La décision d'accorder l'effet suspensif est prise dans les trois jours.

23 Italie, Décret législatif du 28 janvier 2008, n° 25, article 35, modifié par l'article 19, paragraphe 4, du décret législatif du 1^{er} septembre 2011.



Figure 1.1: Délais prévus pour l'introduction des recours (procédure d'asile ordinaire), en jours, par pays



Notes: Les délais exprimés en semaines ou en mois ont été convertis en jours (en respectivement sept et 30 jours). Le tableau ne reflète cependant pas l'intégralité des détails et ne précise ainsi pas si les «jours» sont des jours ouvrables ou des jours calendrier. Le Danemark n'est pas mentionné car tous les refus y font automatiquement l'objet d'une révision (loi sur les étrangers, section 53a, paragraphe 1). La Belgique, l'Italie et le Royaume-Uni appliquent des délais différents pour les demandeurs placés en rétention. Les Pays-Bas ont également fixé deux délais différents: un pour les procédures générales (proc. gén.) et un pour des procédures étendues (proc. étend.).

Source: Législations nationales. Pour les dispositions juridiques, voir les références liées au droit de séjour durant la procédure de recours (procédure d'asile ordinaire)

grave ou lorsqu'il peut raisonnablement être considéré comme un danger pour la sécurité du pays²⁴.

1.1.4. Procédures accélérées

En 2011, la plupart des régimes d'asile des États membres de l'UE prévoyaient toujours des procédures accélérées pour traiter certaines demandes. Ces procédures sont généralement destinées aux demandes frauduleuses ou manifestement non fondées, mais sont parfois utilisées plus largement. Les procédures accélérées se caractérisent par des garanties restreintes, notamment des délais de recours plus courts. À la fin de la période considérée, la moitié des États membres de l'UE prévoyaient des procédures accélérées avec des délais de recours moins étendus (voir la Figure 1.2). Dans trois d'entre eux (l'**Allemagne**, la **Slovaquie** et la **République tchèque**²⁵ dans une moindre mesure), les demandeurs n'avaient pas un droit

de séjour automatique dans le pays d'accueil durant la procédure de recours, lequel n'était accordé qu'au cas par cas, sur demande le plus souvent (voir la Figure 1.2).

Dans quatre autres pays (l'**Estonie**, la **Finlande**, la **France** et la **Suède**), le délai prévu pour introduire un recours dans la procédure accélérée est le même que dans la procédure ordinaire, mais le droit de séjour dans le pays d'accueil durant la procédure de recours n'est pas accordé automatiquement mais plutôt au cas par cas, par la cour ou le tribunal qui procède à la révision. De plus, peu après la période considérée, la CouEDH a examiné le cas d'un demandeur d'asile originaire du Darfour qui avait été expulsé de **France** avant la conclusion de la procédure de recours et a établi une violation de l'article 13 (droit à un recours effectif) lu conjointement avec l'article 3, qui interdit la torture et les traitements inhumains ou dégradants²⁶.

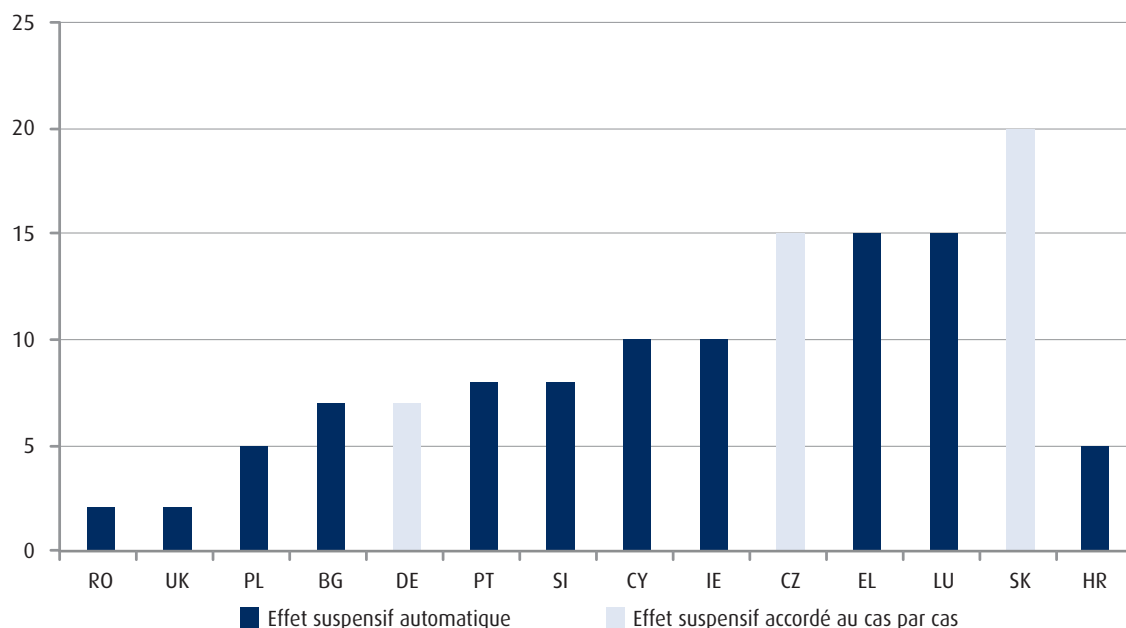
En **Autriche**, en **Hongrie** et aux **Pays-Bas**, toutes les demandes font d'abord l'objet d'une procédure d'évaluation préliminaire. Les demandes pour lesquelles aucune décision ne peut être prise durant ce premier examen font alors l'objet d'une procédure

24 Loi slovaque sur l'asile, article 21. Voir également les articles 108 et 130, paragraphe 3, du code polonais de procédure administrative.

25 En République tchèque, l'absence d'effet suspensif automatique est stipulé par l'article 32(3)(3) de la loi sur l'asile pour des décisions concernant les pays d'origine sûrs et les décisions de pays tiers sûrs (l'effet suspensif automatique s'applique dans les cas manifestement infondés listés dans l'article 16).

26 CouEDH, *I. M. c. France*, 2 février 2012, n° 9152/09.

Figure 1.2: Délais prévus pour l'introduction des recours et de l'effet suspensif (procédure accélérée), en jours, 13 États membres de l'UE et Croatie



Notes: Les délais exprimés en semaines ou en mois ont été convertis en jours (en respectivement sept et 30 jours). Le tableau ne reflète pas l'intégralité des détails et ne précise ainsi pas si les « jours » sont des jours ouvrables ou des jours calendrier.

Source: Législations nationales. Pour les dispositions juridiques, voir les références concernant les délais prévus pour introduire un recours et le droit au séjour (procédure accélérée)

d'asile étendue. Les délais prévus pour introduire un recours contre les décisions prises durant la première phase d'examen sont relativement brefs et vont de 3 à 14 jours²⁷. La **Hongrie** est le seul pays à accorder automatiquement un droit de séjour²⁸. Aux **Pays-Bas**, l'intéressé doit demander une mesure provisoire pour suspendre l'éloignement. En **Autriche**, le Bureau de l'asile peut retirer le droit de séjour s'il juge cette mesure appropriée pour l'affaire en question; une fois privé de son droit de séjour, l'intéressé peut demander à la Cour du droit d'asile de réexaminer la décision de retrait et de l'autoriser à rester dans le pays²⁹.

1.1.5. Dublin II

Les procédures Dublin II ont tendance à prévoir les garanties les plus limitées et les délais de recours les plus brefs. Cinq pays (**Belgique, France, Grèce, Italie et Slovaquie**) ont modifié leurs procédures Dublin en 2011.

Ainsi, à la suite de l'arrêt *M.S.S.*, la **Belgique** a introduit un mécanisme de dépôt d'une demande de suspension de l'éloignement pour traiter les affaires d'extrême urgence.

À la fin de 2011, la législation de cinq États membres de l'UE ne donnait pas à la cour ou au tribunal procédant à la révision la possibilité de suspendre le transfert (voir la Figure 1.3). D'autre part, au **Danemark**, une décision prise en application du règlement Dublin II ne pouvait pas faire l'objet d'un recours en justice, et, au **Royaume-Uni**, il était impossible d'introduire un recours dans le pays à l'encontre d'une décision Dublin II.

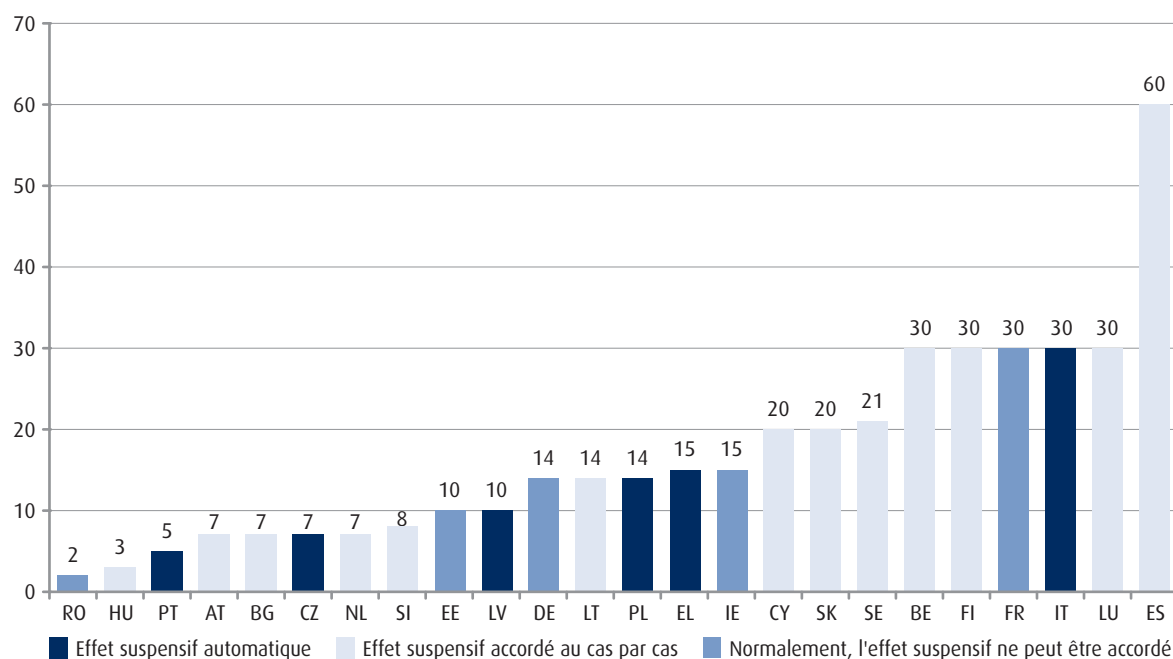
Dans d'autres États membres, un effet suspensif sera attribué suite à l'évaluation du cas individuel. Bien que dans certains cas, les délais de recours restaient extrêmement brefs, notamment en **Roumanie** (deux jours) ou en **Hongrie** (trois jours). Dans six États membres, l'introduction d'un recours suspend automatiquement le transfert.

²⁷ Autriche, Loi sur les procédures administratives générales, section 63, paragraphe 5; Hongrie, Loi n° LXXX sur l'asile de 2007, article 53, paragraphe 3; Pays-Bas, Loi sur les étrangers, article 69, paragraphe 2.

²⁸ Hongrie, Loi n° LXXX sur l'asile de 2007, article 53, paragraphe 3.

²⁹ Autriche, Loi sur l'asile, section 36, paragraphes 1 et 2, et section 38; Pays-Bas, Loi sur les étrangers, article 82, paragraphe 2, et Loi administrative générale, article 8, paragraphe 81.

Figure 1.3: Délais prévus pour l'introduction des recours et de l'effet suspensif (procédure de Dublin), en jours, par pays



Notes: Les délais exprimés en semaines ou en mois ont été convertis en jours (en respectivement sept et 30 jours). Au Danemark et au Royaume-Uni, il n'est pas possible d'introduire un recours (à l'intérieur du pays) à l'encontre des décisions Dublin II. À Malte, toutes les décisions Dublin II font l'objet d'une révision automatique.

Source: Législations nationales. Pour les dispositions juridiques, voir les références concernant les délais de recours et le droit de séjour (procédure de Dublin)

d'une révision. Le droit de séjour durant la procédure de recours n'est pas accordé automatiquement, mais les juridictions peuvent décider d'en suspendre la mise en œuvre au cas par cas, si la législation nationale le permet. Dans sa proposition de refonte du règlement Dublin de 2009, la Commission européenne suggère de renforcer l'effectivité des recours à l'encontre de décisions de refus de transfert, en établissant pour la juridiction procédant à la révision l'obligation de décider dans un délai de sept jours, que le transfert soit suspendu ou non³⁰.

Les amendements proposés à la directive sur les procédures d'asile³¹ portent également sur le droit à un recours effectif (article 39 de la directive actuelle). La Commission européenne propose notamment que les délais soient « raisonnables » et qu'ils « ne rendent pas impossible ou excessivement difficile l'accès des demandeurs à un recours effectif ». Par ailleurs, le droit de demeurer dans le pays d'accueil durant les procédures de recours devrait normalement être automatique. Des dérogations au droit automatique du demandeur de rester sur le territoire peuvent être prévues dans le cadre de procédures accélérées ou de certaines décisions d'irrecevabilité, pour autant que la cour

ou le tribunal ait le pouvoir d'accorder le droit de séjour au cas par cas. Aucune exception n'est autorisée en cas de procédures à la frontière. La Commission a déposé une proposition modifiée en juillet, laquelle conserve la plupart de ces amendements, mais prévoit davantage de situations dans lesquelles les demandes peuvent être traitées selon une procédure accélérée, et donc sans que soit accordé un droit de séjour automatique durant la procédure de recours. De plus, cela donne la possibilité de ne pas accorder automatiquement un droit de séjour quand il est fait appel à une procédure normale, s'il existe une condition qui permettrait d'utiliser une procédure accélérée³².

Des délais de recours trop brefs nuisent à la qualité des recours introduits. Ils peuvent, en outre, entraver, voire empêcher, la possibilité d'introduire un recours. Par le passé, les cours constitutionnelles d'**Autriche** et de **République tchèque** ont statué que des délais de deux et de sept jours étaient trop courts³³. En revanche,

³² Commission européenne (2011a).

³³ Autriche, Cour constitutionnelle autrichienne (Österreichischer Verfassungsgerichtshof), décision G31/98, G79/98, G82/98, G108/98 du 24 juin 1998 mettant un terme au délai de deux jours; et République tchèque, Cour constitutionnelle tchèque (Ústavní soud České republiky), décision n° 9/2010 Coll., entrée en vigueur en janvier 2010 et mettant un terme au délai de sept jours.

³⁰ Commission des Communautés européennes (2008).

³¹ Commission des Communautés européennes (2009).

la CJUE a établi qu'un délai de recours de 15 jours dans le cadre d'une procédure accélérée « ne semble pas, en principe, matériellement insuffisant pour préparer et former un recours effectif, et apparaît comme étant raisonnable et proportionné par rapport aux droits et aux intérêts en présence. »³⁴. S'il est difficile d'établir un délai minimal au-delà duquel un droit de recours serait vain, il n'est pas certain que des délais de quelques jours à peine puissent être jugés acceptables en vertu de l'article 13 de la CEDH et de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui garantissent le droit à un recours effectif. C'est particulièrement le cas si l'assistance juridique et linguistique offerte n'est guère suffisante pour préparer un recours dans les délais impartis. Il convient de tirer une conclusion similaire lorsqu'il est impossible ou peu réaliste d'obtenir un droit de séjour jusqu'à ce que la cour ou le tribunal ait révisé le recours.

1.2. Immigration

En 2011, la Commission a déposé trois communications, la première sur la migration³⁵, la deuxième sur un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du sud de la Méditerranée³⁶ et la troisième sur une approche globale de la question des migrations et de la mobilité³⁷. Le paquet proposait de renforcer les contrôles aux frontières, de compléter les partenariats pour la mobilité mentionnés dans le régime d'asile européen commun (RAEC), d'échanger les meilleures pratiques relatives à l'intégration réussie des migrants³⁸ et d'adopter une approche stratégique vis-à-vis des relations avec les pays tiers en matière de migration, y compris les dialogues sur les partenariats pour la mobilité.

Les institutions de l'Union européenne ont montré de préoccupations croissantes concernant les défis démographiques qui attendent l'UE à moyen terme et le recours à l'immigration légale pour les relever³⁹. Le 14 octobre, le Parlement européen a adopté un rapport sur le changement démographique et ses répercussions sur la future politique de cohésion de l'Union européenne⁴⁰.

Étant donné ces inquiétudes, la présente section commence par analyser les progrès accomplis au regard de l'action en faveur de la migration régulière dans l'Union. Elle aborde ensuite les droits des migrants

en situation irrégulière, un domaine dans lequel la FRA a réalisé d'importants travaux en 2011. Pour terminer, elle donne un aperçu de la mise en œuvre de deux dispositions protectrices incluses dans la directive 2008/115/CE sur le retour⁴¹, à savoir l'introduction de solutions alternatives à la rétention et de systèmes efficaces de contrôle du retour forcé, un an après l'expiration de la période de transposition.

1.2.1. Migration légale

La reconnaissance croissante de l'importance que revêtent les travailleurs migrants pour les économies européennes a fait quelque peu évoluer la législation de l'Union européenne dans ce domaine. À la fin de l'année, la directive « Permis unique » a été approuvée⁴². Celle-ci simplifiera les procédures de migration et garantira que les travailleurs issus de pays tiers et résidant légalement dans un État membre bénéficient des mêmes droits que les ressortissants nationaux, tels que la reconnaissance des qualifications professionnelles et l'accès à la sécurité sociale. La directive représente une avancée modeste mais déterminante vers une politique européenne commune en matière de migration économique. Le règlement (UE) n° 1231/2010 a, par ailleurs, été adopté, étendant la portée des régimes de sécurité sociale destinés aux citoyens européens aux ressortissants de pays tiers se déplaçant à l'intérieur de l'UE⁴³.

Les négociations se sont poursuivies durant la période considérée concernant les propositions de directive sur l'emploi saisonnier et de directive sur les transferts intraentreprises⁴⁴. En prévoyant la possibilité d'une migration régulière de main-d'œuvre peu qualifiée, la directive sur les travailleurs saisonniers aura, une fois adoptée, le potentiel de réduire le nombre de travailleurs en situation irrégulière et par conséquent, de réduire indirectement le risque d'atteintes aux droits fondamentaux. La proposition sur les transferts intraentreprises établit des droits procéduraux clairs, de même que des garanties en terme de rémunération, de conditions de travail et autres droits ayant pour but de protéger les personnes qui seront transférées à l'intérieur de leur entreprise contre des normes de travail inéquitables, et de sécuriser leur traitement égal.

34 CJUE, *Brahim Samba Diouf c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, C-69/10.

35 Commission européenne (2011d).

36 Commission européenne (2011e).

37 Commission européenne (2011f).

38 Commission européenne (2011g).

39 Commission européenne (2011d), p. 3 et 16.

40 Parlement européen (2011a).

41 Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008, JO 2008 L 348, p. 98.

42 Directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011, JO 2011 L 343.

43 Règlement (UE) n° 1231/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010, JO 2010 L 344, p. 1.

44 Commission européenne (2010).



ACTIVITÉ DE LA FRA

L'absence de permis de travail et de séjour accentue le risque d'exploitation

Un rapport publié en 2011 par la FRA sur la situation des travailleurs domestiques migrants dans 10 États membres de l'UE révèle que l'absence de permis de travail et de séjour rend les travailleurs domestiques migrants plus vulnérables à l'exploitation. Des témoignages effroyables de violation des droits fondamentaux des travailleurs domestiques ont été rendus publics. Par le recours à des entretiens avec des migrants et des représentants d'organisations qui leur viennent en aide, le rapport parcourt les risques accrus d'abus et d'exploitation encourus par ces travailleurs, des femmes dans leur très grande majorité, dont la crainte d'être repérés et expulsés les empêche d'accéder à tous les droits, qu'il s'agisse des soins de santé ou de la réclamation de salaires impayés.

Pour davantage d'informations, voir : FRA (2011d).

Les rapports de la Commission européenne sur les trois directives existantes ont mis en évidence diverses failles, dont certaines ont trait aux droits fondamentaux. Le rapport sur l'application de la directive 2004/114/CE⁴⁵ du Conseil, qui porte sur l'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échanges d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, a révélé l'importance, pour les États membres, d'appliquer des garanties procédurales et des principes de transparence. Un deuxième rapport, portant sur l'application de la directive 2003/109/CE du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, a soulevé des inquiétudes concernant « l'interprétation restrictive du champ d'application de la directive, des conditions supplémentaires d'admission, telles que des frais élevés, des obstacles illégaux à la mobilité à l'intérieur de l'UE, un affaiblissement du droit à l'égalité de traitement et de la protection contre l'éloignement »⁴⁶. Un rapport sur l'application de la directive 2005/71/CE du Conseil⁴⁷ concernant l'admission des chercheurs constate que moins de la moitié des États membres ont rédigé une définition du terme « chercheur » conforme à la directive. Il est probable que cela entrave la mise en œuvre uniforme de la directive, y compris des dispositions pertinentes pour les droits fondamentaux qui n'ont pas encore été pleinement transposées pour ce qui est de l'égalité de traitement avec les ressortissants nationaux, la mobilité dans l'Union européenne, la transparence des conditions d'admission et la durée des permis de séjour accordés aux membres de la famille.

Dans l'affaire *Zambrano*, la CJUE a rendu un arrêt important sur le droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers vivant irrégulièrement dans l'UE. L'affaire concernait des ressortissants colombiens résidant irrégulièrement, parents de deux enfants nés en Belgique, ayant la nationalité belge et n'ayant jamais quitté le pays. La Cour a disposé que l'article 20 TFUE sur la citoyenneté européenne s'oppose à ce qu'un État membre refuse le séjour à un ressortissant d'un État tiers qui assume la charge d'un enfant en bas âge, citoyen de l'Union européenne. Il est interdit de refuser un permis de séjour et de travail dans la mesure où de telles décisions priveraient ledit enfant de la jouissance effective de l'essentiel des droits attachés au statut de citoyen de l'UE⁴⁸.

Dans deux arrêts ultérieurs (*McCarthy* et *Dereci et autres*)⁴⁹ concernant les conjoints, les enfants adultes et d'autres membres de la famille, la CJUE a conclu qu'il n'y a pas de privation de ladite jouissance dans les cas où le ressortissant européen concerné peut se rendre dans un autre pays européen et y retrouver sa famille, en vertu de la directive 2004/38/CE.

Suite à la directive sur le regroupement familial (directive 2003/86/CE), la Commission européenne, dans son livre vert relatif au droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers résidant dans l'Union européenne publié le 15 novembre 2011, examine la question et demande aux parties prenantes quelles mesures devraient être prises pour que des règles plus efficaces soient adoptées en ce qui concerne le regroupement familial au sein de l'UE⁵⁰.

1.2.2. Droits des migrants en situation irrégulière

Plusieurs événements survenus en 2011 ont attiré l'attention des décideurs sur les droits des migrants en situation irrégulière. Si les États membres peuvent décider des conditions à remplir pour pouvoir pénétrer sur leur territoire et y demeurer, une fois qu'une personne est physiquement présente dans le pays, ses droits fondamentaux ne peuvent être ignorés. La conférence sur les droits fondamentaux organisée en novembre 2011 par la présidence polonaise en collaboration avec la FRA était entièrement consacrée aux migrants en situation irrégulière⁵¹.

Pour la première fois, le Parlement européen et le Comité des régions ont attiré l'attention sur les droits des migrants en situation irrégulière⁵², tandis que l'Organisation

45 Commission européenne (2011h).

46 Commission européenne (2011i), p. 4.

47 Commission européenne (2011j).

48 CJUE, C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)*, 8 mars 2011, paragraphe 64.

49 CJUE, C-434/09, *Shirley McCarthy c. Secretary of State for the Home Department*, 5 mai 2011; CJUE, C-256/11, *Dereci et autres c. Bundesministerium für Inneres*, 15 novembre 2011.

50 Commission européenne (2011k).

51 FRA (2011a).

52 Parlement européen (2011b).

internationale du travail (OIT) a adopté une convention et une recommandation sur les travailleurs domestiques, dont de nombreuses dispositions s'appliquent à tous les travailleurs, y compris ceux se trouvant en situation irrégulière⁵³. Par ailleurs, le délai de transposition de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs a expiré en juillet 2011⁵⁴. En vertu de l'article 6, les États membres de l'UE doivent mettre en œuvre des mécanismes visant à assurer que les travailleurs migrants en situation irrégulière peuvent introduire un recours à l'encontre de leur employeur pour tout salaire impayé ou demander à l'autorité compétente de l'État membre concerné d'engager les procédures de recouvrement.

ACTIVITÉ DE LA FRA

Des migrants en situation irrégulière font face à des obstacles qui entravent l'accès à leurs droits fondamentaux

La FRA a répertorié, dans trois rapports publiés en 2011, les obstacles juridiques et pratiques que rencontrent les migrants en situation irrégulière pour accéder aux droits fondamentaux. Leur accès aux soins de santé est par exemple limité aux soins d'urgence dans 19 États membres de l'UE, et ces soins peuvent être facturés aux migrants dans 11 de ces pays. Ces services peuvent s'avérer inabordables, sachant qu'en **Suède**, accoucher à l'hôpital peut coûter plus de 2 500 EUR, par exemple. Les migrants se heurtent également à des difficultés pour faire valoir leur droit à l'éducation. Dans la plupart des États membres de l'UE, les écoles primaires exigent un certificat de naissance, des papiers d'identité ou d'autres documents que les migrants en situation irrégulière ne sont pas en mesure de produire. Les écoles ne peuvent dès lors pas accepter l'inscription de leurs enfants. Les arrestations à proximité des écoles et des hôpitaux ainsi que les pratiques en matière de rapports et d'échange de données entre les prestataires de services et les juridictions, d'une part, et la police de l'immigration, d'autre part, entravent de manière disproportionnée la capacité des migrants à accéder à leurs droits fondamentaux. La crainte d'être repérés et expulsés ne décourage pas seulement les migrants d'accéder aux services de base : elle les empêche de dénoncer auprès des autorités les abus et les exploitations dont ils sont victimes.

Pour plus d'informations, voir : Les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans l'Union européenne (FRA, 2011b), Migrants en situation irrégulière : l'accès aux soins de santé dans 10 États membres de l'Union européenne (FRA, 2011c) et Les migrants en situation irrégulière employés comme travailleurs domestiques : les défis en matière de droits fondamentaux pour l'Union européenne et ses États membres (FRA, 2011d).

Les recherches de la FRA ont également révélé qu'un nombre considérable de migrants faisant l'objet d'une procédure de retour ne peuvent pas être éloignés. L'éloignement peut être suspendu, reporté ou non exécuté pour diverses raisons, telles que des obstacles juridiques, humanitaires ou techniques. Les personnes faisant l'objet d'une procédure de retour qui ne sont pas éloignées se retrouvent fréquemment dans une situation de vide juridique, avec un accès limité ou nul aux droits fondamentaux. Cette situation peut durer très longtemps. Si les autorités admettent leur présence officiellement ou de facto, les personnes non éloignées ne se voient habituellement pas octroyer un droit de séjour explicite. Au vu de la forte divergence des pratiques nationales existantes concernant les droits des personnes non éloignées et la possibilité de délivrer un permis de séjour si la mesure d'éloignement ne peut être exécutée ultérieurement, l'UE peut jouer un rôle d'harmonisation.

En février, la Commission européenne a publié une évaluation des accords de réadmission⁵⁵ (qui visent à faciliter la réadmission des ressortissants de pays tiers dans leur pays d'origine) signés par l'UE jusqu'à ce jour. Elle a souligné la nécessité de respecter les droits fondamentaux dans la mise en œuvre de ces accords, et en particulier l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux relatif au droit d'asile et à l'interdiction de refoulement.

La rétention avant expulsion reste un sujet controversé dans de nombreux États membres. La CouEDH s'est prononcée à diverses reprises sur des allégations de violation de l'article 5, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, relatif au droit à la liberté et à la sûreté de la personne, et plus particulièrement sur le caractère arbitraire ou non de la rétention⁵⁶.

Dans l'affaire *El Dridi*⁵⁷, la CJUE a examiné le recours à la rétention comme élément de réponse à l'immigration illégale. La Cour a statué que les articles 15 et 16 de la directive «Retour» s'opposent à ce que les États membres prévoient la condamnation à une peine d'emprisonnement à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier pour le seul motif que celui-ci demeure sur le territoire de cet État, en violation d'un ordre de quitter ledit territoire. Dans l'affaire *Achughbadian*, la CJUE a précisé que les seules exceptions à cette règle concernent les cas où l'intéressé demeure sur le territoire de l'État membre en dépit d'un ordre de quitter le territoire sans qu'existe un motif justifié de non-retour et lorsque la période maximale de privation de liberté prévue par la directive «Retour», fixée à 18 mois, a expiré, pour autant que les dérogations respectent

53 Organisation internationale du travail (OIT) (2011).

54 Directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009, JO 2009 L 168, p. 24.

55 Commission européenne (2011), p. 10-11.

56 Pour les cas pertinents, voir les références.

57 CJUE, C-61/11 PPU, *Hassen El Dridi, alias Karim Soufi*, 28 avril 2011.

pleinement les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme⁵⁸.

Les États membres de l'UE ont continué à recourir largement à la rétention des migrants pour faciliter l'éloignement. La privation de liberté a également concerné des familles avec enfants, parfois placées en rétention dans des centres inadaptés à leurs besoins. Exécuter une décision de retour peut s'avérer ardu pour les organes chargés de faire appliquer la loi sur l'immigration. Les migrants sont habituellement confrontés à une décision de retour à la fin de la procédure d'immigration, une fois qu'ils ont épuisé les possibilités de séjour régulier dans le pays. Si le migrant estime que les procédures d'immigration ou d'asile sont injustes, il sera moins enclin au terme de la procédure et en cas d'éloignement à coopérer avec les autorités.

Pratiques encourageantes

Accroître la confiance des migrants dans le système

Un projet pilote mené à Solihull (**Royaume-Uni**) a tenté d'impliquer dès le début les migrants dans les procédures d'immigration ou d'asile. Mené en 2007-2008, ce projet pilote a montré que l'implication précoce produisait des résultats positifs, tels que des taux supérieurs de conclusion des affaires dans un délai de six mois, un taux supérieur d'octroi du statut de réfugié en première instance, un nombre réduit de recours introduits et un nombre réduit de recours acceptés.

Forte de cette expérience, la région du Midlands and East du Royaume-Uni a lancé, en novembre 2010, le projet de conseil juridique précoce, qui vise à améliorer la qualité des décisions initiales en prodiguant dès les premières étapes des conseils juridiques, de même qu'en assurant la représentation des intéressés. Le projet poursuit non seulement l'objectif de traiter correctement les cas dès le début, mais également de repérer plus tôt les personnes nécessitant une protection, de gérer les fonds publics efficacement et de renforcer la confiance dans le système. Les réactions suscitées par ce projet sont jusqu'à présent globalement positives.

Voir le site www.ukba.homeoffice.gov.uk/aboutus/your-region/midland-s-east/controlling-migration/early-legal-advice-project/ pour davantage d'informations. Pour l'évaluation du projet pilote de Solihull, voir le rapport d'évaluation indépendant, à l'adresse www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/137/Solihull_Pilot.pdf.

58 CJUE, C-329/11, *Alexandre Achughbabian c. Préfet du Val-de-Marne*, 6 décembre 2011, paragraphes 48 et 49. Une affaire similaire est toujours pendante devant la CJUE : affaire C-187/11, demande de décision préjudicielle introduite par le Tribunale di Treviso (Italie) le 20 avril 2011 – *Poursuites pénales contre Elena Vermisheva*.

1.2.3. Solutions alternatives à la rétention

Le recours à la rétention des migrants suscite des inquiétudes croissantes en Europe. Des solutions de remplacement à la rétention sont de plus en plus perçues comme un outil pratique permettant de réduire la nécessité de mesures privatives de liberté impopulaires et coûteuses. La Coalition internationale contre la détention a publié au début de 2011 un guide répertoriant les programmes éprouvés en faveur de la prévention de la détention inutile⁵⁹.

La législation de l'Union européenne autorise la rétention d'une personne en situation irrégulière en vue d'exécuter une décision de retour, pour autant que certaines conditions soient remplies. En vertu de l'article 15 de la directive « Retour », la privation de liberté n'est licite que s'il existe un risque de fuite ou un risque que le migrant compromette la procédure d'éloignement. En l'absence de tels risques, les migrants doivent être autorisés à continuer à séjourner et à vivre dans la communauté, sans aucune restriction à leur liberté de mouvement.

Si un risque de fuite ou de perturbation de la procédure d'éloignement a été établi, la directive « Retour » dispose que les autorités doivent examiner si ce risque peut être efficacement atténué en recourant à des mesures non privatives de liberté, avant d'émettre un ordre de rétention⁶⁰. Ces mesures sont désignées sous le nom de « solutions alternatives à la rétention ». Le présent point fournit un aperçu de la situation dans les États membres quant à l'introduction de solutions alternatives à la rétention à la fin de l'année 2011, soit un an après l'expiration de la période de transposition de la directive « Retour »⁶¹.

Les solutions alternatives à la rétention comprennent un large ensemble de mesures non privatives de liberté. Il peut s'agir de restrictions aux droits fondamentaux, principalement à la liberté de mouvement, moins intrusives que la privation de liberté. Les mesures habituelles incluent les restrictions au droit de résidence, l'obligation de se présenter régulièrement à la police ou la mise en liberté sous caution.

59 Coalition internationale contre la détention (2011); HCR (2011b).

60 L'article 15, paragraphe 1, de la directive « Retour » dispose que la privation de liberté peut être ordonnée « à moins que d'autres mesures suffisantes, mais moins coercitives, puissent être appliquées efficacement dans un cas particulier ». Lu parallèlement au considérant 16 (cité dans l'encadré susmentionné), l'article 15, paragraphe 1, établit l'obligation d'examiner dans chaque cas si des solutions autres que la rétention seraient suffisantes, avant de recourir à la privation de liberté.

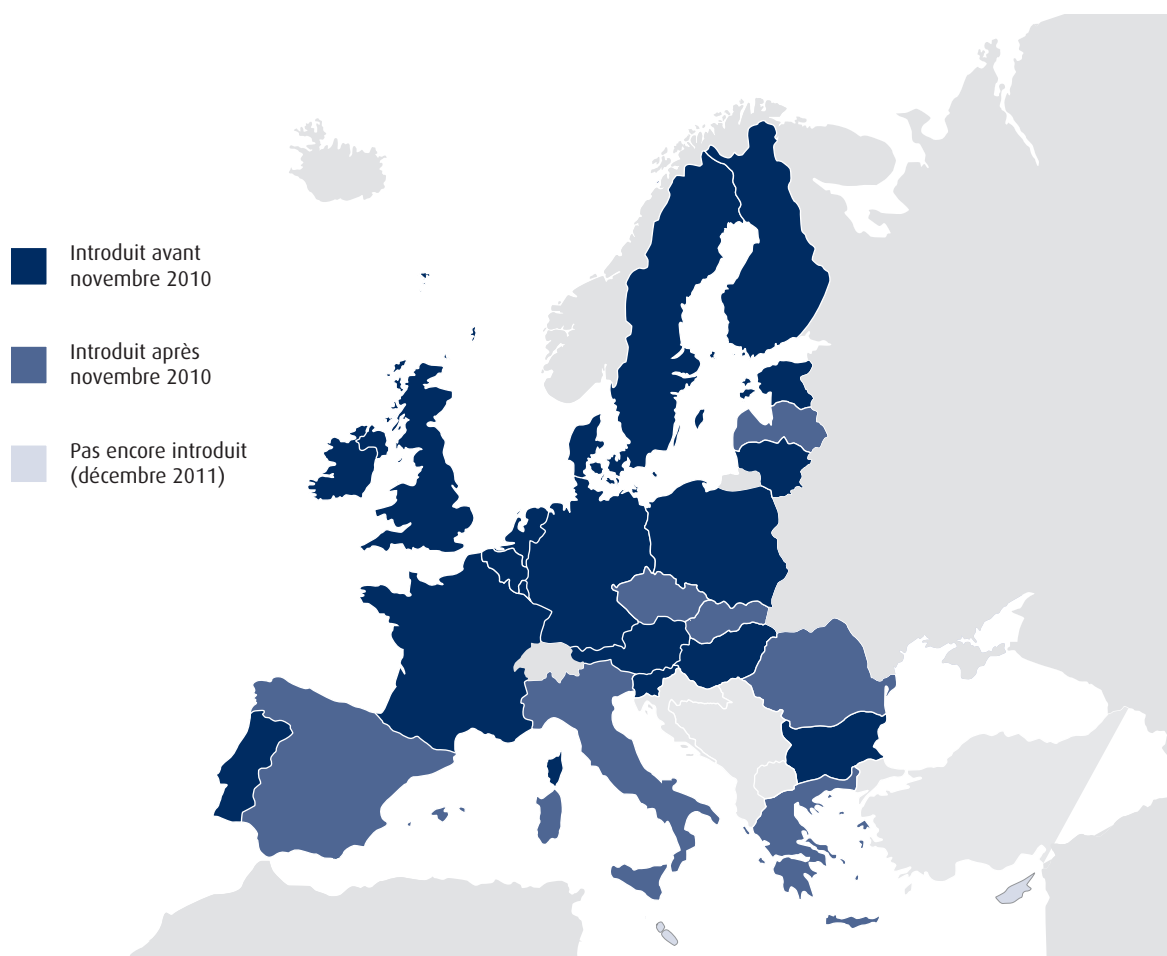
61 L'article 20 de la directive 2008/115/CE fixe le délai de transposition au 24 décembre 2010.

Utilisées habituellement dans le système pénal, les solutions alternatives à la rétention ont acquis une importance croissante dans le contexte des procédures de retour. En novembre 2010, seuls deux tiers des États membres de l'UE prévoyaient dans leur législation nationale⁶² des solutions alternatives à la rétention. Cette proportion a augmenté au cours de la période considérée : à la fin de 2011, seuls deux pays, **Chypre** et **Malte**, n'avaient pas encore introduit de solutions alternatives⁶³ (voir Figure 1.4). Cette évolution peut s'expliquer par deux raisons, l'obligation de transposer la directive « Retour » et la volonté de réduire la rétention des migrants. La législation croate ne prévoit aucune solution alternative, hormis l'article 100 de la loi sur les étrangers, qui prévoit la possibilité de placer les étrangers dans un centre ouvert, s'ils ne peuvent être placés en rétention pour des raisons de santé ou pour d'autres motifs justifiés.

L'intégration de solutions alternatives à la rétention dans la législation nationale relative à l'immigration ou aux étrangers n'est pas en soi une garantie de l'utilisation de ces solutions alternatives dans la pratique.

De nombreux États membres de l'UE ne collectent pas systématiquement de statistiques sur les solutions alternatives à la rétention, d'où la difficulté d'évaluer dans quelle mesure elles sont appliquées. Il semblerait toutefois que plusieurs États membres recourent beaucoup moins aux solutions alternatives qu'à la rétention. En **Bulgarie**, par exemple, des solutions alternatives à la rétention ont été appliquées en 2011 pour 42 étrangers, alors que 1 057 personnes ont été placées en rétention⁶⁴. La même année, la **Lituanie** a eu recours à des mesures alternatives pour 11 étrangers, en appliquant la rétention à 473 étrangers (dont 232 n'ont été placés en rétention que durant 48 heures ou moins)⁶⁵. La branche

Figure 1.4 : Évolution de l'introduction de solutions alternatives à la rétention dans la législation nationale, par pays



Source : FRA, 2011

62 FRA (2010), voir la Figure 6 à la page 50.

63 À Malte, l'article 25A, paragraphe 13, de la loi sur l'immigration prévoit la possibilité d'imposer des obligations en matière de rapport, mais uniquement pour les personnes ayant été libérées d'un centre de rétention.

64 Informations communiquées à la FRA par le Ministère bulgare de l'Intérieur en février 2012.

65 Informations communiquées à la FRA par le service lituanien des gardes-frontières en mars 2012.

d'Amnesty International aux **Pays-Bas** (*Vreemdelingen-detentie in Nederland*) a déclaré que le gouvernement néerlandais n'a recours que très rarement aux mesures alternatives à la rétention pour les personnes en attente d'expulsion ou pour les personnes très vulnérables⁶⁶. Au premier semestre 2011, la **Slovénie** n'a ordonné de mesures plus souples que dans deux cas, en autorisant l'hébergement de migrants en situation irrégulière en dehors du centre pour étrangers, conformément à l'article 59 de l'ancienne loi sur les étrangers⁶⁷.

Certains pays ont plus fréquemment recours aux solutions alternatives, dont l'**Autriche**, qui a appliqué, durant la période considérée, des mesures alternatives dans 1 012 cas et des mesures de rétention dans 5 152 autres cas⁶⁸.

Pour ce qui est des types de solutions alternatives prévus dans le droit national, les formes traditionnelles priment souvent. L'exigence de se rendre régulièrement au poste de police (23 États membres de l'UE) et les restrictions au droit de résidence (19 États membres) constituent les solutions alternatives les plus fréquemment prévues par les législations nationales. Les restrictions au droit de résidence incluent l'obligation de rester à un endroit particulier ou de résider dans une partie précise du pays. Elles vont souvent de pair avec d'autres restrictions, telles que, en **France**, la remise de documents⁶⁹. Les endroits désignés peuvent être des centres ouverts ou semi-ouverts gérés par le gouvernement ou par des organisations non gouvernementales (ONG), des hôtels ou des pensions, ou encore des appartements privés fournis par l'intéressé. Le régime imposé peut varier mais exige habituellement que l'intéressé demeure à l'endroit désigné à certaines périodes, l'absence devant être dûment justifiée pour être autorisée.

En droit pénal, il n'est pas rare d'autoriser la libération d'un détenu contre un dépôt de garantie, laquelle est retenue si l'intéressé ne se présente pas devant les autorités. Un tiers des États membres de l'UE applique également cette solution alternative dans le cadre des procédures avant éloignement (voir le Tableau 1.1). Quatre pays prévoient également le recours à la surveillance électronique, mais cette option n'est que très

rarement appliquée⁷⁰. Outre son coût, elle implique d'importantes restrictions à d'autres droits, tels que la liberté de mouvement et le respect de la vie privée. Le bracelet électronique étant principalement utilisé pour les délinquants, il est fréquemment associé à la criminalité, un argument de plus contre son utilisation dans les procédures liées à l'immigration.

La moitié des États membres de l'UE incluent dans les solutions alternatives l'obligation de remettre des documents (voir le Tableau 1.1). Cette mesure garantit que les documents d'identité ou de voyage en cours de validité ne seront pas perdus ou détruits durant la procédure de retour et d'éloignement.

Outre les formes traditionnelles de solutions alternatives à la rétention, des projets plus novateurs ont été expérimentés, combinant travail social et présence sur des lieux désignés. Le projet de maisons ouvertes pour les familles avec enfants lancé en **Belgique** et le projet de retour familial expérimenté à Glasgow, au **Royaume-Uni**, vont au-delà des restrictions au droit de résidence en fournissant aux migrants des informations et des conseils axés soit sur le retour (au **Royaume-Uni**, mais également dans le cadre d'initiatives développées en **Allemagne**⁷¹), soit sur un plus large éventail d'options (**Belgique**). Les résultats du projet belge sont positifs : en trois ans, ces maisons ouvertes ont hébergé un total de 250 familles, dont 450 enfants. Les taux de fuite restent faibles, aux alentours de 20-25 %⁷².

Les solutions alternatives à la rétention reprises dans le tableau ne sont pas exhaustives, et d'autres types sont également utilisés. Ainsi, au **Danemark**, les autorités peuvent réduire le montant des allocations versées aux demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée mais qui refusent de collaborer aux modalités entourant leur départ⁷³. En **Estonie**, l'étranger doit informer la police de tout changement de résidence et de toute absence prolongée du lieu de résidence⁷⁴. En **Espagne**, le juge

66 Amnesty International Pays-Bas (2010). Voir également deux affaires pour lesquelles il a été conclu que des solutions autres que la rétention auraient été appropriées : Pays-Bas, Tribunal du district de La Haye (*Rechtbank 's-Gravenhage*) affaire n° AWB 11/523, LJN BR3477, 24 février 2011 et affaire n° AWB 10/43573, LJN BP0328, 4 janvier 2011.

67 Informations communiquées par la division de la police des frontières au point focal Franet pour la Slovénie, en octobre 2011.

68 Autriche, Ministère de l'Intérieur, statistiques mensuelles officielles disponibles à l'adresse : www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken.

69 France, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article 552-4.

70 D'après les informations communiquées par les autorités compétentes, aucun cas de surveillance électronique n'a été enregistré en 2011 (jusqu'à la mi-octobre) au Danemark et au Portugal. Au Royaume-Uni, entre le 1^{er} janvier 2011 et le 16 octobre 2011, une surveillance électronique a été imposée à 50 personnes, pour plus de 50 000 restrictions au droit de résidence. En France, la surveillance électronique ne concerne que les parents ayant un enfant à charge. Cette option n'a été introduite qu'en 2011, et les chiffres liés à son application ne sont pas encore disponibles.

71 Certains États fédéraux allemands (*Länder*) ont mis en place des « institutions de retour », offrant un soutien et des conseils personnels en vue d'encourager les retours volontaires.

72 Jesuit Refugee Service (2011).

73 Danemark, Article 42a, paragraphe 11, alinéa (ii), de la loi danoise sur les étrangers. Entre le 1^{er} janvier 2011 et le 10 octobre 2011, le service danois de l'immigration a pris 276 décisions de ce type.

74 Estonie, Loi sur l'obligation de quitter le territoire et l'interdiction d'y entrer, section 10.

Tableau 1.1: Types de solutions alternatives appliqués, par pays

Pays	Obligation de remettre des documents	Caution/garanties	Rapport régulier	Résidence désignée	Résidence désignée et conseils	Surveillance électronique
AT		X	X	X		
BE					X	
BG			X			
CZ		X	X			
DE			X	X	X	
DK	X	X	X	X		X
EE	X		X	X		
EL	X	X	X	X		
ES	X		X	X		
FI	X	X	X			
FR	X		X	X		X
HU	X		X	X		
IE	X		X	X		
IT	X		X	X		
LT		X*	X	X		
LU			X	X		
LV	X		X			
NL	X	X*	X	X		
PL			x	X		
PT			X	X		X
RO			X	X		
SE	X		X	X		
SI	X	X	X	X		
SK		X	X			
UK	X**	X	X	X	X	X

Notes : * Concerne les mineurs dont la garde est confiée à une agence ou à un particulier (article 115.2.3 de la loi lituanienne sur le statut juridique des étrangers; paragraphe A6/5.3.3.3 de la circulaire néerlandaise sur les étrangers).

** Au Royaume-Uni, la loi impose à tous les individus non autorisés à séjourner l'obligation de remettre leurs documents. Cette mesure n'est dès lors pas considérée comme une solution alternative à la rétention.

Source : Législations nationales. Pour les dispositions juridiques, voir les références concernant les types de solutions alternatives appliquées

peut imposer « toute autre mesure de précaution » qu'il estime appropriée et suffisante⁷⁵.

1.2.4. Contrôle du retour forcé

En dépit des efforts visant à accroître le nombre de retours volontaires, les retours forcés restent une réalité dans l'UE. Les chiffres, disponibles pour l'année 2009 uniquement, révèlent que le retour forcé a concerné 173 370 personnes dans 26 États membres de l'UE⁷⁶.

La directive «Retour» oblige les États membres de l'UE à établir un système efficace de contrôle du retour forcé

(article 8, paragraphe 6). Le contrôle efficace du retour forcé bénéficie tant à la personne faisant l'objet de la mesure d'éloignement qu'à l'agence chargée d'exécuter cette mesure. Il réduit le risque de mauvais traitements, rend compte du déroulement de l'opération, renforce la responsabilité, améliore l'acceptation des retours par le public, contribue à apaiser les tensions, recense et vérifie immédiatement les éventuelles infractions et peut donc réduire le nombre de litiges à régler. Les coûts peuvent être cofinancés par le Fonds européen pour le retour. Le présent point donne un aperçu des systèmes efficaces de contrôle mis en place par les États membres au titre de l'article 8, paragraphe 6, de la directive «Retour».

En 2011, 2 059 personnes ont fait l'objet d'un retour forcé dans le cadre de 42 opérations conjointes de Frontex, dont la plupart ont été cofinancées par cette

⁷⁵ Espagne, Loi organique 4/2000 (telle que modifiée), article 61, paragraphe 1.

⁷⁶ Calculs de la FRA fondés sur des chiffres fournis dans Matrix Insight (2011), p. 23. Aucun chiffre n'est disponible pour l'Irlande.

agence de l'Union européenne chargée de coordonner la coopération opérationnelle entre les États membres dans le domaine des contrôles aux frontières⁷⁷. En vertu du règlement Frontex révisé, l'« Agence élabore un code de conduite [qui vise] à garantir que le retour se fasse d'une façon humaine et dans le plein respect des droits fondamentaux, en particulier les principes de dignité humaine, d'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, le droit à la liberté et à la sûreté et les droits à la protection des données à caractère personnel et à la non-discrimination » (article 9, paragraphe 1 bis). Au mois d'avril, Frontex a publié un code de conduite, qui s'applique également aux opérations de retour. L'obligation de mettre en place un système efficace de contrôle du retour, prévue à l'article 8, paragraphe 6, de la directive «Retour», s'applique aux retours coordonnés par Frontex (article 9, paragraphe 1 ter). Cependant, en pratique, seulement 4 États (**Autriche, Danemark, Luxembourg et Pays-Bas**) ont mis en place des organes de contrôle relatifs aux vols de retour coordonnés par Frontex en 2011; sur ces quatre États, trois avaient déjà mis en place un système en 2010. En cas de violations graves des droits fondamentaux, Frontex peut suspendre ou mettre un terme à une opération conjointe (article 3, paragraphe 1 bis).

En 2011, la Commission européenne a parrainé une étude sur la mise en œuvre de l'article 8, paragraphe 6, de la directive «Retour»⁷⁸. Le présent point s'appuie sur les conclusions de cette étude et reflète les résultats obtenus au 31 décembre. Au moins 13 États membres liés par la directive n'avaient pas établi de système efficace de contrôle à la fin de 2011. Parmi ceux-ci figurent les pays n'ayant pas mis en place de système de contrôle (**Chypre, France, Italie, Malte, Pologne, Slovaquie**), les pays dans lesquels le contrôle est réalisé par les autorités répressives chargées de la mise en œuvre des opérations de retour (**Belgique, Roumanie**) ou dans lesquels un contrôle n'est prévu que dans certains cas spécifiques (contrôle par le pouvoir judiciaire de certains cas d'expulsion en **Espagne**) et les pays dans lesquels les systèmes de contrôle ne sont pas opérationnels (**Bulgarie, Finlande, Grèce et Suède**).

Portée du contrôle

La structure des orientations communes sur les mesures de sécurité à prendre pour les opérations communes d'éloignement, mentionnées à l'article 8, paragraphe 5, de la directive «Retour», ainsi que les garanties relatives aux procédures et à la rétention dans l'attente de l'éloignement, visées aux chapitres 3 et 4 de la directive, établissent clairement la portée du contrôle du retour. En vertu de ces orientations, le contrôle doit porter sur

toutes les phases de la procédure d'éloignement. Sont concernées les phases précédant le retour et le départ, les procédures durant le vol et les phases de transit, d'arrivée et d'accueil. Les autres mesures standards à contrôler en rapport avec les droits fondamentaux concernent les mesures coercitives. D'après la directive, ces mesures ne devraient être utilisées qu'en dernier ressort, en cas d'opposition à l'éloignement. Dans ce cas, conformément aux droits fondamentaux et dans le respect de la dignité et de l'intégrité physique de l'intéressé (article 8, paragraphe 4), ces mesures ne doivent pas comporter d'usage de la force allant au-delà du raisonnable. La mise en œuvre des décisions de retour doit prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant, la vie familiale et l'état de santé de la personne, tout en respectant le principe de non-refoulement (article 5).

La plupart des États membres de l'UE concentrent le contrôle du retour forcé sur les phases précédant le retour et le départ, bien que certains abordent également l'éloignement physique, y compris les vols avec escorte⁷⁹. Quelques rares États membres (comme le **Luxembourg** ou les **Pays-Bas**) se penchent également sur la phase d'arrivée lors du contrôle des retours forcés⁸⁰.

Indépendance

L'efficacité du contrôle ne peut être garantie sans l'indépendance des autorités chargées de surveiller le retour. La FRA estime que cette indépendance n'est pas établie lorsque l'organisme de contrôle appartient ou est lié à la branche publique responsable de la gestion des retours. Selon ces critères, à la fin de 2011, seuls 12 États membres avaient mis en place un système efficace de contrôle du retour. Cela exclut les systèmes qui ne sont pas opérationnels, qui sont en attente de la mise en œuvre législative (**Belgique et Grèce**)⁸¹ ou dans lesquels les mécanismes de contrôle sont gérés par les autorités chargées du retour⁸² ou par le système judiciaire⁸³.

⁷⁹ Matrix Insight (2011), p. 26.

⁸⁰ Matrix Insight (2011), p. 45.

⁸¹ En Belgique, les tâches de surveillance sont actuellement confiées aux forces de police, dans l'attente de la mise en œuvre d'une proposition législative passée par le Parlement le 21 novembre 2011 en vue de désigner un organe indépendant (article 22, paragraphe 3, de la proposition 1825/008). En Grèce, le mécanisme a été instauré par la loi 3907/2011. La décision ministérielle conjointe nécessaire à la mise en œuvre de la loi, qui régit également la structure et le fonctionnement du système de contrôle, n'avait pas encore été publiée à la fin de 2011. Décision ministérielle 801/2011 (OG B 3027 2011) pour les préparations relatives à l'ouverture des services pertinents.

⁸² En Roumanie, les retours sont surveillés par l'Office de l'immigration. En Belgique, ils sont contrôlés par la police dans l'attente de l'adoption de la proposition législative susmentionnée.

⁸³ En France et en Espagne, la seule surveillance disponible est le contrôle judiciaire général orchestré par les autorités répressives.

⁷⁷ Informations communiquées par Frontex à la FRA le 16 janvier 2012.

⁷⁸ Matrix Insight (2011).

Lorsque des mécanismes de contrôle indépendants existent (qu'ils soient désignés explicitement ou qu'ils soient mis en place à l'initiative de l'organisme lui-même), ils sont mis en œuvre par trois grandes catégories d'acteurs :

- les mécanismes nationaux de prévention dans le cadre du protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture, tels que des médiateurs, des commissions des droits de l'homme ou des chanceliers de la justice. Utilisés dans quatre pays⁸⁴, ces mécanismes ont habituellement de vastes attributions et peuvent rencontrer des problèmes de capacité pour contrôler les retours forcés de manière systématique ;
- d'autres institutions publiques indépendantes, comme les commissions établies spécifiquement pour contrôler les retours forcés (la Commission de supervision du rapatriement (CSR); *Commissie Integraal Toezicht Terugkeer* (CITT) aux **Pays-Bas**), les organismes de surveillance de la migration (Haute commission pour l'immigration et le dialogue interculturel au **Portugal**) ou le Bureau du procureur (**Hongrie**) ;
- des ONG comme la Croix-Rouge (dans six États membres de l'UE)⁸⁵. Si leur financement par des fonds publics peut mettre en doute l'indépendance des ONG, elles sont considérées comme indépendantes à la Figure 5 pour autant que leur indépendance soit garantie juridiquement et qu'elles ne soient pas liées par les ordres émanant du ministère chargé des retours.

Plusieurs autres facteurs déterminent l'indépendance et l'efficacité des mécanismes de contrôle. Citons par exemple la fréquence des observations, la capacité de l'organisation chargée du contrôle de choisir les retours qu'elle contrôle, la suffisance des fonds par opposition à des contraintes ou à un contrôle budgétaires stricts, et la capacité des agents chargés du contrôle de formuler un avis indépendant.

⁸⁴ Autriche (Commissions du Conseil consultatif des droits de l'homme), République tchèque (Médiateur), Danemark (Médiateur) et Lettonie (Médiateur). En Finlande, la tâche est confiée au Médiateur et au Chancelier de la justice, lequel n'a pas le pouvoir de contrôler les retours forcés en pratique.

⁸⁵ Allemagne (diverses ONG dans au moins trois aéroports), Autriche (ONG *Verein Menschenrechte Österreich*), Estonie (Croix-Rouge), Lituanie (Croix-Rouge), Luxembourg (Croix-Rouge). De plus, en Slovaquie, des ONG peuvent être impliquées dans la procédure de contrôle.

Pratiques encourageantes

Inspecter de manière indépendante

La Commission de supervision du rapatriement (*Commissie Integraal Toezicht Terugkeer*, CITT) est un organisme indépendant chargé de contrôler les retours aux **Pays-Bas**. La CITT peut inspecter et escorter les opérations de retour individuelles et collectives ou inspecter la procédure de retour dans son ensemble, y compris les procédures et les méthodes de travail du Service de rapatriement et de départ (*Dienst Terugkeer & Vertrek*). Elle conseille également le gouvernement sur la manière d'améliorer la procédure intégrée de retour. La CITT peut choisir en toute indépendance le moment et la fréquence du contrôle des opérations de retour forcé. Elle accorde une attention particulière aux expulsions de groupes vulnérables et à celles qui attirent l'intérêt du public, telles que les expulsions collectives à bord de vols charter. Elle se concentre par ailleurs sur les cas dans lesquels des mesures coercitives sont jugées nécessaires, tels que, par exemple, les expulsions d'étrangers ayant des antécédents criminels et/ou violents. L'équipe de la CITT compte un médecin et un psychologue. Ceux-ci peuvent participer aux missions en vue de contrôler les expulsions de mineurs ou de personnes souffrant de problèmes de santé.

Voir le site www.commissieterugkeer.nl pour davantage d'informations.

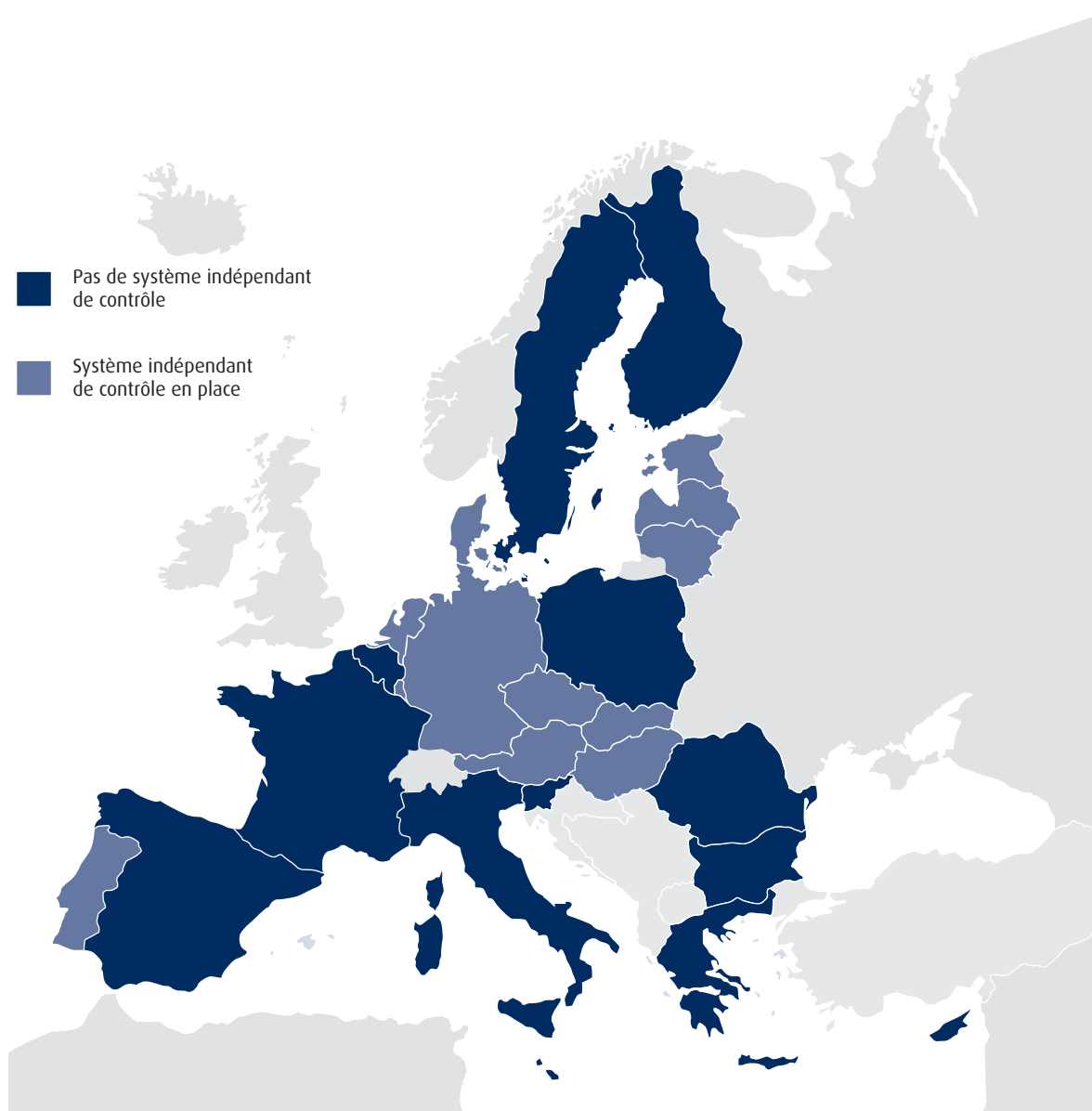
Publication de rapports

Publier des rapports sur les résultats obtenus est une composante essentielle d'un système de contrôle efficace dans le sens où cette démarche garantit la responsabilité des agences gouvernementales et la crédibilité de l'organisme chargé du contrôle. Seuls huit des 12 États membres (**Allemagne, Autriche, Danemark, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, République tchèque et Slovaquie**) dotés d'organismes de contrôle indépendants et opérationnels publient, du moins en partie, les résultats des missions de contrôle. Si certains États membres divulguent l'intégralité des rapports, la majorité d'entre eux produisent des rapports et des analyses spécifiques à usage interne uniquement, en publiant des résumés, des statistiques ou des recommandations à l'attention des autorités.

En **Autriche**, le Conseil consultatif des droits de l'homme publie des rapports annuels comportant des recommandations à l'attention du Ministère fédéral de l'Intérieur, mais ne rend pas compte de chaque retour contrôlé⁸⁶. Dans son rapport annuel 2010, le Conseil estimait ainsi

⁸⁶ Autriche, Conseil consultatif des droits de l'homme (2010), p. 20.

Figure 1.5: Systèmes indépendants de contrôle du retour forcé, par pays



Note: La carte illustre l'indépendance des organismes de contrôle par rapport aux autorités chargées de gérer les retours. D'autres failles possibles, telles que les limites au champ d'activité ou à la capacité des agents chargés du contrôle, ne sont pas prises en considération. À la fin 2011, la Belgique et la Grèce étaient sur le point d'introduire des mécanismes de contrôle. En Allemagne, des mécanismes de contrôle des retours sont prévus dans certains aéroports, mais pas à l'échelle nationale. L'Irlande et le Royaume-Uni ne sont pas inclus car ils ne sont pas liés par la directive «Retour».

Source: FRA, à partir de Matrix/ICMPD et d'informations recueillies sur Franet

que les enjeux liés aux droits fondamentaux devaient être pris en considération à toutes les étapes des retours forcés. En **Lituanie**, après chaque retour contrôlé, les observateurs soumettent un rapport succinct, dans lequel ils décrivent et évaluent l'intégralité du retour en question et formulent des recommandations en vue de l'amélioration de la procédure de retour et d'expulsion. Ces documents sont remis au coordinateur de projet de la Croix-Rouge mais ne sont pas publiés, bien que les recommandations soient présentées aux fonctionnaires et aux représentants des ONG lors d'une conférence.

1.3. Intégration

Cette section traite de l'intégration des migrants, y compris les ressortissants de pays tiers et leurs enfants en séjour légal. Les principes de base communs du Conseil européen relatifs à la politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne de novembre 2004⁸⁷ précisent que « l'intégration est un processus dynamique, à double sens, de compromis réciproque entre

87 Conseil de l'Union européenne (2004), p. 19.

tous les immigrants et résidents des États membres ». Même si ces principes communs font référence à différents groupes de migrants résidant au sein de l'Union européenne, les communications et directives européennes portent principalement sur les ressortissants de pays tiers en séjour légal.

En 2011, la Commission européenne a publié l'*Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers*⁸⁸. L'intégration s'entend comme étant un processus multidimensionnel à long terme nécessitant tant l'engagement de la société d'accueil que celui des migrants, le respect des droits et des cultures de ces derniers, ainsi que la nécessité de les tenir informés de leurs obligations. Dans le même temps, les migrants doivent faire preuve de leur volonté de s'intégrer et de respecter les règles et les valeurs de la société dans laquelle ils vivent. Cette communication souligne les difficultés de l'intégration européenne, formule des recommandations et propose des pistes d'action.

L'intégration des ressortissants de pays tiers devrait être fondée sur des garanties fortes se rapportant aux droits fondamentaux et à l'égalité de traitement, se fondant sur le respect mutuel de cultures et de traditions différentes. Dans le droit de l'UE, l'ensemble des droits accordés à une personne dépend de son statut. D'un côté, les migrants en situation irrégulière ne jouissent que de certains droits minimaux, tandis que, de l'autre, les demandeurs d'asile font l'objet d'une législation ciblée (comme la directive sur les conditions d'accueil). Les ressortissants de pays tiers résidents de longue durée bénéficient de droits équivalents à ceux des citoyens européens. D'autres catégories de personnes sont entre ces deux extrêmes : les étudiants, les chercheurs, les personnes rejoignant les membres de leur famille, les travailleurs migrants hautement qualifiés, les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire. Toutes ces catégories ont des droits inhérents à leur statut. Plus le séjour prolongé d'une catégorie de personnes est probable ou souhaité dans un pays, plus les droits qui lui sont reconnus seront nombreux.

Cette fragmentation des droits ne tient cependant pas compte du fait que les individus passent souvent d'une catégorie à l'autre. Les demandeurs d'asile peuvent devenir des résidents à long terme. Les personnes qui ne sont pas éloignées peuvent obtenir un permis de séjour temporaire et, avec le temps, faire également partie de la population résidente du pays. Les expériences de détention ou de privation endurées pendant les premiers mois et années dans le pays d'accueil peuvent créer des barrières psychologiques très

compromettantes pour la réussite future de l'intégration des migrants. L'*Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers* ne se penche pas sur le fait que les expériences d'accueil des migrants arrivant de manière irrégulière puissent compromettre leur capacité à s'intégrer plus tard, une fois qu'ils bénéficieront d'un statut de séjour légal.

Comme la FRA l'a signalé dans son Rapport annuel publié en 2011, dans plusieurs États membres, les migrants doivent répondre à une série de conditions préalables à leur entrée afin d'obtenir un permis de séjour. Ces conditions sont vues comme des prérequis nécessaires à leur intégration. Ces mesures préalables à l'arrivée des migrants figurent également dans le *livre vert relatif au droit au regroupement familial*, qui s'interroge sur la façon dont ces mesures sont utiles à leur intégration, sur leur évaluation dans la pratique, et cherche à savoir lesquelles sont les plus efficaces. Certains États membres demandent aux membres de la famille de passer un test de connaissance linguistique ou de la culture du pays d'accueil comme condition préalable à leur admission sur leur territoire. Afin de faciliter l'intégration et de préparer les nouveaux migrants, une pratique plus encourageante serait de les informer, avant leur arrivée, de la vie dans leur nouveau pays de résidence au sein de l'Union européenne.

Comme indiqué dans l'*Agenda européen*, l'intégration s'obtient par la participation active des migrants dans les sociétés d'accueil. Les données nécessaires à la définition d'indicateurs pouvant mesurer l'intégration des migrants ont été présentées dans le cadre d'une étude pilote d'Eurostat publiée en juin 2011⁸⁹. Cette étude souligne quatre secteurs où les progrès effectués par les politiques d'intégration peuvent être mesurés ou observés : emploi, éducation, inclusion sociale, et citoyenneté active. Les chiffres donnés pour les différents groupes de migrants tiennent compte du pays de naissance et du pays de nationalité, et comprennent les résidents de longue durée des pays tiers ainsi que les ressortissants de pays tiers qui ont acquis la nationalité du pays. Ces domaines stratégiques peuvent être mis en parallèle avec le *cadre de l'Union européenne pour les stratégies nationales d'intégration des Roms*⁹⁰ visant à améliorer la situation des Roms au sein des États membres du point de vue de l'éducation, de l'emploi, du logement, des soins de santé et des services essentiels. Les domaines les moins traités et les moins couverts par les données statistiques sont la participation politique, la participation sociale et la participation culturelle. Si l'on examine de plus près ces domaines, on note des différences importantes en termes d'accès et de taux de participation entre les différents groupes de migrants et

88 Commission européenne (2011g), des références ou commentaires relatifs aux conclusions du Conseil « Justice et affaires intérieures » de décembre 2011 pourraient être envisageables.

89 Eurostat (2011).

90 Commission européenne (2011m).



la population majoritaire, mais également des pratiques encourageantes d'intégration.

ACTIVITÉ DE LA FRA

Respect et protection des personnes appartenant à des minorités

En septembre 2011, la FRA a publié un rapport comparatif sur le respect et la protection des personnes appartenant à des minorités (*Respect for and protection of persons belonging to minorities*). Ce rapport analyse ce que le Traité de Lisbonne prévoit pour la protection des minorités, et les politiques que l'Union européenne a récemment adoptées en la matière. On y trouve de nombreuses preuves de la persistance des phénomènes de discrimination dans de nombreux domaines de la vie, dont l'emploi, le logement, les soins de santé et l'enseignement.

1.3.1. Santé

Évolutions législatives et politiques en matière de santé affectant les migrants

Plusieurs dispositions juridiques existent afin de garantir une égalité de traitement entre les citoyens de l'Union européenne et les ressortissants de pays tiers résidents de longue durée⁹¹ et les migrants bénéficiant d'une protection internationale⁹² dans une série de domaines économiques et sociaux, dont celui des soins de santé. Par ailleurs, l'article 30 de la directive sur les qualifications professionnelles⁹³ garantit un accès aux soins de santé aux réfugiés et aux personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire aux mêmes conditions que les ressortissants des États membres. La refonte de cette directive a supprimé une limitation qui existait auparavant pour les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire.

Sur le plan de la restriction des droits, certains États membres ont, toutefois, adopté des mesures qui pourraient potentiellement entraîner des obstacles économiques qui limiteraient l'accès des migrants aux soins de santé. Au **Danemark**, par exemple, des dispositions introduites au mois de juin 2011 précisent que les patients séjournant dans le pays depuis plus de sept ans et qui nécessitent des services d'interprétation lorsqu'ils cherchent une assistance médicale doivent supporter personnellement le coût de ces services. Par contre, les migrants séjournant dans le pays depuis moins de sept ans continueront de bénéficier gratuitement de ce service⁹⁴.

Des changements visant à augmenter le coût de l'assurance maladie pour les ressortissants de pays tiers ont également été introduits dans certains États membres. Ce fut le cas en **République tchèque**, où des modifications de la loi ont conduit à multiplier par deux le taux de couverture des polices d'assurance pour les ressortissants de pays tiers demandant un permis de séjour valable pour plus de 90 jours. Depuis janvier 2011, il leur est demandé de souscrire à des polices d'assurance couvrant jusqu'à 60 000 EUR de frais, alors que ce chiffre s'élevait précédemment à 30 000 EUR⁹⁵.

Certains États membres ont adopté des stratégies nationales d'intégration des populations migrantes qui comportent un volet relatif aux soins de santé. C'est le cas de **Chypre**, qui a adopté son premier plan d'action pour l'intégration des migrants séjournant légalement dans le pays⁹⁶. Dans le domaine de la santé, ce plan d'action vise à faciliter l'accès des migrants aux informations et aux traitements et à leur assurer une meilleure prise en charge par les prestataires de soins de santé. Cela dit, tous les migrants en séjour régulier sont couverts par l'assurance maladie. À Chypre, malgré la gratuité des soins de santé pour les personnes dont le salaire est inférieur à un certain montant, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) révèle⁹⁷ que la pratique semble être de refuser les soins de santé gratuits aux migrants appartenant à cette catégorie. L'ECRI ajoute que les organisations gouvernementales et non gouvernementales expriment leurs préoccupations quant au fait que, bien que les réfugiés aient le droit de disposer de soins de santé gratuits comme tout Chypriote ou ressortissant de l'Union européenne, ils se voient toujours refuser un traitement particulier à l'étranger lorsque le traitement médical ou la procédure médicale ne peut être assuré à Chypre.

Dans le même esprit que le plan d'action chypriote, le gouvernement de la **République tchèque** a adopté son « concept d'intégration des étrangers » (*Foreigners integration concept*), qui a demandé aux ministres de la Santé et de l'Intérieur de formuler une proposition afin d'améliorer la prise en charge médicale des étrangers pour la fin de l'année 2011.

Un autre exemple est celui de l'**Autriche**, dont le plan d'action national sur l'intégration des migrants comprend des recommandations spécifiques relatives aux soins de santé. Ce plan, qui est coordonné par le Ministère de l'Intérieur (*Bundesministerium für Inneres*), vise, entre autres, à sensibiliser les groupes de personnes

91 Directive du Conseil 2003/109/CE, JO 2004 L 16, p. 44.

92 Directive 2011/51/UE, JO 2011 L 132, p. 1.

93 Directive 2011/95/UE, JO 2011 L 337, p. 9.

94 Danemark, Ordre de service n° 446 du 12 mai 2011.

95 République tchèque, *Zákon o pobytovizinců* (loi relative au séjour), n° 326/1999, 1^{er} janvier 2000, dernière modification en date du 1^{er} janvier 2011 par la loi 427/2010.

96 Chypre, Σχέδιο Δράσης για την Ένταξη των μεταναστών που διαμένουν νόμιμα στη Κύπρο 2010-2012.

97 Conseil de l'Europe, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) (2011a).

défavorisées d'origine étrangère et à faciliter leur recours à des soins de santé préventifs. Dans le cadre de l'amélioration de leur accès aux soins de santé, le personnel médical sera encouragé à diversifier ses connaissances linguistiques et des efforts seront poursuivis afin d'augmenter le nombre de professionnels de la santé ayant des origines étrangères.⁹⁸

En mars, le Ministre du Travail, des Affaires sociales et de la Famille (*Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky*) de la **République slovaque** a modifié le concept de l'intégration des étrangers (*Koncepcia integrácie cudzincov v Slovenskej republike*) qui avait été adopté en mai 2009⁹⁹. Cette politique porte sur l'intégration des ressortissants de pays tiers séjournant légalement en Slovaquie. Elle introduit une série de mesures qui contribueraient à une meilleure prise en charge médicale des ressortissants de pays tiers, notamment en facilitant leur accès au système de soins de santé.

Pratiques encourageantes

Enregistrer le statut des migrants dans les bases de données médicales

En 2011, le Ministre de la Santé (*Ministrstvo za zdravje*) en Slovaquie a formulé un projet de proposition de loi sur les bases de données médicales (*Predlog Zakona o zbirkah podatkov v zdravstvu*). Ce projet de loi définit les droits, les obligations et les devoirs des prestataires de soins de santé et d'autres intervenants dans le traitement des données personnelles et la gestion de bases de données dans le domaine des soins de santé. Il précise que plusieurs bases de données comprendront des données ventilées selon le statut de migrant, dont le registre des maladies chroniques; le registre des soins de santé préventifs à destination des enfants et des jeunes; le registre des soins de santé préventifs à destination des adultes; le registre des soins de santé procréative; la base de données sur les traitements au sein des hôpitaux et d'autres infrastructures fixes; et la base de données sur la santé de la population active, les accidents du travail et maladies professionnelles, et les absences justifiées des travailleurs pour cause de maladie.

Deux principales tendances se dégagent dans le petit nombre d'États membres où des données relatives aux inégalités de santé entre la population majoritaire et les communautés migrantes ont été publiées en 2011: ces dernières font moins appel aux soins de santé

préventifs (**Allemagne**¹⁰⁰, **Autriche**¹⁰¹, **Danemark**¹⁰²) et sont en moins bonne santé (**Danemark**¹⁰³, **Pays-Bas**¹⁰⁴) que la population majoritaire.

Les réfugiés, mais également les demandeurs d'asile, risquent davantage d'être en mauvaise santé et de souffrir de troubles de la santé mentale. Selon la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme (*Equality and Human Rights Commission*, EHRC), au **Royaume-Uni**, les réfugiés et les demandeurs d'asile connaissent des problèmes de santé particuliers suite à leur déplacement et à d'éventuels traumatismes passés¹⁰⁵.

1.3.2. Éducation

Dans son rapport sur **Malte**¹⁰⁶, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) exprime des préoccupations quant aux difficultés que rencontrent les femmes migrantes, notamment les réfugiées et les demandeuses d'asile, pour accéder effectivement à l'enseignement.

Les conditions de séjour peuvent également constituer des obstacles empêchant les migrants et les ressortissants de pays tiers de bénéficier d'un accès équitable à un enseignement préscolaire et à des bourses d'études. En **République tchèque**, par exemple, les municipalités exigent souvent que les personnes souhaitant inscrire leurs enfants à un enseignement préscolaire soient des résidents permanents de cette municipalité. Le Défenseur public des droits (*Veřejný ochránce práv – Ombudsman*) a défini cette pratique comme étant discriminatoire et contraire à la législation nationale en matière d'enseignement (*školský zákon*)¹⁰⁷. Il a également formulé une recommandation afin de garantir le droit pour tous à une égalité de traitement au niveau de l'accès à l'enseignement préscolaire¹⁰⁸.

En **Italie**, dans certaines municipalités, l'accès à l'enseignement préscolaire et aux bourses d'études pour les ressortissants de pays tiers et les citoyens européens est soumis à des conditions restrictives de séjour imposées par les pouvoirs locaux. Certaines municipalités exigent un permis de séjour et une inscription dans le registre

100 Allemagne, Bureau fédéral pour les migrations et les réfugiés (2011).

101 Autriche, Institut statistique d'Autriche (2011), p. 66.

102 Kjølner M. et al. (2007).

103 Ibid.

104 Can, M. (2011).

105 Royaume-Uni, Equality and Human Rights Commission (2010).

106 Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) (2011), p. 4.

107 République tchèque, Loi sur l'enseignement préscolaire, primaire, secondaire, tertiaire, professionnel et d'autres formes d'enseignements (loi sur l'enseignement) n° 561/2004, 1^{er} janvier, 2005, dernière modification en date du 25 mars 2011, par la loi n° 73/2011.

108 République tchèque, *Veřejný ochránce práv* (2010).

98 Autriche, Ministère de l'Intérieur (2011), p. 29-32.

99 Slovaquie, Ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille (2011).

municipal des habitants. D'autres municipalités exigent une durée minimale de séjour avant qu'une personne puisse bénéficier des services sociaux (jusqu'à 15 ans dans certaines régions); cette condition a agi comme une barrière même pour les migrants à long terme. Dans son rapport annuel de 2011, l'Office national contre la discrimination raciale (*Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali*, UNAR) a considéré que les actes administratifs visant à limiter l'accès à l'enseignement préscolaire ainsi qu'aux bourses d'études représentaient une discrimination institutionnelle¹⁰⁹. Certaines municipalités italiennes ont adopté des critères restrictifs similaires pour les migrants à long terme souhaitant bénéficier d'un logement social ou de subventions à la location (pour plus d'information, se référer au chapitre consacré au logement ci-après).

En **Autriche**, la loi sur la scolarité obligatoire (*Schulpflichtgesetz*)¹¹⁰ entrée en vigueur en 2011 dispose que l'enseignement est obligatoire pour les enfants en séjour permanent en Autriche, mais pas pour les enfants en séjour temporaire.

Les premiers résultats de l'enquête « Trajectoires et origines (TeO) : enquête sur la diversité des populations en France », qui a interrogé 21 000 personnes en **France** métropolitaine entre septembre 2008 et février 2009, ont été publiés à la fin de l'année 2010¹¹¹. Les personnes interrogées étaient des migrants, des descendants de migrants et des personnes appartenant à la population majoritaire. L'objectif de cette enquête était d'analyser l'accès des migrants et de leurs enfants nés en France aux ressources mises à leur disposition.

- Sur le plan de l'enseignement, l'étude révèle qu'un nombre nettement inférieur de personnes issues de l'immigration accèdent à l'enseignement supérieur comparé à la population majoritaire. Si le pourcentage de la population majoritaire accédant à l'enseignement supérieur est de 53 %, celui des descendants de migrants originaires de Turquie est de 25 %, celui des descendants d'origine algérienne est de 41 %, celui des descendants d'origine portugaise est de 43 % et celui des descendants d'origine subsaharienne est de 44 %. « Ces écarts proviennent des différenciations en matière d'orientation dans le secondaire, différenciations scolaires qui redoublent en partie les différences d'origines sociales entre les sous-groupes »¹¹².
- Les résultats de l'enquête révèlent également que les différences de parcours professionnels entre la

population majoritaire et les minorités en France peuvent s'expliquer par un traitement discriminatoire lors de l'orientation scolaire. En moyenne, 14 % des descendants de migrants déclarent « avoir été moins bien traités » lors de leur orientation scolaire, ce qui est trois fois supérieur au taux de la population majoritaire. Ce sentiment est particulièrement marqué chez les descendants de migrants originaires d'Afrique sahélienne (24 %), du Maroc et de Tunisie (23 %), de Turquie (22 %), d'Algérie (20 %) et d'Afrique de l'Ouest et centrale (20 %). Parmi les motifs cités comme causes potentielles de ces traitements défavorables, l'« origine » prédomine, suivie de la « couleur de la peau »¹¹³.

- Les résultats de l'enquête suggèrent que la ségrégation de facto dans l'enseignement pourrait être le résultat d'une ségrégation résidentielle et de stratégies d'évitement des parents. « Les stratégies d'évitement sont plus courantes dans les familles de la population majoritaire »; 30 % des enfants appartenant à ce groupe fréquentent des écoles situées à l'extérieur de la zone géographique définie par la carte scolaire. Les descendants de migrants, au contraire, ont tendance à moins éviter les écoles situées dans leur zone en application de la carte scolaire: 16 % des personnes interrogées originaires de Turquie, 18 % des personnes interrogées originaires d'Afrique sahélienne, 20 % des personnes interrogées originaires d'Afrique de l'Ouest et centrale et 21 % des personnes interrogées originaires d'Algérie fréquentent des écoles situées à l'extérieur de la zone géographique définie par la carte scolaire.
- Les premiers résultats de l'enquête révèlent également que les enfants issus d'une minorité ethnique fréquentent davantage d'« écoles qui concentrent de nombreux enfants d'immigrés (51 % en moyenne contre 17 % pour la population majoritaire »¹¹⁴. Cette tendance, en France, pourrait être le résultat de la ségrégation résidentielle, qui fait qu'il est moins probable que les descendants de migrants soient scolarisés dans des établissements fréquentés par les enfants de la population majoritaire.

Des recherches effectuées dans huit États membres (**Allemagne, France, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni**)¹¹⁵ confirment le fait que la ségrégation entraîne des stratégies d'évitement. Dans sa publication de 2011 intitulée *Intolérance, préjugés et discrimination : un rapport européen (Intolerance, Prejudice and Discrimination : a European Report)*, la

109 Italie, Office national contre la discrimination raciale (UNAR) (2011).

110 Autriche, Loi autrichienne de 2011 relative à l'enseignement obligatoire, BGBl. 76/1985, dernière modification en date par la BGBl. I 113/2006.

111 Brinbaum, Y., et al. (2010), p. 50.

112 Ibid., p. 51.

113 Ibid., p. 45-51.

114 Ibid., p. 51.

115 L'enquête a été menée en Angleterre, au pays de Galles et en Écosse, mais pas en Irlande du Nord.

Fondation Friedrich Ebert (*Friedrich Ebert Stiftung*) a analysé des données recueillies en automne 2008 dans le cadre de l'étude sur l'hostilité selon les groupes d'appartenance en Europe (*Group-based Enmity in Europe*), menée par l'université de Bielefeld¹¹⁶. Cette étude a mené, dans chaque pays concerné, des entretiens téléphoniques auprès de 1 000 personnes âgées de plus de 16 ans. L'analyse des résultats de l'enquête révèle que 41 % des personnes européennes interrogées sont « plutôt d'accord ou tout à fait d'accord » sur le fait qu'elles n'enverraient pas leurs enfants dans une école où la majorité des élèves sont des migrants. En Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, plus de la moitié des personnes interrogées sont de cet avis, tandis qu'en France, en Italie et en Pologne, leur proportion s'élève à près d'un tiers. Au Portugal, une personne interrogée sur quatre est de cet avis¹¹⁷.

1.3.3. Emploi

Les migrants et le marché de l'emploi

Il a clairement été démontré que les différents groupes de migrants se trouvent souvent, sur le marché de l'emploi, dans de moins bonnes situations que la population majoritaire des États membres. Il peut s'agir d'un taux de chômage plus important, d'une surqualification pour le travail accompli ou de surreprésentation ou sous-représentation des migrants et des minorités ethniques dans certains secteurs de l'économie comparé à la population majoritaire¹¹⁸.

Les données publiées par l'Observatoire des inégalités en décembre 2010 suggèrent que les personnes issues de l'immigration sont victimes d'inégalités sur le marché de l'emploi en **France**¹¹⁹. Les données, qui portent sur l'année 2007, démontrent que si 23 % des Français appartenaient à la catégorie des « ouvriers », ce pourcentage était nettement supérieur pour les autres groupes : Algériens (43 %), Marocains (52 %), Tunisiens (49 %), Turcs (66 %) et Africains (à l'exception des nationalités mentionnées précédemment) (35 %).

Les personnes issues de l'immigration et de minorités ethniques sont davantage touchées par le chômage que la population majoritaire en **Grande-Bretagne**¹²⁰. Pour le dernier trimestre de 2010, le taux de chômage global en Grande-Bretagne était de 4,9 %, celui de la population blanche étant de 4,5 %. Le taux de chômage moyen pour les minorités ethniques était de 8,5 %. Au sein de ce groupe, les personnes les plus touchées par le chômage étaient issues de couples mixtes (12,8 %),

suivis des « Noirs ou britanniques noirs » (11,5 %). Les « Asiatiques ou britanniques asiatiques » sont dans une situation relativement meilleure avec un taux de chômage de 6,8 %.

ACTIVITÉ DE LA FRA

Les migrants, les minorités et l'emploi

En juillet 2011, la FRA a publié une mise à jour de son Rapport 2003-2008 sur l'exclusion et la discrimination des migrants et des minorités, et sur l'emploi des migrants et des minorités au sein des 27 États membres de l'Union européenne. Le rapport propose une analyse comparative et une analyse des données et informations portant sur la discrimination sur les lieux de travail et les marchés du travail au sein de l'Union européenne. Le rapport révèle que des formes d'inégalité persistent sur le marché de l'emploi entre les étrangers, les migrants et les minorités, et la population majoritaire.

Les dernières données disponibles pour l'**Autriche** révèlent qu'en 2008, 15 % de la deuxième génération de migrants (et 29 % de la première génération de migrants) sont surqualifiés pour le travail qu'ils accomplissent, alors que ce pourcentage n'est que de 10 % chez les personnes qui ne sont pas issues de l'immigration¹²¹. Des données datant de 2010 révèlent que les secteurs du commerce ou de la manufacture emploient le plus de travailleurs en Autriche, et que les personnes issues de l'immigration sont plus représentées dans ces secteurs que celles qui ne sont pas issues de l'immigration¹²².

En **Belgique**, des données publiées par le Service public fédéral « Emploi, travail et concertation sociale » révèlent que le taux d'emploi des Belges non issus de l'immigration était de 63,2 % en 2009¹²³. Pour les migrants originaires de l'Union européenne, ce taux était de 52,2 %, comparé à 47,1 % pour les migrants originaires de pays hors Union européenne. Des différences similaires peuvent être observées au niveau du taux de chômage, celui des Belges étant de 6,6 %, alors que celui des migrants originaires de l'Union européenne est de 16,2 % et celui des migrants originaires de pays hors Union européenne de 21,9 %.

Au **Danemark**, les statistiques du Syndicat des employés commerciaux et des employés de bureau (*Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund, HK*) démontrent que le taux de chômage des personnes issues de l'immigration

¹¹⁶ Zick, A., et al. (2011), p. 18.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop) (2011).

¹¹⁹ Observatoire des inégalités (2010).

¹²⁰ Royaume-Uni, Institut national de statistique (2011).

¹²¹ Autriche, Institut statistique d'Autriche (2011), p. 57.

¹²² Autriche, Institut statistique d'Autriche (2011).

¹²³ Belgique, Service public fédéral « Emploi, travail et concertation sociale » (2011).

était de 9,2 %, alors que celui des Danois non issus de l'immigration était de 4,1 % en 2010¹²⁴. Par ailleurs, les dernières statistiques nationales révèlent que si le taux d'emploi des personnes d'origine danoise était de 74,1 % en 2010, celui des descendants de migrants était de 58 %. Au sein de ce groupe, le taux d'emploi des descendants de pays occidentaux était de 66,7 %, alors que celui des descendants originaires de pays non occidentaux était de 56 %¹²⁵. Les « pays occidentaux » comprenaient les pays nordiques, les pays de l'Union européenne, Andorre, l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Liechtenstein, Monaco, la Nouvelle-Zélande, San Marino, la Suisse et le Vatican. Les « pays non occidentaux » étaient tous les autres pays¹²⁶.

En **Allemagne**, la réussite professionnelle des personnes issues de l'immigration demeure inférieure à celle des Allemands non issus de l'immigration. Les dernières données disponibles, qui couvrent l'année 2009, révèlent qu'à 13 %, le taux de chômage des personnes issues de l'immigration était supérieur à celui des personnes non issues de l'immigration, qui était de 6,5 %¹²⁷. La proportion de travailleurs manuels parmi les personnes issues de l'immigration était également bien plus élevée que celle des ressortissants nationaux : 40,8 % contre 23,1 %.

En 2010, aux **Pays-Bas**, le taux de chômage parmi les personnes issues de l'immigration originaires d'un pays non occidental était de 12,6 %, alors que celui des personnes non issues de l'immigration était de 4,5 %¹²⁸. Le taux net de participation à la vie active parmi les personnes issues de l'immigration originaires d'un pays non occidental était de 52,8 %, alors que celui des personnes non issues de l'immigration était de 69,4 %. Dans le cadre de cette étude, « les personnes originaires d'un pays non occidental provenaient de Turquie, d'Afrique, d'Amérique latine ou d'Asie, à l'exception des anciennes Indes orientales néerlandaises, ou Indonésie, et du Japon. La première génération comprend les hommes et les femmes nés à l'extérieur des Pays-Bas. La deuxième génération comprend les hommes et les femmes nés aux Pays-Bas dont au moins l'un des parents est né à l'étranger¹²⁹ ».

« À Chypre, les demandeurs d'asile, les travailleurs migrants, les non-blancs et les Chypriotes musulmans font encore l'objet d'une discrimination répandue sur le marché de l'emploi, qui est souvent attribuée à un protectionnisme profondément ancré. »

ECRI (2011a), p. 22

124 Danemark, Syndicat des employés commerciaux et des employés de bureau (2011).

125 Danemark, Institut statistique du Danemark (2011a).

126 Danemark, Institut statistique du Danemark (2011b).

127 Allemagne, Bureau fédéral pour les migrations et les réfugiés (2011).

128 Pays-Bas, Institut statistique des Pays-Bas (2011a).

129 Pays-Bas, Institut statistique des Pays-Bas (2011b).

Supprimer les obstacles

Si les statistiques et les cas présentés ci-dessus indiquent que les migrants continuent de rencontrer des obstacles sur le marché de l'emploi au sein de l'Union européenne, certains États membres ont adopté des politiques et des législations visant à supprimer ces obstacles. À long terme, leur suppression pourrait permettre d'améliorer l'intégration sur le marché de l'emploi des première et deuxième générations de migrants originaires de l'Union européenne et d'ailleurs.

En **Autriche**, la législation relative au travail des ressortissants étrangers (*Ausländerbeschäftigungsgesetz*) a été modifiée en avril 2011 ; la disposition demandant aux employeurs de privilégier le licenciement des travailleurs étrangers en cas de réductions de personnel a été supprimée¹³⁰. En **Allemagne**, la législation adoptée en juillet 2011 facilite à présent la reconnaissance des qualifications professionnelles obtenues à l'étranger grâce à l'introduction d'une procédure unique¹³¹.

1.3.4. Logement

En **Bulgarie**, le Conseil des réfugiés (*Българският съвет за бежанци и мигранти*) a indiqué dans son rapport 2008-2010 sur l'intégration des réfugiés que ces derniers continuent de rencontrer des obstacles et des difficultés en matière d'accès au logement social et privé. Ces obstacles découlent de certaines conditions d'attribution, comme le fait d'être inscrit auprès d'une municipalité, d'avoir séjourné dans la municipalité pendant une période déterminée par les municipalités elles-mêmes, et l'attitude discriminatoire des propriétaires réticents à louer leur bien à des étrangers ayant un statut de réfugié ou un statut humanitaire¹³².

En **Italie**, le président de la région de Vénétie a proposé un projet de loi, devant encore être adopté, précisant que les migrants doivent avoir séjourné dans la région pendant 15 ans avant de pouvoir bénéficier des services sociaux locaux, comme l'accès à un logement social ou des subventions à la location¹³³. S'ils souhaitent s'inscrire au registre municipal des résidents (*iscrizione anagrafica*), les migrants doivent répondre à une série de conditions de logement précises qui ne s'appliquent pas aux citoyens italiens. L'une de ces conditions est la certification par un service de la municipalité ou un service sanitaire local que la surface habitable du logement est en adéquation avec le nombre de résidents. Dans la mesure où cette inscription est une condition d'accès à ces services sociaux, les ressortissants de pays tiers qui ne peuvent répondre à ces conditions pourraient

130 Autriche, Parlement de la République d'Autriche (2011).

131 Allemagne, Ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche (2011a ; 2011b).

132 Bulgarie, Conseil bulgare des réfugiés (2009).

133 Italie, Conseil régional de Vénétie (2011).

se voir refuser l'accès à un logement social ou à des subventions à la location. L'Office national contre la discrimination raciale (*Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali*, UNAR) a publié un avis indiquant que le fait d'exiger la nationalité italienne ou une durée de séjour de plusieurs années dans une municipalité afin de bénéficier de services publics constitue une discrimination sur la base de la nationalité¹³⁴. En avril 2011, la Commission européenne a lancé une procédure d'infraction contre l'Italie pour les lois en vigueur dans la région de Frioul - Vénétie-Julienne qui conditionnent l'accès à un logement social à plusieurs années de séjour dans la région, ou qui accordent, sous une autre forme, un traitement préférentiel aux citoyens italiens par rapport aux ressortissants de pays tiers résidents de longue durée¹³⁵.

Dans son rapport de 2011 sur l'**Espagne**, l'ECRI précise que « la nouvelle loi sur les droits et les libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale ouvre une possibilité pour des restrictions discriminatoires en garantissant le droit à une aide au logement sur un pied d'égalité avec les Espagnols seulement aux résidents étrangers de longue durée et en laissant la décision dans les autres cas à la discrétion des communautés autonomes ayant responsabilité dans ce domaine »¹³⁶.

Les ressortissants non européens peuvent également être exclus des programmes de logement social. En **Slovénie**, par exemple, la loi sur le logement adoptée en 2003 dispose que seuls les Slovènes et les citoyens européens en séjour permanent ont le droit de demander un logement social, des subventions à la location ou des prêts au logement, pour autant que le principe de réciprocité soit respecté, c'est-à-dire que les ressortissants slovènes bénéficient de services similaires dans l'État membre du demandeur¹³⁷.

En **France**, l'enquête susmentionnée intitulée « Trajectoires et origines (TeO) : enquête sur la diversité des populations » présente une analyse des inégalités en matière d'accès au logement¹³⁸. Les premiers résultats de l'enquête démontrent que « les immigrés et leurs descendants sont moins fréquemment propriétaires et occupent plus souvent un logement HLM que la population majoritaire. C'est particulièrement le cas pour les originaires d'Afrique subsaharienne, du Maghreb ou de Turquie. Un cinquième des immigrés d'Algérie et d'Afrique subsaharienne déclarent avoir déjà été discriminés dans l'accès au logement. Le ressenti de

la ségrégation touche surtout les locataires de HLM et particulièrement les immigrés comme les natifs d'un DOM »¹³⁹. Sur la base des conclusions de cette enquête, l'Institut national d'études démographiques (INED) a publié, en avril 2011, un rapport sur la ségrégation résidentielle des migrants en France¹⁴⁰. Ce rapport montre que 42 % de la population originaire d'Afrique du Nord, d'Afrique subsaharienne et de Turquie vit dans 10 % des quartiers ayant les taux de chômage les plus élevés, alors que 10 % de la population majoritaire vit dans ces mêmes quartiers.

L'enquête menée par la Fondation Friedrich Ebert (mentionnée ci-dessus) en **Allemagne** révèle que 50 % des personnes interrogées allemandes préféreraient ne pas « déménager dans un quartier où vivent de nombreux migrants » et « trouvent ces quartiers problématiques »¹⁴¹.

En **Allemagne**, le Délégué du gouvernement fédéral chargé des migrations, des réfugiés et de l'intégration (*Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration*) a remarqué que les migrants étaient souvent victimes de discrimination sur le marché du logement¹⁴². Il a donc demandé aux agents immobiliers et aux associations de mettre au point de nouvelles façons de répondre aux besoins de ce groupe particulier, en poursuivant des actions de sensibilisation et en formant leurs employés en vue de lutter contre la discrimination.

L'institut des études ethniques du Centre **lituanien** de recherche sociale a mené un sondage d'opinion en 2010 sur la distance sociale entre les différents groupes sociaux et les attitudes face à l'immigration. Au total, 1 008 personnes âgées de 15 à 74 ans ont été interrogées. Les résultats du sondage, publiés en décembre 2010, révèlent que 63,8 % personnes interrogées ne seraient pas en faveur de l'attribution de logements sociaux aux migrants¹⁴³.

En décembre 2010, en **Espagne**, la publication des résultats d'une enquête de l'Observatoire basque de l'immigration (*Ikuspegi*) menée auprès de 1 200 individus d'origine étrangère et espagnols non issus de l'immigration a révélé que 56,2 % des personnes migrantes interrogées affirment avoir rencontré de grandes difficultés pour la location d'un appartement¹⁴⁴. Un autre sondage d'opinion réalisé par le gouvernement **catalan**, qui a consisté en 1 600 entretiens individuels avec des Espagnols non issus de l'immigration, révèle que seulement 48,5 % des personnes interrogées seraient

134 Italie, UNAR (2010).

135 Italie, Procédure d'infraction n° 2009/2011 « Mauvaise application des dispositions de la directive 2003/109/CE par la commune de Vérone et la région du Frioul - Vénétie-Julienne ».

136 Conseil de l'Europe, ECRI (2011b) p. 7.

137 Slovénie, Loi sur le logement, 19 juin 2003.

138 Pan Ké Shon, J. L., et Robello, S. (2010).

139 Ibid., p. 93.

140 Pan Ké Shon, J. L., et Robello, S. (2011).

141 Zick, A., et al. (2011).

142 Allemagne, Migazin (2011).

143 Lituanie, Žibas Karolis (2010), p. 7.

144 Ikuspegi (2010).

disposées à louer un appartement à une famille de migrants¹⁴⁵.

Sans-abris

En septembre 2011, le Parlement européen a adopté une résolution sur une stratégie de l'Union européenne pour les personnes sans-abri. La résolution appelle à l'élaboration d'une stratégie européenne ambitieuse et intégrée, étayée par des stratégies nationales et régionales, ayant à longue échéance l'objectif, s'inscrivant dans le cadre plus large du processus d'inclusion sociale, de mettre un terme à la situation des sans-abri¹⁴⁶. Cette résolution s'explique en partie par le fait que les migrants, qu'ils soient ressortissants d'un pays tiers ou citoyens européens, représentent une part significative et croissante des personnes recourant aux services destinés aux personnes sans-abri au sein de l'Union européenne¹⁴⁷.

Une étude publiée à la fin de l'année 2010 décrivant la situation des sans-abri étrangers à Copenhague, au **Danemark**, révèle que ces personnes appartiennent à trois groupes principaux : les citoyens de l'UE originaires d'Europe centrale et orientale ; les groupes ethniques originaires de pays africains ; et les citoyens des pays scandinaves¹⁴⁸. La population des deux premiers groupes a augmenté l'année passée. L'un des sous-groupes les plus visibles est celui des citoyens roumains d'origine rom, qui vivent souvent dans des conditions d'extrême pauvreté.

En Finlande, le Centre de financement et de développement du logement finlandais (*Asumisen rahoittamis- ja kehittämisskeskus*, ARA / *finansierings- och utvecklingscentralen för boendet*) révèle que le sans-abrisme parmi les migrants a augmenté même si le nombre total de personnes sans domicile dans le pays a nettement diminué entre 2000 et 2010. En 2010, près de 9 % des personnes isolées sans domicile étaient des migrants, et plus de 40 % des familles sans domicile étaient constituées de migrants¹⁴⁹. Les rapports sociaux publiés chaque année par le Conseil national de la santé et de la protection sociale (*Socialstyrelsen*) en **Suède** indiquent également que le sans-abrisme chez les migrants est de plus en plus fréquent et soulignent la vulnérabilité des groupes de migrants ainsi que la prévalence de la ségrégation ethnique en matière de logement¹⁵⁰.

En novembre 2010, l'Institut polonais des affaires publiques a publié le rapport d'une étude pilote sur le sans-abrisme chez les réfugiés en **Pologne**. Cette enquête a été menée au nom du HCR en 2010 et elle a consisté en des entretiens approfondis de réfugiés tchéchènes. Elle a révélé que les principaux facteurs expliquant le sans-abrisme étaient le manque de logements collectifs et sociaux, la mauvaise situation économique des réfugiés et la réticence des propriétaires à louer leur bien à des étrangers, notamment les mères célibataires et les familles nombreuses, et le fait que certains propriétaires demandent des loyers supérieurs aux réfugiés par rapport aux Polonais¹⁵¹.

Des modifications importantes de la législation ont été introduites à l'échelle nationale, comme ce fut le cas en **Hongrie**. Les nouvelles dispositions entrées en vigueur en décembre 2011 font que toute personne « résidant habituellement dans des lieux publics » est passible d'une amende d'environ 500 EUR (150 000 HUF) ou de 60 jours d'emprisonnement¹⁵². Selon plusieurs acteurs nationaux et internationaux de la société civile, cela pourrait avoir dans le futur de graves conséquences pour les minorités ethniques et les réfugiés¹⁵³.

Participation politique

La participation politique des ressortissants de pays tiers demeure un sujet de discussion important dans certains États membres. Dans sa communication susmentionnée de 2011, la Commission souligne l'importance de la participation des migrants au processus démocratique, et préconise la suppression des obstacles à la participation politique des migrants. Dans le même esprit, au Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a demandé au Comité des ministres d'inviter les États membres à « veiller à ce que toute forme de participation démocratique au niveau local soit ouverte à tous les citoyens, quelle que soit leur citoyenneté ou nationalité »¹⁵⁴. Dans son Rapport annuel de 2010, la FRA a indiqué que la plupart des États membres accordent, sous certaines conditions, le droit de vote aux élections municipales ou locales aux ressortissants de pays tiers. En 2011, aucun pays n'a étendu le droit de vote aux citoyens non européens. À **Chypre**, le 13 octobre 2011, la Chambre des représentants a rejeté deux projets de loi relatifs à l'extension du droit de vote lors des élections municipales et locales aux migrants de longue durée non européens. À Berlin, des élections symboliques ont été organisées pour les étrangers non européens parallèlement aux élections de Berlin afin d'attirer l'attention

145 Generalitat de Catalunya, Centre d'Estudis d'Opinió (2010).

146 Parlement européen (2011c).

147 Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (Feantsa) (2011a).

148 Danemark, Commune de Copenhague (2010).

149 Finlande, Centre finlandais de financement et de développement du logement (2010).

150 Suède, Conseil national de la santé et de la protection sociale (2010b).

151 Wysieńska, K., et Ryabińska, N. (2010).

152 Hongrie, Loi n° CLIII/2011 relative à la modification de la loi sur les infractions (LXIX/1999).

153 Feantsa (2011b) ; Györi, P., et Vecsei, M. (2011) ; A Város Mindenkié (2011) ; HCR (2010).

154 Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (2011).

sur le nombre de Berlinoïses qui paient leurs impôts, mais n'ont pas le droit de voter en **Allemagne**¹⁵⁵. En **Belgique**, une proposition visant à supprimer le droit de vote des ressortissants non européens a été formulée à la chambre des représentants en 2010 et au Sénat en 2011 par des parlementaires issus d'un parti minoritaire siégeant dans l'opposition¹⁵⁶.

Pratiques encourageantes

Impliquer les migrants dans la participation politique

Le Parlement finnois des migrants, projet financé par des fonds publics, a été établi afin de sensibiliser l'opinion publique sur des questions importantes et de permettre aux migrants de s'exprimer dans le débat finnois sur l'immigration. Ce Parlement n'a pas de statut légal. Les premières élections du Parlement des migrants se tiendront en 2012, en même temps que les élections communales. Au total, 50 représentants parlementaires seront élus. Les citoyens finnois d'origine étrangère, les étrangers ayant séjourné pendant au moins un an en **Finlande** et les enfants de migrants seront éligibles et auront le droit de voter.

Pour plus d'informations, visitez le site www.ipf.fi

Perspectives

L'Union européenne devra avoir mis en place un régime d'asile européen commun avant la fin de l'année 2012. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile sera appelé à jouer un rôle de plus en plus important au niveau pratique en soutenant les systèmes d'asile nationaux avec des informations et des outils.

La finalisation de la refonte du cadre d'asile restera un défi étant donné la persistance des différents points de vue au sein de la Commission européenne, du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen.

Un mécanisme sera nécessaire pour évaluer si les droits fondamentaux des demandeurs d'asile qui sont transférés vers un autre État membre de l'UE conformément au règlement Dublin II sont menacés.

La vulnérabilité des migrants en situation irrégulière à l'exploitation et aux abus restera une source d'inquiétudes. Les décideurs, notamment au niveau de l'UE, sont plus susceptibles d'accorder une plus grande attention à la situation des personnes qui ne peuvent pas être

éloignées pour des raisons juridiques, humanitaires ou pratiques.

En ce qui concerne les droits des migrants en situation irrégulière, l'expérience acquise lors de la mise en œuvre de la directive prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs montrera si les mécanismes existants sont efficaces, au moins en ce qui concerne le droit à réclamer les salaires impayés.

L'adoption de la directive sur les travailleurs migrants saisonniers devrait faciliter la migration de la main-d'œuvre non qualifiée au sein de l'UE. Cet instrument pourrait permettre de réduire la demande de la main-d'œuvre des personnes en séjour illégal sur le territoire des États membres de l'UE et qui sont généralement menacées d'exploitation.

En ce qui concerne l'intégration des migrants dans les sociétés des États membres de l'UE, un des défis à venir sera de s'assurer que l'intégration continue à être considérée comme un processus à deux volets, en luttant contre la discrimination tout en reconnaissant les avantages de la diversité pour la société d'accueil.

Un suivi continu fondé sur des indicateurs convenus d'intégration, notamment dans les domaines de la participation politique, culturelle et sociale, est nécessaire à la promotion de l'intégration des ressortissants de pays tiers résidant légalement.

La modernisation de la directive sur les qualifications professionnelles dans un livre vert de la Commission européenne pourrait permettre une meilleure mobilité pour certaines catégories de ressortissants de pays tiers au sein de l'UE : les membres de la famille des citoyens de l'UE, les résidents à long terme, les réfugiés et les détenteurs de la carte bleue européenne.

¹⁵⁵ Citizens For Europe e.V. (2011).

¹⁵⁶ Belgique, proposition de loi – supprimant le droit de vote aux élections communales pour les ressortissants non européens (2010).

Références

A Város Mindenkié (2011), « Hundreds demonstrated against the growing criminalisation of Hungary, homelessness in Budapest », 17 octobre 2011.

Allemagne, Bureau fédéral pour les migrations et les réfugiés (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, BAMF) (2011), *Migranten nutzen Gesundheitswesen anders*, 8 février 2011.

Allemagne, Migazin – Migration in Germany (2011), « Wohnungsmarkt: Maria Böhmer fordert Chancengleichheit für Migranten », disponible sur : www.migazin.de, 9 juin 2011.

Allemagne, Ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche (*Bundesministerium für Bildung und Forschung*, BMBF) (2011a), *Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse*, 5 juillet 2011.

Allemagne, Ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche (*Bundesministerium für Bildung und Forschung*, BMBF) (2011b), *Berufsbildungsbericht 2011*, Bonn/Berlin, 2011.

Amnesty International, Pays-Bas (2011), *Vreemdelingendetentie in Nederland: Het kan en moet anders*, Amsterdam, 10 octobre 2011.

Autriche, Conseil consultatif des droits de l'homme (*Menschenrechtsbeirat*) (MRB) (2010), *Rapport annuel au ministère fédéral de l'intérieur*.

Autriche, Cour constitutionnelle autrichienne (*Der Österreichische Verfassungsgerichtshof*), G31/98, G79/98, G82/98, G108/98, 24 juin 1998.

Autriche, Institut statistique d'Autriche (*Statistik Austria*) (2011), *Migration & Integration: Zahlen, Daten, Indikatoren 2011*, Vienne.

Autriche, législation administrative générale, section 63(5).

Autriche, Loi autrichienne de 2011 relative à l'enseignement obligatoire (*Bundesgesetz über die Schulpflicht*), BGBl. 76/1985, dernièrement modifiée par BGBl. I 113/2006.

Autriche, Loi modifiant la loi sur les étrangers, 2011.

Autriche, Loi sur l'asile, section 36(1), 36(2) et 38.

Autriche, Ministère de l'Intérieur (*Bundesministerium für Inneres*, BMI) (2011), *Integrationsbericht, Vorschläge des Expertenrates für Integration*, Vienne, BMI.

Autriche, Ministère de l'Intérieur (*Bundesministerium für Inneres*, BMI), *Statistiques mensuelles officielles*, disponibles sur www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken.

Autriche, Parlement, *Ausländerbeschäftigungsgesetz, Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977, Änderung (1077 d.B.)*, disponible à : www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01077/index.shtml.

Beauchemin, C., Hamel, C. et Simon, P. (coord.), *Trajectoires et origines – Enquête sur la diversité des populations en France*, document de travail n° 168, Paris, INED.

Belgique, Proposition de loi – supprimant le droit de vote aux élections communales pour les ressortissants non européens (2010), Parl. St. Kamer, 2010-2011, n° 917 Sénat (2011) n° 841.

Belgique, Service public fédéral « Emploi, travail et concertation sociale » (*Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg*) (2011), Indicateurs concernant les migrations, disponible sur www.emploi.belgique.be/moduleDefault.aspx?id=23910.

Brinbaum, Y., Moguérou, L., et Primon, J.-L. (2010), « Parcours et expériences scolaires des jeunes descendants d'immigrés en France », in : Beauchemin, C., Hamel, C., et Simon, P. (coord.), *Trajectoires et origines – Enquête sur la diversité des populations en France*, document de travail n° 168, Paris, INED, p. 47-53.

Bulgarie, Conseil bulgare des réfugiés (2009), *Enquête d'observation de la mise en œuvre du programme national d'intégration des réfugiés en Bulgarie 2008-2010*, novembre 2009.

Bulgarie, Modification de la loi sur l'asile et les réfugiés, 20 mai 2011.

Can, M. (2011), « Wel thuis! De beleving van migrant zijn, psychische gezondheid en kwaliteit van leven bij Turken in Nederland », Tilburg, Tilburg University, novembre 2010.

Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop) (2011), *Migrants, minorities, mismatch? Skill mismatch among migrants and ethnic minorities in Europe*, Research Paper No. 16, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

Chypre, Σχέδιο Δράσης για την Ένταξη των μεταναστών που διαμένουν νόμιμα στη Κύπρο 2010-2012.

Citizens For Europe e.V., Jede Stimme (2011), « Jede Stimme zählt! », disponible sur <http://jedestimme2011.de>.

CJUE, Affaires jointes : Royaume-uni, C-411/10 et Irlande C-493/10, affaires jointes, Court of Appeal (Angleterre et pays de Galles) *NS c. Secretary of State for the Home Department* et *M. E. e. a. c. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21 décembre 2011.

CJUE, C-256/11, *Dereci et autres c. Bundesministerium für Inneres*, 15 novembre 2011.

CJUE, C-329/11, *Alexandre Achughbabian c. Préfet du Val-de-Marne*, 6 décembre 2011.

CJUE, C-434/09, *Shirley McCarthy c. Secretary of State for the Home Department*, 5 mai 2011.

CJUE, C-69/10, *Brahim Samba Diouf c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 28 juillet 2011.

CJUE, *Zuheyra Freyeh Halaf c. Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerski savet*, C-528/11, renvoi pré-judiciel, 18 octobre 2011.

Coalition internationale contre la détention (*International Detention Coalition*) (2011), *There are Alternatives: a Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention*, Melbourne, International Detention Coalition.

Commission des Communautés européennes (2008), *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)*, COM(2008) 820 final, Bruxelles, 3 décembre 2008.

Commission des Communautés européennes (2009), *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les États membres (refonte)*, COM(2009) 554 final, Bruxelles, 21 octobre 2009.

Commission européenne (2008), *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)*, COM(2008) 820 final, Bruxelles, 19 janvier 2008.

Commission européenne (2010), *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier*, COM(2010) 379 final, Bruxelles, 13 juillet 2010.

Commission européenne (2011a), *Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des demandeurs d'asile (refonte)*, COM(2011) 320 final, Bruxelles, 1^{er} juin 2011.

Commission européenne (2011b), *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des*

circonstances exceptionnelles, COM(2011) 560 final, Bruxelles, 16 septembre 2011.

Commission européenne (2011c), *Communication sur le renforcement de la solidarité au sein de l'Union européenne dans le domaine de l'asile – Un programme européen en faveur d'un meilleur partage des responsabilités et d'une plus grande confiance mutuelle*, COM(2011) 835 final, Bruxelles, 2 décembre 2011.

Commission européenne (2011d), *Communication sur la migration*, COM(2011) 248 final, Bruxelles, 4 mai 2011.

Commission européenne (2011e), *Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée*, COM(2011) 292 final, Bruxelles, 24 mai 2011.

Commission européenne (2011f), *Approche globale de la question des migrations et de la mobilité*, COM(2011) 743 final, Bruxelles, 18 novembre 2011.

Commission européenne (2011g), *Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers*, COM(2011) 455 final, Bruxelles, 20 juillet 2011.

Commission européenne (2011h), *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2004/114/CE relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat*, COM(2011) 587 final, Bruxelles, 28 septembre 2011.

Commission européenne (2011i), *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée*, COM(2011) 585 final, Bruxelles, 28 septembre 2011.

Commission européenne (2011j), *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2005/71/CE relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique*, COM(2011) 901 final, Bruxelles, 20 décembre 2011.

Commission européenne (2011k), *Livre vert relatif au droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers résidant dans l'Union européenne (directive 2003/86/CE)*, COM(2011) 735 final, 15 novembre 2011.

Commission européenne (2011l), *Évaluation des accords de réadmission conclus par l'UE*, COM(2011) 76 final, Bruxelles, 23 février 2011.

Commission européenne (2011m), *Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020*, COM(2011) 173 final, Bruxelles, 5 avril 2011.



Conseil de l'Europe, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) (2011a), *Rapport de l'ECRI sur Chypre*, CRI(2011)20, Strasbourg, 31 mai 2011.

Conseil de l'Europe, ECRI (2011b), *Rapport de l'ECRI sur l'Espagne*, CRI(2011)4, 8 février 2011.

Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (2011), « La participation des citoyens aux niveaux local et régional en Europe », Recommandation 307 (2011), Strasbourg, 18-20 octobre 2011.

Conseil de l'Union européenne (2004), « Justice et affaires intérieures », communiqué de presse 14615/04 (Presse 321), Bruxelles, 19 novembre 2004.

Conseil de l'Union européenne (2011), « Les discussions relatives aux modifications des règles applicables à cette base de données dactyloscopiques sont suspendues en attendant une proposition de la Commission permettant un accès à des fins répressives, comme les États membres l'ont demandé », Communiqué de presse 491-3135^e session du Conseil « Justice et affaires intérieures, Régime d'asile », (version provisoire), Bruxelles, 13 et 14 décembre 2011.

Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH), *Jabari c. Turkey*, n° 40035/98, 11 juillet 2000.

CouEDH, *Gebremedhin [Gaberamadhien] c. France*, n° 25389/05, 26 avril 2007.

CouEDH, *I. M. c. France*, n° 9152/09, 14 décembre 2010.

CouEDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce (GC)*, n° 30696/09, 21 janvier 2011.

CouEDH, *Shamayev et autres c. Georgie et Russie*, n° 36378/02, 12 avril 2005.

Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), *C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)*, 8 mars 2011.

Danemark, Commune de Copenhague (*Københavns Kommune*) (2010), « Orientering vedr. Situationen omkring udenlandske hjemløse, der tager ophold i Københavns Kommune », document n° 2010-347072, 25 mai 2010.

Danemark, Institut statistique du Danemark (*Statistics Denmark*) (2011a), *RAS1F1: Economic activity and employment rates by region (new), ancestry, age and sex (2006-2010)*, 2011, disponible sur : www.statbank.dk/statbank5a/selecttable/omradeo.asp?Subjectcode=04&PLanguage=1&Shownews=OFF&tree=false.

Danemark, Institut statistique du Danemark (*Statistics Denmark*) (2011b), *'Ikke-vestlige lande'*, 2011, disponible sur www.dst.dk/Statistik/dokumentation/hvad betyder.aspx?keyword=i.

Danemark, Ordre de service n° 446 (*Bekendtgørelse nr. 446 af 12. maj 2011 om tolkebistand efter sundhedsloven*), 12 mai 2011.

Danemark, Syndicat des employés commerciaux et des employés de bureau (*Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund, HK*) (2011), « Indvandrere er dobbelt så ledige », 14 juin 2011.

Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, JO 2001 L212/12.

Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JO 2005 L 326, p. 44 (directive relative aux résidents de longue durée).

Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, JO 2005 L 255.

Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO 2008 L 348, p. 98 (directive « Retour »).

Directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO 2009 L 168, p. 24.

Directive 2011/51/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2011 modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale, JO 2011 L 132, p. 1.

Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), JO 2011 L 337.

Directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre, JO 2011 L 343.

Estonie, Loi sur l'obligation de quitter le territoire et l'interdiction d'y entrer, section 10.

Eurostat (2011), *Indicators of Immigrant Integration – A pilot study. 2011 edition*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

Eurostat (2012), « Le nombre de demandeurs d'asile enregistrés dans l'UE27 en hausse à 301 000 en 2011 », communiqué de presse 46/2012, 23 mars 2012.

Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (Feantsa) (2011a), section sur la migration disponible sur www.feantsa.org/code/fr/theme.asp?ID=41.

Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (Feantsa) (2011b), « Feantsa opposes concerted attack on homeless people in Hungary », Communiqué de presse, 24 juin 2011.

Finlande, Centre finlandais de financement et de développement du logement (Asumisen rahoittamiska keskus) (2010), *ARA/finansierings- och utvecklingscentralen för boendet*, Selvitys 4/2011, 23 mars 2011.

FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne) (2010), *Rétention des ressortissants de pays tiers dans le cadre des procédures de retour*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (Office des publications).

FRA (2011a), Conférence sur les droits fondamentaux 2011 « Dignité et droits des migrants en situation irrégulière », Varsovie, 21-22 novembre 2011.

FRA (2011b), *The fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union* (« Les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans l'Union européenne »), Luxembourg, Office des publications.

FRA (2011c), *Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States* (« Migrants en situation irrégulière : l'accès aux soins de santé dans 10 États membre »), Luxembourg, Office des publications.

FRA (2011d), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States* (« Les migrants en situation irrégulière employés comme travailleurs domestiques : les défis en matière de droits fondamentaux pour l'Union européenne »), Luxembourg, Office des publications.

Generalitat de Catalunya, Centre d'Estudis d'Opinió (2010), *La percepció dels catalans i les catalanes sobre la immigració. 2010. Dossier de premsa*, Barcelone, Generalitat de Catalunya, 2010.

Grèce, Décret présidentiel 114/2010 (OG A' 195), 22 novembre 2010.

Grèce, Loi 3900/2010 (OG 213), 17 décembre 2010.

Győri, P., et Vecsei, M. (2011), *Csendes tiltakozás, Budapesti Hajléktalanügyi Konzorcium vezetői*, 18 octobre 2011.

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Représentation régionale pour l'Europe Centrale (2010), *Asylum trends 2007-2009*, Budapest.

HCR (2011a), *Update No. 30 – Humanitarian situation in Libya and neighbouring countries*, 22 juin 2011.

HCR (2011b), *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*, PPLA/2011/01.Rev.1, avril 2011.

Hongrie, Loi n° CLIII/2011 sur la modification de la loi sur les actes délictueux n° LXIX/1999, disponible sur : <http://magyarkozlony.hu/pdf/10926>.

Hongrie, Loi n° LXXX de 2007 sur l'asile, article 53(3).

Hongrie, Loi n° LXXX de 2007 sur l'asile, modifiée par la loi n° CXXXV de 2010.

Ikuspegi (2010), « Salud, bienestar y convivencia », *Panorámica de la inmigración*, n° 37, décembre 2010.

Italie, Conseil régional de Vénétie (*Consiglio regionale del Veneto*) (2011), IX Legislatura, projet de loi n° 66, *Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 2 aprile 1996, n. 10, recante la « Disciplina per l'assegnazione e la fissazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica »*, 12 juillet 2010.

Italie, Décret du 1^{er} septembre 2011.

Italie, Office national contre la discrimination raciale (*Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali*, UNAR) (2010), *Opinion*, 16 décembre 2010, disponible sur www.unar.it.

Italie, Office national contre la discrimination raciale (*Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali*, UNAR) (2011), *Rapport d'activité 2010 au Parlement*, Rome.

Italie, Procédure d'infraction n° 2009/2011 « Mauvaise application des dispositions de la directive 2003/109/CE par la commune de Vérone et la région du Frioul - Vénétie-Julienne », décision publiée le 6 avril 2011.

Jesuit Refugee Service (2011), *From Deprivation to Liberty, Alternatives to detention in Belgium, Germany and the United Kingdom*, JRS Europe, décembre 2011.

Kjøller, M., Juel, K., et Kamper-Jørgensen, F. (2007), « Etniske minoriteter », *Folkesundhedsrapporten*



Danmark 2007, *Statens Institut for Folkesundhed*, Copenhagen, novembre 2007.

Lituanie, Žibas Karolis (2010), *Visuomenės nuostatos Lietuvoje gyvenančių ir į Lietuvą atvykstančių imigrantų atžvilgiu 2010*, Lietuvos socialinių tyrimų centro Etninių tyrimų institutas, 14 octobre 2011.

Malmström, C. (2011), « Statement on the deployment of EU asylum support teams in Greece, European Commission », MEMO/11/214, 1^{er} avril 2011.

Matrix Insight, European Commission Directorate General Justice, Freedom and Security (2011), *Comparative study on best practices in the field of forced return monitoring*, JLS/2009/RFX/CA/1001, 10 novembre 2011.

Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, CERD) (2011), « Concluding Observations on Malta », CERD/C/MLT/CO/15-20, août 2011.

Observatoire des inégalités (2010), « Les catégories sociales des étrangers », 15 décembre 2010.

Organisation internationale du travail (OIT) (2011), Convention concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques, Convention n° C189 et recommandation n° 201.

Pan Ké Shon, J.-L., et Robello, S. (2010), « Inégalités des transitions de logement, discrimination et ségrégation perçues », in: Beauchemin, C., Hamel, C., et Simon, P. (coord.), *Trajectoires et origines – Enquête sur la diversité des populations en France, Premiers résultats*, document de travail n° 168, Paris, INED, octobre 2010.

Pan Ké Shon, J.-L., et Robello, S. (2011), « La ségrégation des immigrés en France : état des lieux », *Populations et sociétés*, Bulletin mensuel d'information de l'Institut national d'études démographiques, n° 477, avril 2011.

Parlement européen (2011a), *Rapport sur le changement démographique et ses répercussions sur la future politique de cohésion de l'Union européenne* [2010/2157(INI)], A7-0350/2011, 14 octobre 2011.

Parlement européen (2011b), Résolution du Parlement européen sur la réduction des inégalités de santé dans l'Union européenne, A7-0032/2011, et Résolution du Parlement européen sur la convention de l'OIT proposée, complétée par une recommandation sur les travailleurs domestiques, B7-0296/2011, paragraphe D, mai 2011.

Parlement européen (2011c), Résolution du Parlement européen sur une stratégie de l'Union européenne pour les personnes sans-abri, B7-0475/2011.

Pays-Bas, Institut statistique des Pays-Bas (*Statistics Netherlands*) (2011a), « Unemployment among people

with non-western background further up in 2010 », communiqué de presse, 4 février 2011.

Pays-Bas, Institut statistique des Pays-Bas (*Statistics Netherlands*) (2011b), *Non-western foreign background*, disponible sur : www.cbs.nl/en-GB/menu/methoden/toelichtingen/alfabet/n/non-western+foreign+background.htm.

Pays-Bas, Loi générale sur les procédures administratives, article 8(81).

Pays-Bas, Loi sur les étrangers, article 69(2).

Règlement (UE) n° 1231/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 visant à étendre le règlement (CE) n° 883/2004 et le règlement (CE) n° 987/2009 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces règlements uniquement en raison de leur nationalité, JO 2010 L 344, p. 1.

Règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, JO 2010 L 132/11.

République tchèque, Loi sur l'enseignement préscolaire, primaire, secondaire, tertiaire, professionnel et d'autres formes d'enseignements (loi sur l'enseignement) [*Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), včetně novelizace zákonem č. 73/2011 Sb, n° 561/2004*], 1^{er} janvier 2005, dernièrement modifiée par la loi 73/2011, 25 mars 2011.

République tchèque, Ústavní soud České republiky, décision n° 9/2010 Coll. qui a pris effet en janvier 2010, abolissant le délai de sept jours.

République tchèque, Veřejný ochránce práv (2010), Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání, Sp. zn.: 166/2010/DIS/JŠK, 8 décembre 2010.

République tchèque, Zákon o pobytovacím, Nr. 326/1999, 1^{er} janvier 2000, dernièrement modifié par la loi 427/2010, 1^{er} janvier 2011.

Royaume-Uni, Equality and Human Rights Commission (EHRC) (2010), *How Fair is Britain? Equality, Human Rights and Good Relations in 2010 – The First Triennial Review*, Londres, octobre 2010.

Royaume-Uni, Institut national de statistique (*Office for National Statistics*) (2011), « A09: Labour market status by ethnic group », actualisé en février 2011 et disponible sur : www.ons.gov.uk/ons/publications/re-reference-tables.html?edition=tc%3A77-222457.

Slovaquie, Ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille (2011), « Materiály schválené vládou Slovenskej republiky », 1^{er} décembre 2011, disponible sur :

<http://www.employment.gov.sk/integracia-cudzincov-dokumenty.html>.

Slovénie, Loi modifiant la loi sur la protection internationale, 23 novembre 2010.

Slovénie, Loi sur le logement (*Stanovanjski zakon*), 19 juin 2003.

Suède, Conseil national de la santé et de la protection sociale (*Socialstyrelsen*) (2010), *Social rapport 2010*, Västerås, mars 2010.

Wysieńska, K., et Ryabińska, N. (2010), *Bezdomność uchodźców w Polsce – wyniki badania pilotażowego*, Institut des affaires sociales (*Instytut Spraw Publicznych*), Varsovie, 2010.

Zick, A., Küpper, B., et Hövermann, A. (2011), *Die Abwertung der Anderen – Eine europäische Zustandsbeschreibung zu Intoleranz, Vorurteilen und Diskriminierung*, Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011.

Dispositions juridiques relatives aux figures, aux tableaux et aux notes de bas de page

Figure 1.1: Délais prévus pour l'introduction des recours (procédure d'asile ordinaire)

Allemagne, Loi sur les Procédures d'asile (*AsylVfG*), section 74.

Autriche, Loi sur les Procédures administratives générales, article 63, paragraphe 5.

Belgique, Loi sur les étrangers, article 39/57, paragraphe 1.

Bulgarie, Loi sur le droit d'asile et les réfugiés, article 87.

Chypre, Loi sur les réfugiés (2000), article 28F, paragraphe 2.

Croatie, Loi sur le droit d'asile (2007), Journal officiel (*Narodne novine*), n° 79/07, 30 juillet 2007, article 67.

Danemark, Loi sur les étrangers, section 53a, paragraphe 1.

Espagne, Loi sur le droit d'asile, article 29, 12/2009.

Espagne, Loi n° 29/1998 Loi sur la juridiction administrative, article 46.

Estonie, Loi sur l'octroi d'une protection internationale aux étrangers, article 26, paragraphe 3.

Finlande, Loi sur la Procédure judiciaire administrative, section 22.

France, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile L731-2.

Grèce, Décret présidentiel, article 25, paragraphe 1, point a) 114/2010.

Hongrie, Loi sur le droit d'asile (2007) n° LXXX, article 68, paragraphe 2.

Irlande, Loi de 1996 sur les réfugiés (telle que modifiée), section 13, paragraphe 4.

Italie, Décret législatif (*decreto legislativo*) du 28 janvier 2008, n° 25, article 35, tel que modifié par l'article 19, paragraphe 3 du Décret législatif du 1^{er} septembre 2011.

Lettonie, Loi sur le droit d'asile (2009), section 30, paragraphe 2.

Lituanie, Loi sur le statut juridique des étrangers, article 138.

Luxembourg, Loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, article 19, paragraphe 3.

Malte, Loi sur les réfugiés, article 7, paragraphe 2.

Pays-Bas, Procédure générale, Loi sur les étrangers, article 69, paragraphe 2.

Pays-Bas, Procédure prolongée, Loi sur les étrangers, article 69, paragraphe 1.

Pologne, Code de Procédures administratives, articles 108 et 130 (3).

Pologne, Code des Procédures administratives, article 129, chapitre 2.

Portugal, Loi n° 27/2008 du 30 juin, article 30, paragraphe 1.

République tchèque, Loi sur le droit d'asile, article 32, paragraphe 1.

Roumanie, Loi n° 122 sur le droit d'asile, article 55, paragraphe 1.

Royaume-Uni, Règles consolidées (de Procédure) de 2005 des tribunaux en matière d'asile et d'immigration n° 230 (L.1) article 7, 4 avril 2005.

Slovaquie, Loi sur le droit d'asile, article 21, paragraphe 1.

Suède, Loi relative à la Procédure administrative (1984:223), chapitre 23.

Suède, Loi relative à la Procédure administrative (1971:291), chapitre 6.



Figure 1.2 : Délais prévus pour l'introduction des recours et droit de séjour (procédure accélérée)

Allemagne, Loi sur les Procédures d'asile (AsylVfG), section 36, paragraphe 3.

Bulgarie, Loi sur le droit d'asile et les réfugiés, article 87.

Croatie, Loi sur le droit d'asile (2007), Journal officiel (*Narodne novine*) n° 79/07, 30 juillet 2007, article 56.

Chypre, Loi sur les réfugiés (2000), article 28F, paragraphe 1.

Grèce, Décret présidentiel, article 25, paragraphe 1, point b, PD 114/2010.

Irlande, Loi sur les réfugiés (1996), telle que modifiée, section 13, paragraphe 5, point a.

Luxembourg, Loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection article 20, paragraphe 4.

Pologne, Loi relative à l'octroi d'une protection aux étrangers sur le territoire de la République de Pologne, article 34, paragraphe 2, point 4.

Portugal, Loi 27/2008, article 22, 30 juin.

République tchèque, article 32, paragraphe 2 de la Loi sur le droit d'asile, tel que modifié par l'arrêt de la Cour constitutionnelle 9/2010 coll. (janvier 2010).

Roumanie, Loi n° 122 sur le droit d'asile, article 80, paragraphe 1.

Royaume-Uni, Règles de Procédure (accélérée) des tribunaux en matière d'asile et d'immigration (2005), n° 560 (L.12), article 8, du 4 avril 2005.

Slovaquie, Loi sur le droit d'asile, article 21, paragraphe 2, article 22, paragraphe 1, et article 250 quinquies du Code de Procédure civile.

Slovénie, Loi sur la protection des étrangers – version officielle consolidée, article 74, paragraphe 2, du 4 février 2011.

Figure 1.3 : Délais prévus pour l'introduction des recours et droit de séjour (procédure de Dublin)

Allemagne, Loi sur les Procédures d'asile (AsylVfG), section 34, paragraphe a, 74 et section 34.

Autriche, Loi de 2005 sur le droit d'asile (*Asylgesetz*), version consolidée, section 22, article 12, paragraphe 36, points 1 et 2 de 2005, 14 décembre 2011.

Belgique, Loi sur les étrangers, articles 39/70, 39/79.

Bulgarie, Loi sur le droit d'asile et les réfugiés, articles 84, paragraphe 4, et 88, paragraphe 1.

Chypre, Loi sur les réfugiés (2000), sections 11B, paragraphe 3, et 28.

Danemark, Loi danoise, section 48, paragraphes a et d.

Espagne, Loi sur les étrangers n° 12/2009, section 29, Loi sur le droit d'asile et la protection subsidiaire, 30 octobre.

Estonie, Loi sur l'octroi d'une protection internationale aux étrangers, article 26, paragraphe 3.

Finlande, Loi sur la Procédure judiciaire administrative, sections 22 et 201, paragraphe 2, et Loi sur les étrangers, section 199.

France, §L731-2(2), L742-4, 741-4(1), Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, modifié par la Loi n°2011-672 du 16 juin 2011 – articles 68, 95.

Grèce, Décret présidentiel, PD 114/2010 PD 114/2010, article 24, paragraphes 1b et 2.

Hongrie, Loi n° LXXX (2007) sur le droit d'asile, article 49, paragraphes 7 et 9.

Irlande, art. 32 (2) c, (section 22) Order Section 6(2)(b), (Section 22) Order.

Italie, Décret législatif, n° 150, article 19, paragraphes 3 et 4, 1^{er} septembre 2011.

Lettonie, Loi sur le droit d'asile (2009), section 30, paragraphes 1 et 2.

Lituanie, article 138 de la Loi sur le statut légal des étrangers, article 138 et article 139, paragraphes 2 et 3, du 29 avril 2004.

Luxembourg, Loi sur la libre circulation des personnes et immigration, protection internationale, section 17.

Malte, Loi sur les réfugiés, article 23, paragraphe 4, et article 24, paragraphe 2.

Pays-Bas, Loi sur les étrangers, article 69, paragraphe 2, et GAA, article 8, paragraphe 81.

Pologne, Code des Procédures administratives, article 129 et article 130, paragraphes 1 et 2.

Portugal, Loi n° 27/2008, article 37, paragraphe 4, du 30 juin.

République tchèque, Loi sur le droit d'asile, section 32, paragraphes 2 et 3.

Roumanie, Loi sur les étrangers, article 121.

Royaume-Uni, Loi sur la nationalité, l'immigration et le droit d'asile, 2002, section 82.

Slovaquie, Loi sur le droit d'asile, article 21, paragraphe 2, et Code de Procédure civile, article 250 quinquies.

Slovénie, Loi sur la protection internationale des étrangers – version consolidée officielle, article 74, paragraphe 3, du 4 février 2011, et Loi sur le contentieux administratif, article 32, paragraphe 2, telle que modifiée par le ZUS-1A du 15 juillet 2010.

Suède, Loi suédoise sur les étrangers, SFS 2005:716, section 8, article 6, section 12, article 10, section 14, articles 23 et 6.

Tableau 1.1: Types de solutions alternatives appliqués

Allemagne, Loi sur le séjour (AufenthG), section 61.

Autriche, Loi sur la police des étrangers (2005), section 77, paragraphe 3 (libération sous caution introduite le 1^{er} juillet 2011).

Belgique, Loi sur les étrangers, article 74, paragraphes 5 et 8.

Bulgarie, Loi sur les étrangers, article 44, paragraphe 5.

Danemark, Loi sur les étrangers, article 34, paragraphes 1, points i), ii), iii) et iv), paragraphes 2 à 5, article 34 bis, paragraphe 1, et article 35, paragraphe 5.

Espagne, Loi sur les étrangers n° 4/2000, article 61.

Estonie, Loi sur l'obligation de quitter le territoire et le droit d'entrée, section 10.

Finlande, Loi finlandaise sur les étrangers n° 301/2004, articles 118, 119 et 120.

France, Céseda, articles L 552-4, L 552-4.1 (surveillance électronique introduite en 2011 pour les personnes responsables d'un enfant) et L 552-5.

Grèce, Loi n° 3907/2011, article 30, paragraphe 1, en combinaison avec l'article 22, paragraphe 3.

Hongrie, Loi relative à l'admission et au droit de séjour de ressortissants de pays tiers, II, article 48, paragraphes 2 et 62.

Irlande, Loi de 2004 sur l'immigration, section 14, paragraphe 1, et Loi de 2003 sur l'immigration, section 5, paragraphe 4.

Italie, Décret de Loi n° 89 du 23 juin 2011 (Journal officiel n° 129 du 23 juin 2011), article 3, paragraphes 1, point d, et paragraphe 2.

Lettonie, Loi sur l'immigration, section 51, paragraphe 3.

Lituanie, Loi sur le statut des étrangers, section 115.2.

Luxembourg, Loi du 1^{er} juillet 2011 modifiant la Loi sur la libre circulation des personnes, amendements des articles 120 et 125, du 29 août 2008.

Pays-Bas, Loi sur les étrangers, articles 52, paragraphe 1, 54 et 56 à 58 ainsi que la circulaire sur les étrangers, paragraphes A6/1.1 et A6/5.3.3.3.

Pologne, Loi sur les étrangers, article 90.1, paragraphe 3.

Portugal, Loi n° 23/2007, article 142, paragraphe 1, du 4 juillet.

République tchèque, Loi n° 326/1999 sur le séjour des ressortissants étrangers sur le territoire de la République tchèque, article 123.

Roumanie, Loi sur les étrangers, articles 102 à 104 (applicable aux personnes tolérées).

Royaume-Uni, annexe 2 de la Loi sur l'immigration de 1971, paragraphes 4, 21, 22 et 29 à 34. Pour la surveillance électronique, voir la Loi de 2004 sur le droit d'asile et l'immigration (traitement des requérants, etc.), p. 36.

Slovaquie, Loi du 21 octobre 2011 sur le séjour des ressortissants étrangers (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012).

Slovénie, Loi de 2011 sur les étrangers, articles 73, 76 et 81, paragraphe 2.

Suède, Loi sur les étrangers, 2005:716, section 10, articles 6 et 8.

Note de bas de page 21: Droit de séjour automatique (procédure d'asile régulière)

Allemagne, Loi sur les Procédures d'asile (AsylVfG), section 75.

Autriche, Loi sur le droit d'asile (2005), section 36, paragraphes 1 et 2.

Belgique, Loi sur les étrangers, article 39/70.

Bulgarie, Loi sur le droit d'asile et les réfugiés, article 88.

Chypre, Loi sur les réfugiés (2000), article 8, paragraphe 1, point a.

Croatie, Loi sur le droit d'asile, article 30.

Finlande, Loi sur les étrangers, section 201, paragraphe 1.

France, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L742-3.

Grèce, Décret présidentiel, article 25, paragraphe 2 PD 114/2010.

Hongrie, Loi sur le droit d'asile (2007), article 68.

Irlande, Loi sur les réfugiés (1996), section 9, paragraphe 2, point c.



Lettonie, Loi sur le droit d'asile (2009), section 30, paragraphe 1.

Lituanie, Loi sur le statut juridique des étrangers, article 139.

Luxembourg, Loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, article 19, paragraphe 3.

Malte, Normes de Procédures applicables à l'examen des demandes du statut de réfugié, article 12, paragraphe 1.

Pays-Bas, Loi sur les étrangers, article 8, paragraphe h, article 82, paragraphes 1 et 2, et Loi administrative générale, article 8, paragraphe 81.

Pologne, Code des Procédures administratives, article 129, paragraphe 2.

Portugal, Loi n° 27/2008 du 30 juin, article 30, paragraphe 1.

République tchèque, Loi sur le droit d'asile, article 32, paragraphe 3.

Roumanie, Loi sur les étrangers, article 55, paragraphe 2.

Royaume-Uni, Loi sur la nationalité (2002), l'immigration et le droit d'asile (c.41), chapitres 92 et 94, 7 novembre 2002.

Slovénie, Loi sur la protection des étrangers, article 74, paragraphe 4.

Suède, Loi sur les étrangers, article 12, section 8a.

ONU et CdE

UE

Janvier

Février

Mars

Avril

Mai

Juin

Juillet

Août

Septembre

Octobre

Novembre

Décembre

Janvier

Février

2 mars – Frontex met un terme aux opérations de son équipe d'intervention rapide aux frontières (Rabit) en Grèce

10 mars – La Commission européenne propose des modifications au code frontières Schengen, y compris sur la manière de traiter les demandes d'asile lors des contrôles conjoints aux frontières

31 mars – Frontex adopte sa stratégie en matière de droits fondamentaux

Mars

5 avril – La disposition du code communautaire des visas relative au droit de former un recours contre un rejet de demande de visa entre en vigueur

Avril

24 mai – La Commission européenne propose de suspendre les voyages exemptés de visa en cas d'abus du régime d'asile

Mai

Juin

Juillet

Août

16 septembre – La Commission européenne propose un mécanisme pour la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières

Septembre

11 octobre – Le système d'information sur les visas de l'UE (VIS) devient opérationnel en Afrique du Nord

25 octobre – La Commission européenne adopte une communication sur les frontières intelligentes

25 octobre – Le Conseil de l'Union européenne établit une agence européenne chargée des systèmes d'information à Tallinn pour assurer la gestion des systèmes d'information à grande échelle

25 octobre – Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne modifient le règlement fondateur de Frontex et renforcent ses dispositions relatives aux droits fondamentaux

Octobre

15 novembre – La Commission européenne propose la création d'un instrument de solidarité financière pour aider les États membres de l'UE dans les domaines des frontières extérieures et des visas

Novembre

12 décembre – La Commission européenne dépose une proposition de système européen de surveillance des frontières extérieures (Eurosir)

Décembre



2

Contrôles aux frontières et politique en matière de visas



La pression migratoire sur les États membres de l'Union européenne (UE) bordant la mer Méditerranée a dominé les débats sur les frontières et la politique d'asile au sein des États membres en 2011. Le printemps arabe et le soulèvement du peuple en Libye ont engendré une augmentation du nombre de nouvelles arrivées dans ces États membres et a contribué à alimenter le débat public. Ces nouveaux arrivants ont souvent poursuivi leur voyage vers d'autres États membres de l'UE, ce qui a incité certains de ces derniers à intensifier les contrôles de police aux frontières internes de l'espace Schengen. Ces flux, et les réponses qui y ont été apportées, ont placé les accords de Schengen au centre de bon nombre de ces débats. Le respect des accords, la coopération entre les États membres et le report des nouvelles adhésions furent les principaux sujets de ces discussions relatives à Schengen. La situation des personnes qui rentrent dans l'UE de façon irrégulière par ses frontières extérieures est devenue une urgence concernant les droits fondamentaux.

Le présent chapitre couvre les évolutions au sein de l'UE et de ses États membres concernant les politiques et les pratiques en matière de contrôles aux frontières et de régime des visas en 2011. Il s'intéresse aux défis relatifs aux droits fondamentaux auxquels est confrontée l'UE, en particulier ceux découlant de la pression supplémentaire due à l'immigration à ses frontières sud, sur les rives de la Méditerranée, et aux propositions législatives présentées par l'UE en 2011. Il traite ensuite du code des visas, et plus particulièrement de la possibilité d'introduire un recours contre une décision de refus de délivrance d'un visa. Afin d'avoir une vue d'ensemble de ce domaine, il convient de lire le présent chapitre conjointement au Chapitre 1 relatif à l'asile, l'immigration et l'intégration.

2.1. Contrôles aux frontières

L'adoption d'un nouveau règlement pour Frontex, l'agence de l'UE qui coordonne la coopération des États membres en matière de sécurité aux frontières, a représenté une étape importante en vue de l'établissement d'un cadre pour les droits fondamentaux dans le domaine des questions sensibles en matière de contrôles aux frontières¹. Certaines de ses disposi-

Développements clés dans le domaine des contrôles aux frontières et de la politique en matière de visas :

- la situation d'urgence aux frontières extérieures de l'UE et le grand nombre de nouveaux arrivants dans les États membres de l'UE bordant la Méditerranée, combinés à la poursuite de leur voyage vers d'autres États membres, engendrent une discussion sur le fait de savoir si le rétablissement des contrôles aux frontières de l'espace Schengen remet en question le droit de libre circulation au sein de l'UE ;
- certains États membres de l'UE sont confrontés à un nombre croissant de demandes d'asile suite aux exemptions de visas ; cette situation pousse la Commission européenne à proposer une clause qui permettrait la suspension de la circulation sans visa lorsqu'elle a entraîné une augmentation significative des flux d'immigration irrégulière ou de demandes d'asile ;
- une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice est créée à Tallinn, en Estonie ;
- la Commission européenne propose un cadre commun pour la coopération et l'échange d'informations entre les États membres et l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières des États membres de l'Union européenne (Frontex) ;
- le règlement fondateur de Frontex est amendé et met davantage l'accent sur les droits fondamentaux.

¹ Règlement (UE) n° 1168/2011, JO 2011, L 304/1.

tions ont été conçues pour renforcer la conformité des activités de Frontex avec les droits fondamentaux. En vertu de l'article 26, Frontex : met en place un mécanisme efficace pour contrôler le respect des droits fondamentaux dans toutes ses activités ; crée un forum consultatif pour apporter un soutien dans les matières concernant les droits fondamentaux, forum auquel l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) et d'autres acteurs seront invités à participer ; désigne un officier aux droits fondamentaux.

ACTIVITÉ DE LA FRA

Intégrer les droits fondamentaux dans les activités de gestion des frontières de l'UE

En 2011, la FRA et Frontex ont collaboré à la mise en œuvre de l'accord de coopération signé le 26 mai 2010 et conçu pour renforcer le respect des droits fondamentaux dans le domaine de la gestion des frontières. Cet accord aborde la coopération lors des opérations conjointes (article 3) ; l'analyse des risques (article 4) ; la formation sur les droits fondamentaux pour les gardes-frontières et le personnel de Frontex (articles 5 et 8) ; la recherche (article 6) ; les retours (article 7) ; les programmes de travail et les plans d'action (article 9).

Parmi les travaux réalisés, la FRA a contribué au développement de la stratégie de Frontex en matière de droits fondamentaux que le conseil d'administration de Frontex a adoptée le 31 mars. La FRA a également participé à la rédaction du plan de mise en œuvre de cette stratégie ou le plan d'action en matière de droits fondamentaux. La FRA a rédigé des instructions pour le prédéploiement de deux opérations conjointes (Minerva et Hammer) concernant les frontières maritimes et aériennes. Dans le cadre de son projet sur le traitement des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures de l'UE, la FRA a observé des patrouilles conjointes en mer au large des côtes de l'**Espagne** et de la **Grèce**. Ensemble, les deux agences ont convenu d'un programme de formation sur les droits fondamentaux pour le personnel de Frontex.

Pour plus d'informations, voir : http://fra.europa.eu/fraWebsite/media/mr-270510_en.htm

2.1.1. Situations d'urgence aux frontières extérieures de l'UE

La situation des personnes entrant de manière illégale dans l'UE par la frontière extérieure entre la Grèce et la Turquie a provoqué une urgence en matière de droits fondamentaux. D'autres États membres de l'UE ont suspendu les transferts de demandeurs d'asile vers la Grèce en vertu de la coopération au titre du règlement Dublin.

À la demande de la **Grèce**, Frontex a déployé des équipes d'intervention rapide aux frontières (Rabit) à la frontière terrestre avec la Turquie du 2 novembre 2010 au 2 mars 2011. Au cours de cette période, ces équipes ont observé qu'au total 11 809 migrants avaient traversé la frontière illégalement, soit en moyenne 58 migrants par jour². Les migrants ont continué d'arriver tout au long de 2011, bien que leur nombre ait diminué. Pour donner suite au déploiement Rabit, Frontex a lancé une opération terrestre : l'opération conjointe Poséidon. Dans le cadre de cette opération, 3 781 migrants ont été appréhendés en décembre à la frontière avec la Turquie, soit, en moyenne, 121 par jour. Le nombre total de migrants en situation irrégulière interceptés alors qu'ils traversaient la frontière terrestre entre la Turquie et la Grèce a atteint 55 017 en 2011, ce qui représente, d'après Frontex, une augmentation de 14 % par rapport à l'année précédente.

Dans le cadre de son opération Rabit, Frontex a déployé des ressources considérables pour améliorer le traitement des personnes sujettes à des procédures à la frontière avec la Turquie. Cela a réduit le risque que les migrants entrés illégalement en **Grèce** soient immédiatement renvoyés en Turquie sans la moindre procédure officielle. L'assistance opérationnelle offerte par l'UE par le biais de Frontex ne couvre cependant que le traitement initial et ne concerne pas les inquiétudes les plus fortes au sujet des droits fondamentaux (les conditions inhumaines dans lesquelles les migrants sont maintenus dans des structures proches de la frontière)³. Le mandat de Frontex ne s'étend pas à l'accueil des migrants traversant les frontières illégalement. Dans un rapport datant de septembre, l'organisation non gouvernementale (ONG) Human Rights Watch exprime ses préoccupations quant au rôle de Frontex qu'elle définit comme étant de faciliter le transfert des migrants vers des centres de rétention en Grèce où les conditions de vie sont inhumaines et dégradantes⁴. Ce rapport fait référence à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce*⁵, qui a estimé que les pratiques de la Grèce en matière de rétention violaient l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). À l'initiative de quatre membres du Parlement européen représentant le Groupe des Verts/Alliance libre européenne, une étude a été commandée⁶. Cette étude préconise que Frontex adopte une position plus vigilante quant au respect des droits fondamentaux.

Le 6 septembre, le ministre grec de la protection des citoyens a présenté au conseil des ministres un programme

² Frontex (2011a).

³ FRA (2011).

⁴ Human Rights Watch (2011).

⁵ CouEDH, GC, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, 21 janvier 2011.

⁶ Keller, S. et al. (2011).

détaillé sur la gestion des frontières afin de lutter contre l'immigration illégale⁷. Ce programme contient des projets en vue d'ériger un mur le long des 12 kilomètres de la frontière terrestre entre la **Grèce** et la Turquie dans la région d'Evros, près d'Orestiada. Les critiques considèrent ce projet de construction de mur comme étant inapproprié et indiquent qu'il serait inefficace.

ACTIVITÉ DE LA FRA

S'attaquer aux racines des difficultés à la frontière grecque

En 2011, la FRA a rédigé un compte rendu thématique intitulé «Faire face à l'urgence en matière de droits fondamentaux – La situation des personnes franchissant la frontière terrestre grecque de manière irrégulière» (*Coping with a fundamental rights emergency – The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner*). Ce rapport recense les facteurs contribuant à la situation que connaît la région grecque d'Evros et pointe, comme étant la principale préoccupation, les difficultés rencontrées pour coordonner les réponses locales. Les responsabilités en matière de gestion de l'immigration sont réparties entre quatre ministères, ce qui rend confuse la répartition des responsabilités au niveau local. Une solution consisterait à concevoir un mécanisme de coordination spécifique au niveau opérationnel local, une approche qui s'est révélée efficace dans d'autres États membres de l'UE.

Pour plus d'informations, voir : http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub_greek-border-situation_en.htm

Bien qu'il n'existe aucune statistique fiable sur le nombre de décès en mer, les organisations de la société civile ont essayé d'estimer l'ampleur des tragédies sur la base de sources indirectes, comme les articles parus dans la presse sur ces accidents et les comptes rendus de témoins oculaires. Fortress Europe, une ONG dont le siège est en **Italie**, a rassemblé les estimations les plus détaillées sur la base d'un examen systématique d'articles de presse. D'après cette organisation, 2011 est l'année au cours de laquelle le plus grand nombre de décès de migrants a été enregistré en Méditerranée depuis 1994 : au début de décembre, 2 251 migrants avaient trouvé la mort ou étaient portés disparus rien que dans le canal de Sicile.

L'accident le plus grave a eu lieu le 6 avril lorsque plus de 220 Somaliens, Érythréens et Ivoiriens se sont noyés après que leur bateau eut chaviré à 63 kilomètres au sud de Lampedusa (Italie)⁸. Une autre tragédie a eu lieu le

31 juillet, lorsque 25 migrants ont péri après l'amarrage de leur bateau au port de Lampedusa⁹. À la suite de ces décès¹⁰, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a publié une déclaration insistant sur l'amélioration des mécanismes de sauvetage en mer¹¹.

Dans le sillage du printemps arabe, l'Italie et Malte ont été touchées par un grand nombre d'arrivées survenues sur une courte période. En 2011, d'après les informations fournies à la FRA par Frontex, près de 63 000 personnes ont traversé la Méditerranée à la suite de la révolution tunisienne et de la guerre en Libye. La moitié de ces migrants étaient tunisiens, 25 000 étaient libyens et les autres étaient originaires d'Afrique subsaharienne et d'Asie.

La grande majorité de ces migrants est arrivée entre février et avril, période au cours de laquelle environ 51 000 personnes ont débarqué sur la petite île de Lampedusa en Italie et 1 579 personnes ont atteint Malte. Rien que dans la nuit du 4 au 5 avril, 840 migrants sont arrivés à Lampedusa, 627 de ces migrants ont été sauvés par les gardes-côtes italiens¹². En mars, le HCR a instamment demandé un transfert rapide vers la péninsule italienne des 5 000 migrants accueillis à Lampedusa, dont la capacité d'accueil maximale n'est que de 850 personnes¹³. Le transfert n'a commencé qu'après plusieurs semaines.

Des désaccords entre les États membres de l'UE quant au port sécurisé le plus proche ont retardé le débarquement des migrants secourus. En juillet, plus de 100 migrants sont restés bloqués sur un navire sous commandement de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) pendant plusieurs jours, en raison d'un différend entre **Espagne**, **l'Italie** et **Malte** sur le lieu où opérer le transfert¹⁴. Au cours d'un autre incident, le 22 août, 104 Tunisiens sur 112 ont été refoulés dans les eaux territoriales tunisiennes après avoir été secourus par des navires italiens¹⁵.

À la fin de septembre, des émeutes contre les retours forcés vers la Tunisie ont éclaté au centre d'accueil de Lampedusa, endommageant sérieusement ses infrastructures. Par conséquent, **l'Italie** a choisi de déclarer ce port comme étant peu sûr. Dans un communiqué de presse conjoint, le HCR, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et l'organisation non gouvernementale britannique Save the Children ont indiqué que cette décision «minait l'ensemble des opérations de

⁷ Grèce, Ministère de la Protection des citoyens (2011).

⁸ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) (2011a).

⁹ Italie, Camera dei deputati, Assemblea, séance du mercredi 3 août 2011 (2011).

¹⁰ The Guardian (2011).

¹¹ Centre d'actualités des Nations Unies (2011).

¹² Agenzia Stampa Quotidiana Nazionale (ASCA) (2011); Frontex (2011b).

¹³ HCR (2011b).

¹⁴ Times of Malta (2011).

¹⁵ TM News (2011).

sauvetage en mer des migrants et demandeurs d'asile et pourrait, dans le même temps, rendre les opérations de sauvetage plus dangereuses et complexes »¹⁶. Les infrastructures de Lampedusa sont restées inutilisées à la fin de 2011.

ACTIVITÉ DE LA FRA

Recenser les lacunes et les pratiques encourageantes pour la gestion de la migration aux frontières

La FRA a mené des entretiens avec des migrants, des autorités chargées des contrôles aux frontières, des pêcheurs et d'autres acteurs en 2011 afin de recueillir des informations relatives à l'interception de migrants, aux sauvetages en mer, aux débarquements et aux premières procédures d'accueil sur les rives de la Méditerranée, à la frontière sud de l'UE. Ces entretiens ont mis en lumière des lacunes en ce qui concerne les recherches de migrants disparus en mer, mais ont également fait état de pratiques de sauvetage efficaces. Les barrières linguistiques, exacerbées par la nécessité d'agir rapidement, rendent difficile l'identification des groupes à risques, comme les enfants non accompagnés, les demandeurs d'asile ou les victimes de traite. La FRA a examiné les premiers résultats de cette enquête avec les parties prenantes concernées en **Espagne**, en **Grèce**, en **Italie** et à **Malte**.

La proposition présentée par la Commission européenne en 2011 visant à modifier le code frontières Schengen (voir le point 2.1.2 sur la coopération Schengen) contient des dispositions sur l'amélioration de la formation des gardes-frontières afin de déceler des situations de vulnérabilité particulière concernant les mineurs non accompagnés et les victimes de traite (article 15).

À la fin de 2011, la Commission a présenté une proposition de création d'un système européen de surveillance des frontières (Eurosur)¹⁷. Cette proposition vise à renforcer le contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen, d'une part, en établissant un système d'échange de données de surveillance entre les États membres de l'UE et, d'autre part, de concert avec Frontex, proposant la création d'un cadre pour l'échange d'informations et la coopération entre les États membres et Frontex. Ce projet indique qu'Eurosur vise à prévenir la migration irrégulière et la criminalité transfrontière aux frontières extérieures maritimes et terrestres de l'espace Schengen ainsi qu'à réduire les pertes de vies humaines en mer. Cette proposition mentionne la nécessité pour les États membres de l'UE et pour Frontex de respecter les

droits fondamentaux européens et les règles relatives à la protection des données à caractère personnel. Ce projet envisage également la possibilité d'une coopération avec des pays tiers, bien qu'il interdise l'échange de données avec un pays tiers qui pourrait faire usage de ces données pour identifier des personnes ou des groupes de personnes risquant sérieusement d'être victimes d'actes de torture, de peines ou traitements inhumains ou dégradants ou de toute autre violation des droits fondamentaux. Le développement d'Eurosur nécessite un suivi rigoureux. Si le système repose sur des instruments et des outils déjà en place au niveau national ou européen, Eurosur créera probablement une synergie dont les répercussions pourraient avoir un effet sur les droits fondamentaux, en particulier en ce qui concerne l'asile et la protection des données à caractère personnel.

Les acteurs de la société civile jouent un rôle important dans l'assistance et la protection des migrants nouvellement arrivés. Un certain nombre d'entre eux, notamment l'ONG espagnole ACCEM, le Conseil italien pour les réfugiés, le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés, le Service jésuite des réfugiés de Malte, l'ONG grecque Praksis et Save the Children Italie, coopèrent au sein du projet DRIVE cofinancé par la Commission européenne et dirigé par la Commission internationale catholique pour les migrations (CICM). Le rapport du projet signale des lacunes et formule des recommandations pratiques relatives aux procédures d'établissement d'un premier contact à la suite des débarquements qui soient sensibles aux besoins des migrants ; ces recommandations sont appelées « mesures intégrant le souci de la protection »¹⁸.

2.1.2. Coopération Schengen

La liberté de circulation au sein de l'UE a été mise à l'épreuve en 2011. L'arrivée de migrants tunisiens dans le sillage du printemps arabe a incité la **France** à intensifier les contrôles de police à ses points de passage frontaliers avec l'**Italie**. Afin d'éviter de violer le code frontières Schengen, les contrôles ont été limités, en chaque point, à moins de six heures consécutives et ne consistaient pas en un contrôle systématique de toutes les personnes.

Des critiques ont été formulées à l'égard des autorités italiennes comme quoi elles auraient tenté d'encourager certains migrants à se déplacer vers d'autres États membres de l'UE et d'enfreindre l'esprit de l'accord de Schengen. Cette question a suscité des discussions au niveau de l'UE en ce qui concerne un mécanisme de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures. Le gouvernement du **Danemark** a annoncé

¹⁶ HCR et al. (2011).

¹⁷ Commission européenne (2011g).

¹⁸ Commission internationale catholique pour les migrations (CICM) (2011).

la mise en place de contrôles douaniers renforcés aux principaux points de passage frontaliers terrestres du pays afin de lutter contre la criminalité transfrontalière comme la contrebande de drogue. La Commission européenne avait commencé à examiner ces projets lorsque le nouveau gouvernement danois a décidé de ne pas poursuivre dans cette direction.

Les **Pays-Bas** ont modifié leur législation relative aux patrouilles mobiles, ce que le Conseil d'État, organisme consultatif sur les propositions de textes législatifs, avait précédemment considéré comme étant incompatible avec la législation de l'UE¹⁹. Dans une décision à ce sujet, le Tribunal de La Haye a considéré que les contrôles aux frontières régis par cette nouvelle législation ne se différenciaient pas des contrôles aux frontières tels qu'interdits par le code frontières Schengen (article 21). Il est dès lors apparu que tant la pratique que la législation étaient en violation de l'article 21 du code frontières Schengen²⁰.

Au niveau européen, le Conseil de l'Union européenne a plaidé en faveur de la réintroduction des contrôles aux frontières «uniquement en tout dernier ressort» en réponse à des circonstances exceptionnelles mettant en péril la coopération Schengen. Parallèlement à une proposition de modification du mécanisme du code frontières Schengen, en vue de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles²¹, la Commission européenne a également présenté une proposition visant à établir un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen²².

La Commission européenne a proposé de remplacer le Fonds pour les frontières extérieures par un Fonds pour la sécurité intérieure conçu de manière à renforcer les travaux des États membres de l'UE aux frontières extérieures, à fournir une aide d'urgence dans des circonstances exceptionnelles, à contribuer au développement du paquet «frontières intelligentes» et à permettre la création et la mise en œuvre d'Eurosur. Ce Fonds sera également utilisé dans le cadre de la gouvernance Schengen et du mécanisme d'évaluation et de suivi qui vérifiera l'application de l'acquis de Schengen.

Le 25 octobre, la Commission a publié une communication sur les frontières intelligentes qui présente une évaluation de l'utilisation de nouveaux systèmes dans le cadre de la surveillance des frontières. Cette communication contient deux volets : d'une part, une proposition d'un système d'entrée/de sortie, un système informatique d'échange d'informations qui «suit» les ressortissants de pays tiers afin de s'assurer qu'ils ne dépassent pas leur durée de

séjour autorisée; d'autre part, un programme d'enregistrement des voyageurs conçu pour accélérer le passage des frontières par les voyageurs enregistrés qui sont identifiés électroniquement par un support de mémoire et retrouver les passagers dont le visa a expiré. En raison des éventuelles répercussions sur le respect de la vie privée, les technologies présentées posent la question de la nécessité et de la proportionnalité par rapport au nombre et au type de données recueillies et stockées²³.

En 2011, les États membres de l'UE ont préparé leurs contributions nationales en vue du lancement du système d'information Schengen II (SIS II). D'après les instruments juridiques étayant le système, les signalements introduits dans le SIS II concernant des personnes et des objets sont accessibles aux autorités chargées des contrôles aux frontières, aux officiers de police, au personnel des douanes, aux autorités chargées de délivrer les visas et aux autorités judiciaires nationales. Ces autorités n'ont accès à ces données que dans le cadre de leur capacité juridique²⁴. Le SIS II devrait être opérationnel dans le courant du premier trimestre de 2013. La Commission européenne prépare et teste actuellement les éléments centraux et les infrastructures de communication du SIS II.

2.1.3. Le mécanisme d'évaluation de Schengen et les droits fondamentaux

Les règles régissant le mécanisme d'évaluation de Schengen sont en cours de révision²⁵. En septembre, la Commission européenne a proposé de remplacer l'approche intergouvernementale existante par un nouveau système donnant plus de responsabilités à la Commission. Cette proposition reconnaît la nécessité d'évaluer tous les domaines de l'acquis de Schengen et d'accorder une attention particulière aux droits fondamentaux, y compris la protection des données à caractère personnel, lors de l'application de l'acquis²⁶. En vertu de la procédure législative ordinaire, cette proposition habiliterait la Commission européenne à :

- conduire des équipes d'experts lors d'inspections sur place (annoncées et inopinées);
- adopter des rapports (après consultation d'un comité d'experts des États membres) contenant des recommandations en vue de remédier aux irrégularités relevées lors d'inspections et nécessitant un suivi concret par les États membres concernés;

²³ Commission européenne (2011b).

²⁴ Pour plus d'informations sur le système d'information Schengen, voir : [www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-\(jai\)/sirene-schengen-information-system?lang=fr](http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)/sirene-schengen-information-system?lang=fr).

²⁵ Commission européenne (2011f).

²⁶ *Ibid.*

¹⁹ Pays-Bas, Conseil d'État (2010).

²⁰ Pays-Bas, Tribunal de district de La Haye (2011).

²¹ Commission européenne (2011d) et (2011f).

²² Commission européenne (2011e).

- apporter un soutien adéquat aux États membres concernés et l'assistance d'agences de l'UE en cas de manquements graves;
- demander à Frontex d'offrir son expertise et proposer des lieux où des inspections inopinées pourraient être menées; des préoccupations en matière de droits fondamentaux pourraient être un élément déclencheur de ces inspections;
- proposer de fermer temporairement un point de passage frontalier spécifique en cas de manquements graves²⁷.

En vertu des règles en vigueur, un mécanisme intergouvernemental d'évaluation par des pairs vérifie l'application correcte des accords de Schengen par les États membres de l'UE, les pays candidats ou les pays en voie d'adhésion, et évalue tous les États membres de l'UE au moins une fois tous les cinq ans. Les évaluations sont menées par le groupe «Évaluation de Schengen» composé d'experts des États membres assistés par un représentant du secrétariat du Conseil de l'Union européenne et d'un observateur de la Commission européenne. Les évaluations sont structurées par secteur : contrôles aux frontières terrestres, maritimes et aériennes, coopération de la police, coopération en matière de visas et coopération consulaire, protection des données à caractère personnel et système SIS-Sirene. Les États membres évalués rédigent ensuite un rapport ou un plan d'action détaillant la manière envisagée pour remédier à toute insuffisance constatée. De plus, les États membres évalués rendent régulièrement compte des progrès réalisés jusqu'à ce que toutes les insuffisances soient corrigées.

Le code frontières Schengen est le cœur du processus d'évaluation Schengen. Il contient diverses références aux droits fondamentaux. Il inclut cependant peu d'informations permettant de conclure que les évaluateurs Schengen abordent également le respect des droits fondamentaux. La FRA a consulté les États membres de l'UE pour déterminer si les évaluateurs soulèvent de telles questions au moment ou à la suite des évaluations. Les retours d'information des États membres ont cependant été limités en raison de la nature confidentielle des rapports.

En 2010 et 2011, 14 évaluations ont eu lieu dans 7 États membres de l'UE. Ce nombre élevé d'évaluations s'explique par l'adhésion prévue à l'espace Schengen de la **Bulgarie** et de la **Roumanie**. Trois des 7 États membres évalués n'ont fourni aucune information sur les résultats. Trois autres pays (**Autriche**, **Portugal** et **Roumanie**) ont indiqué que les recommandations qu'ils avaient reçues ne concernaient que des questions techniques

et organisationnelles, et non pas des préoccupations relatives aux droits fondamentaux. Seul un État membre, la **Bulgarie**, a indiqué que certaines recommandations, appliquées par la suite l'étaient. Elles concernaient la nécessité de construire des centres de rétention pour les migrants en situation irrégulière appréhendés à la frontière ou près de celle-ci.

Bien que les droits fondamentaux soient mentionnés explicitement dans le code frontières Schengen et entrent en jeu à plusieurs étapes des contrôles aux frontières, on peut supposer sans trop s'avancer que les évaluations réalisées jusqu'à présent n'ont pas abordé, du moins pas de manière systématique, les questions relatives à ces droits. Les évaluations menées à l'avenir pourraient prendre en considération les droits fondamentaux, répondre à des préoccupations spécifiques y relatives ou être déclenchées par celles-ci. La dignité humaine, la non-discrimination, la proportionnalité entre les mesures et les objectifs, les droits des personnes sollicitant la protection internationale, les enfants et les victimes de la traite et le non-refoulement, qui interdit le renvoi de migrants vers des lieux où leur vie ou leur liberté pourraient être menacées, comptent parmi les principaux droits garantis par le code frontières Schengen. Ces droits devraient dès lors être pris en considération lors des évaluations de la mise en œuvre des règles relatives à l'espace Schengen à différentes étapes des contrôles aux frontières telles que les mesures et les procédures relatives à l'analyse des risques, les contrôles de première et de deuxième ligne, les entretiens avec des suspects et des passagers à risques, l'orientation vers d'autres organismes, les non-admissions, les renvois et les restrictions de circulation, ainsi que dans les programmes de formation des gardes-frontières sur ces questions.

2.1.4. La dimension extérieure des politiques de l'UE en matière de contrôle aux frontières

Le développement de la dimension extérieure des politiques de l'UE en matière de contrôle aux frontières s'est poursuivi en 2011. Le règlement Frontex révisé renforce la coopération entre l'Agence et les pays tiers. Frontex peut déployer des officiers de liaison chargés d'établir et de maintenir des contacts avec les autorités compétentes du pays tiers dans lequel ils sont détachés en vue de contribuer à la prévention de l'immigration illégale et de faciliter le retour des migrants en situation irrégulière²⁸.

La proposition de la Commission européenne modifiant le code frontières Schengen inclut une disposition autorisant la conclusion d'accords bilatéraux avec les autorités de pays tiers sur la mise en œuvre de contrôles conjoints

²⁷ Ibid.

²⁸ Règlement Frontex modifié, article 14.



aux frontières, soit sur le territoire du pays tiers, soit sur celui d'un État membre.²⁹ La situation des personnes sollicitant la protection internationale est traitée dans les deux cas (annexe VI). En vertu de cette proposition, le ressortissant d'un pays tiers déposant une demande de protection internationale aux gardes-frontières d'un État membre de l'UE qui exercent leurs fonctions dans un pays tiers est autorisé à engager une procédure d'asile dans l'État membre de l'UE concerné. Lorsque des demandes d'asile sont présentées aux gardes-frontières dans un État membre, elles doivent être traitées selon les procédures d'asile de cet État, même si le demandeur d'asile n'a pas encore été soumis aux vérifications de sortie par les gardes-frontières du pays tiers.

2.2. Une politique commune des visas

Le code communautaire des visas, [règlement (CE) n° 810/2009, également appelé code des visas] fixe les procédures et conditions de délivrance des visas pour les transits ou les séjours prévus d'une durée maximale de trois mois sur une période de six mois sur le territoire des États membres³⁰. Le code des visas indique que les droits fondamentaux reconnus dans la CEDH et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doivent être appliqués à toute personne introduisant une demande de visa³¹.

« Les modalités d'accueil des demandeurs devraient dûment respecter la dignité humaine. Le traitement des demandes de visa devrait s'effectuer d'une manière professionnelle, respectueuse des demandeurs et proportionnée aux objectifs poursuivis. »

Considérant 6 du code communautaire des visas, règlement (CE), n° 810/2009

Ce code traite également du comportement du personnel (article 39), notamment le personnel consulaire, mentionnant que les demandeurs doivent être reçus avec courtoisie. Dans le cadre de ses efforts en cours visant à apporter son soutien à l'harmonisation des pratiques, la Commission européenne a modifié le manuel de 2010 relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés³². Ce manuel indique clairement que le traitement des demandes de visa doit s'effectuer d'une manière professionnelle et respectueuse vis-à-vis des demandeurs et observer pleinement l'interdiction des traitements inhumains et dégradants ainsi que l'interdiction de toute discrimination consacrées aux articles 3 et 14 de la CEDH et aux articles 4 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Pratiques encourageantes

Lutter contre la corruption dans les procédures de délivrance de visa

Vue de la perspective des demandeurs et de celle du public, la procédure de délivrance d'un visa peut paraître manquer de transparence. Afin de résoudre ce problème, la **République tchèque** a introduit un service d'assistance téléphonique anticorruption disponible en tchèque et en anglais. L'objectif de ce service est d'enregistrer et de consigner tout cas de corruption auquel les immigrants et les autres étrangers sont susceptibles d'être confrontés lors de leurs rapports avec les services de l'immigration et leur personnel lors, par exemple, d'une demande de visa ou de permis de séjour.

2.2.1. Prestataires de services extérieurs

Afin de gérer le nombre croissant de demandes ainsi que les exigences techniques supplémentaires, telles que le recueil de données biométriques, de nombreux États membres de l'UE coopèrent avec des prestataires de services externes. L'annexe X du code des visas établit les exigences minimales d'une telle coopération et étend, entre autres, les exigences en matière de comportement du personnel aux prestataires de services externes.

Dans son évaluation de la possibilité de sous-traiter le recueil des données biométriques, l'autorité **française** de protection des données à caractère personnel (Commission nationale de l'informatique et des libertés, CNIL) a mentionné « des risques d'atteinte graves à la vie privée et aux libertés individuelles ». Cette autorité a exprimé de « sérieuses réserves » sur les « usages possibles de ces données par les prestataires de service ainsi que par les autorités locales »³³.

2.2.2. Le système d'information sur les visas (VIS)

Le système d'information sur les visas (VIS)³⁴, qui contient des données sur les demandes admissibles de visas de court séjour, est devenu opérationnel en Afrique du Nord (Algérie, Égypte, Libye, Maroc, Mauritanie et Tunisie) le 11 octobre. Le VIS sera ensuite déployé au Proche-Orient (Israël, Jordanie, Liban et Syrie) et dans la région du Golfe (Afghanistan, Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Iran, Iraq, Koweït, Oman, Qatar et Yémen)³⁵. Le VIS sera étendu progressivement,

²⁹ Commission européenne (2011b).

³⁰ Règlement (CE) n° 810/2009, JO 2009, L 243/1, article 58, p. 26.

³¹ *Ibid.*, considérant 29.

³² Commission européenne (2010) et (2011a).

³³ France, Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) (2009) et (2010).

³⁴ Règlement (CE) n° 767/2008, JO 2008, L 218/60.

³⁵ Commission européenne (2009).

région par région, jusqu'à ce que tous les consulats des États de l'espace Schengen du monde soient connectés.

Tant le code des visas (article 43 sur la coopération avec les prestataires de services externes) que le règlement VIS (articles 31, 37, 39, 41 respectivement relatifs à la communication de données, au droit à l'information, à la coopération en matière de protection des données à caractère personnel et au contrôle) font référence à la directive relative à la protection des données (directive 95/46/CE)³⁶. Les données sont conservées dans le VIS pendant une période maximale de cinq ans, à compter soit de la date d'expiration du visa soit de la date de refus de la demande de visa. Les personnes dont les données sont insérées dans le VIS ont le droit d'obtenir une copie de leurs données auprès de l'État concerné de l'espace Schengen. Elles peuvent également demander que des données inexacts soient rectifiées et que des données enregistrées de manière illégale soient supprimées. Dans tous les États de l'espace Schengen, les autorités de contrôle nationales examinent, en toute indépendance, le traitement des données à caractère personnel conservées dans le VIS. Le Contrôleur européen de la protection des données surveille les activités de traitement des données effectuées par l'instance gestionnaire du VIS. La manière dont les dispositions relatives à la protection des données à caractère personnel seront appliquées reste cependant à clarifier.

Le 25 octobre 2011, afin de gérer les systèmes d'information Eurodac, VIS et SIS II, l'UE a créé une agence chargée de la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice³⁷. Au considérant 21 du règlement, cette agence, située en Estonie, est chargée de coopérer avec d'autres agences de l'Union européenne, en particulier celles relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, dont la FRA fait partie. Les tâches liées au développement technique et à la préparation de la gestion opérationnelle du SIS II et du VIS sont menées à Strasbourg, en France, et un site de secours pour ces systèmes d'information a été installé à Sankt Johann im Pongau, en Autriche.

2.2.3. Suspension de l'exemption de visa

Le processus de libéralisation du régime des visas engagé par l'UE a dû faire face à des défis en 2010 et 2011, en raison de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile originaires de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et de Serbie à la suite de l'introduction des exemptions de visas pour ces deux pays en 2009. Cette augmentation a principalement

concerné l'**Allemagne**, la **Belgique** et la **Suède**³⁸. En 2011, 4 245 Serbes ont demandé l'asile en **Allemagne**, 2 635 en **Suède** et 1 415 en **Belgique**. En **Allemagne**, le nombre de demandes a diminué entre mai et juillet mais a cependant à nouveau augmenté plus tard dans l'année. La grande majorité de ces demandeurs étaient d'origine rom. En **Allemagne**, l'un des rares pays de l'UE qui consigne l'ethnicité des demandeurs d'asile, les Roms représentaient 95 % de l'ensemble des demandeurs d'asile serbes en 2010, et 86 % des ressortissants de l'ancienne République yougoslave de Macédoine au cours de la même année. En **Suède**, la plupart des demandeurs d'asile originaires d'ancienne République yougoslave de Macédoine et de Serbie étaient des Roms. En **Belgique**, la composition ethnique des demandeurs d'asile serbes et macédoniens était à peu près la suivante : moitié rom, moitié albanaise³⁹.

Les demandeurs originaires d'ancienne République yougoslave de Macédoine et de Serbie se sont rarement vu accorder la protection en 2010. Dans l'ensemble des pays de l'EU-27, le taux de protection pour les Serbes s'est élevé à 2,46 % pour les décisions rendues en première instance et à 7,77 % pour les décisions définitives. Ces taux étaient encore inférieurs pour les demandeurs originaires de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, pour lesquels ce pourcentage était de 1,32 % pour les décisions rendues en première instance et de 1,85 % pour les décisions définitives⁴⁰. Les chiffres disponibles pour 2011 indiquent une tendance similaire : 2,75 % des demandeurs serbes et 1,23 % des demandeurs originaires d'ancienne République yougoslave de Macédoine se sont vu accorder une protection dans des décisions rendues en première instances⁴¹. Les statistiques 2011 relatives aux décisions définitives n'étaient pas encore disponibles lors de la rédaction du présent rapport.

En réaction à cette augmentation du nombre de demandeurs d'asile, à la fin de 2010, la **France** et les **Pays-Bas** ont demandé l'introduction d'une clause de sauvegarde assurant la suspension de l'exemption de visas en cas d'urgence. La Commission européenne a proposé d'introduire une clause dans le règlement «Visa» [règlement (CE) n° 539/2001] qui autoriserait des suspensions temporaires de l'exemption de visas pour les pays tiers dans des circonstances exceptionnelles et bien définies⁴². Cette clause établit un cadre général pour l'avenir, sans être liée à des pays tiers spécifiques. En vertu de cette proposition, la Commission européenne évaluerait les informations

³⁶ Directive 95/46/CE, JO 2005, L 281.

³⁷ Règlement (UE) n° 1077/2011, JO 2011, L 286/1.

³⁸ Pour plus d'informations sur le nombre des demandes d'asile en 2011, voir : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-048/EN/KS-SF-11-048-EN.PDF.

³⁹ Initiative européenne pour la stabilité (2011).

⁴⁰ Eurostat, toutes les données ont été extraites le 16 décembre 2011.

⁴¹ Eurostat, toutes les données ont été extraites le 21 mars 2012.

⁴² Commission européenne (2011c).



et les statistiques communiquées par les États membres et adopterait, avec l'assistance de comités composés de représentants des États membres de l'UE, aussi dénommé procédure de comité, une décision suspendant temporairement l'exemption de visas pour un ou plusieurs pays tiers. Le 13 décembre 2011, le Conseil « Justice et Affaires intérieures » a adopté une approche générale pour certains éléments liés à la réforme du Règlement sur les visas, permettant ainsi le début des négociations avec le Parlement européen. En octobre, 17 ONG ont réagi en adressant aux membres concernés de la Commission européenne une lettre exprimant des inquiétudes et affirmant qu'en agissant de la sorte les États membres de l'UE décourageaient les pays des Balkans occidentaux d'autoriser les départs de groupes ethniques, en particulier les Roms, s'exposant à des violations du droit fondamental de chacun à quitter tout pays, y compris le sien. Ces mesures visaient en particulier les demandeurs d'asile, y compris les Roms.

2.2.4. Le droit de former un recours contre des décisions de refus de visa

Les dispositions du code des visas sur le droit de former un recours sont entrées en vigueur le 5 avril 2011, rendant obligatoire pour les États membres d'introduire des procédures d'appel au bénéfice des personnes qui se sont vu refuser la délivrance d'un visa Schengen. Une décision négative pour une demande de visa, l'annulation ou la révocation (article 32, paragraphe 3, article 34, paragraphe 7) peuvent faire l'objet d'un recours conformément aux procédures prévues par la législation nationale.

L'annexe VI du code des visas contient un formulaire standardisé que les autorités peuvent utiliser afin d'expliquer les raisons du refus, de l'annulation ou de l'abrogation d'un visa. Les demandeurs ont le droit de recevoir une copie de ce formulaire rempli par l'autorité compétente. Ce formulaire contient également des informations à l'intention des demandeurs sur les procédures de recours.

Tous les États membres de l'UE et les États associés participant à la coopération Schengen⁴³ ont établi une procédure d'appel contre le refus de délivrance d'un visa Schengen.

Les États membres de l'UE ne disposant pas de consulat dans un pays tiers ou dans une région d'un pays peuvent conclure des accords de représentation avec d'autres États membres. La règle principale est que, lorsqu'il envisage de rejeter une demande de visa, le consulat agissant en représentation soumet la demande aux autorités compétentes de l'État membre représenté afin que celles-ci prennent une décision définitive sur

la demande (article 8, paragraphe 2). Le consulat agissant en représentation informe le demandeur de la décision prise par l'État membre représenté (article 32, paragraphe 4). Cependant, en application d'accords plus répandus, l'État membre représenté autorise l'État membre agissant en représentation à refuser de délivrer un visa après examen de la demande. Les recours contre des décisions de refus de visa doivent être formés contre l'État membre qui a pris la décision définitive.

Le code des visas ne prescrit pas de normes relatives à l'indépendance de l'instance de recours. La Figure 2.1 présente un aperçu des solutions choisies par les États membres de l'UE lorsqu'une représentation diplomatique ou consulaire a rejeté une demande de visa. Les instances de recours peuvent être réparties en trois groupes : les organes juridictionnels, les organes quasi juridictionnels et les autorités publiques. Les États membres suivants ont choisi de confier ces recours à des organes juridictionnels : en **Bulgarie**, en **Grèce**, en **Italie**⁴⁴ et en **Lituanie**, le demandeur peut former un recours directement devant les cours administratives. Au **Luxembourg**, les décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif et ensuite devant la Cour administrative. En **Autriche**, une décision de refus de visa peut faire l'objet d'un recours devant la Cour administrative et/ou la Cour constitutionnelle. À **Chypre**, le recours peut être formé devant la Cour suprême. En **Lettonie**, en **Slovénie** et en **Suède**, le demandeur a le droit de former un recours devant le consulat pour que ce dernier réexamine sa décision et ensuite il peut introduire un recours devant la Cour administrative. En **Allemagne**, le demandeur dont la demande de visa a été rejetée peut soit demander au consulat de réexaminer sa demande, soit former un recours devant la Cour administrative de Berlin. L'**Espagne** applique le même système de recours et l'organe compétent est la Haute cour de Madrid.

D'autres États membres désignent les juridictions de recours au sein de leur administration. En **Estonie**, en **Finlande**, en **Hongrie** et en **Pologne**, une décision de refus de visa peut faire l'objet d'un recours devant le Ministère des Affaires étrangères. Après l'adhésion de la **Roumanie** à l'espace Schengen, c'est le Ministère des Affaires étrangères qui examinera les recours dans ce pays⁴⁵. Au **Danemark**, une décision de refus de visa peut faire l'objet d'un recours devant le Ministère de la Justice ; aux **Pays-Bas**, devant le Ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume et au **Portugal**, devant le Service des étrangers et des frontières (*Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*, SEF).

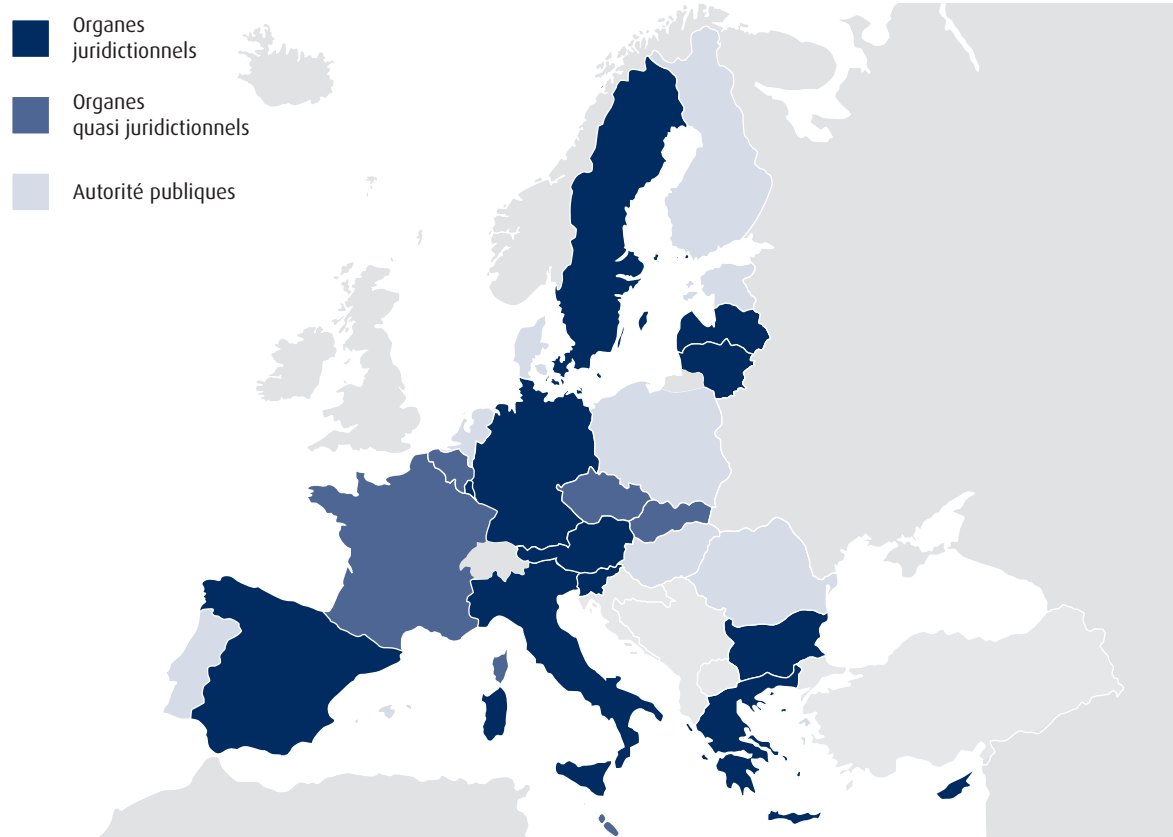
Dans un certain nombre d'États membres, l'instance de recours est un organe quasi juridictionnel. En **Belgique**, les recours sont formés devant le Conseil du contentieux des étrangers ; en **France**, devant la Commission de

43 Pour plus d'informations sur les États membres et la coopération Schengen, voir : http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_fr.htm.

44 La Cour administrative du Lazio est la seule ayant cette compétence.

45 Roumanie, loi n° 157/2011.

Figure 2.1: Les instances de recours et leur degré d'indépendance, par pays



Notes : La Bulgarie, Chypre et la Roumanie ne délivrent pas de visas Schengen ; l'Irlande et le Royaume-Uni ont choisi de ne pas participer à la coopération Schengen.

Source : FRA, 2011

recours contre les décisions de refus de visa ; à **Malte**, devant la Commission de recours de l'immigration ; en **Slovaquie**, devant la Commission des recours. En **République tchèque**, l'instance de recours est la Commission de recours sur la résidence des ressortissants étrangers, bien que le consulat ait la possibilité de réexaminer sa décision avant le début de la procédure officielle de recours.

Les deux cas **allemands** qui suivent illustrent la manière dont l'État met en équilibre les objectifs visant à faciliter les voyages légitimes et la lutte contre l'immigration illégale. Dans le premier cas, qui a éveillé l'intérêt du public, qui concernait la prévention de l'immigration illégale contre la protection spéciale des liens familiaux, la Cour administrative fédérale a confirmé un refus de visa, indiquant qu'il existait des doutes justifiés quant à l'intention de la demandeuse de retourner dans son pays d'origine. La demandeuse avait indiqué clairement qu'elle souhaitait séjourner de manière permanente en **Allemagne** afin de rester auprès de son enfant⁴⁶. Dans le second cas, cependant, la Cour administrative de

Berlin a affirmé que l'extension d'un visa au cours d'un séjour précédent était insuffisante pour conclure qu'une personne ne souhaitait pas retourner dans son pays d'origine. La Cour a statué en faveur du demandeur, affirmant que les personnes demandant une extension d'un visa Schengen ne voient pas automatiquement leur demande d'un autre visa rejetée⁴⁷.

En 2011, la FRA a recueilli des statistiques sur le nombre de recours formés contre des décisions de visa et sur le nombre de décisions ayant été invalidées, afin de déterminer si les voies de recours contre les décisions de visa sont opérationnelles. Parmi les États membres de l'UE participant à la coopération Schengen, seuls cinq États ont pu fournir des chiffres pertinents pour l'année 2011. Comme l'illustre le Tableau 2.1, il arrive que les recours contre des décisions de visa soient couronnés de succès, bien que le nombre de décisions invalidées varie considérablement entre les cinq pays étudiés⁴⁸.

47 Allemagne, Tribunal administratif de Berlin, 3^e chambre (Verwaltungsgericht Berlin 3. Kammer), 3 K 301.09 V.

48 Il est possible que les chiffres indiqués dans le tableau ne se rapportent pas exclusivement aux visas Schengen, mais qu'ils se rapportent également aux visas à validité territoriale limitée, de même qu'aux visas nationaux.

46 Allemagne, Tribunal administratif fédéral (Bundesverwaltungsgericht, BVerwG) 1 C 1.10.

Tableau 2.1: Nombre de recours formés contre des décisions de visa et décisions invalidées, par pays

Pays	Nombre de visas Schengen court séjour (C) délivrés au cours de la même période	Nombre de recours	Période	Décisions invalidées/à réexaminer
DK	95 453	932	2011	39*
EE	72 616	81	5 avril-27 septembre 2011	15
HU	150 893	121	5 avril-31 août 2011	41
LV	166 239	34	2011	1
PL	389 484	683	5 avril-31 août 2011	123
PT	90 689	421	5 avril-31 octobre 2011	236

Note: * Au Danemark, les recours sur lesquels une décision a été prise en 2011 incluent également les recours formés en 2010.

Source: FRA, 2012; informations recueillies auprès des autorités responsables par le réseau Franet en 2011

Perspectives

Il existe un risque évident que les défis auxquels l'UE a dû faire face en 2011 se maintiennent au cours des prochaines années. À moins que des changements ne surviennent, l'arrivée d'un grand nombre de personnes aux frontières extérieures de l'UE continuera à mettre le respect des droits fondamentaux à l'épreuve. De telles arrivées mettent en lumière, d'une part, des écarts existants entre les capacités de réception nationales et, d'autre part, la complexité de garantir la protection aux frontières et proposer des mécanismes d'orientation efficaces.

Seules la volonté politique et des mesures décisives permettront d'améliorer les capacités organisationnelles. L'accès au financement européen et son utilisation efficace pour renforcer les capacités de réception conformément aux droits fondamentaux seront essentiels à cet égard.

Les principes des droits fondamentaux couverts par le code frontières Schengen et le code des visas devront être mis en œuvre dans la pratique. Les futures évaluations des accords de Schengen devront prêter attention à l'application de ces principes. Le règlement Frontex révisé et la mise en œuvre de sa stratégie de droits fondamentaux pourraient susciter des attentes dans ce domaine.

Les inquiétudes relatives aux droits fondamentaux liés à la protection des données à caractère personnel et à la vie privée resteront au centre de la politique des visas. De nouveaux systèmes pour la surveillance des frontières et le stockage des données personnelles sont soit déjà en cours d'utilisation, soit en cours de développement: le VIS est en cours d'application; le SIS II est en cours de préparation; la Commission européenne

a déposé sa proposition pour Eurosur; les concepts de frontières intelligentes sont en cours de discussion. De telles avancées technologiques dans ce domaine continueront à susciter des inquiétudes relatives à la nécessité et à la proportionnalité des données collectées et stockées ainsi qu'à la façon dont elles affectent la vie privée des personnes concernées.

Références

Agenzia Stampa Quotidiana Nazionale (ASCA) (2011), « Immigrati: nuovi sbarchi a Lampedusa. In 24 ore arrivate 840 persone », 5 avril 2011.

BBC News Europe (2011), « Libya: Hundreds feared dead as migrant boat capsizes », 9 mai 2011.

Centre d'actualités des Nations Unies (2011), « As hundreds feared drowned off Libya, UN agency urges better rescue methods », 10 mai 2011.

Commission européenne (2009), décision de la Commission déterminant les premières régions pour le début des activités du système d'information sur les visas (VIS), C(2009) 8542, Bruxelles, 30 novembre 2009.

Commission européenne (2010), décision de la Commission établissant le manuel relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés, C(2010) 1620 final, Bruxelles, 19 mars 2010.

Commission européenne (2011a), commission Implementing Decision of 4.8.2011 amending Commission Decision No C (2010) 1620 final of 19 March 2010 establishing the Handbook for the processing of visa applications and the modification of issued visas, C(2011) 5501 final, Bruxelles, 4 août 2011.

Commission européenne (2011b), communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée « Frontières intelligentes : options et pistes envisageables », COM(2011) 680 final, Bruxelles, 25 octobre 2011.

Commission européenne (2011c), proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, COM(2011) 290 final, Bruxelles, 24 mai 2011.

Commission européenne (2011d), proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles, COM(2011) 560 final, Bruxelles, 16 septembre 2011.

Commission européenne (2011e), proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) et la convention d'application de l'accord de Schengen, COM(2011) 118, Bruxelles, 10 mars 2011.

Commission européenne (2011f), proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation et de suivi destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen, COM(2011) 559 final, Bruxelles, 16 septembre 2011.

Commission européenne (2011g), proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosir), COM(2011) 873 final, Bruxelles, 12 décembre 2011.

Commission internationale catholique pour les migrations (CICM) (2011), « MAYDAY! Strengthening responses of assistance and protection to boat people and other migrants arriving in Southern Europe », septembre 2011.

Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JO 2005, L 281.

FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne) (2011), *Coping with a fundamental rights emergency – The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner*, Vienne.

France, CNIL (2010), CNIX1015396X, Délibération n° 2009-494 du 17 septembre 2009 portant avis sur le projet de décret modifiant les articles R. 611-10 et R. 611-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans le but de pouvoir confier à des prestataires agréés le recueil des données biométriques des demandeurs de visa, 12 juin 2010.

France, Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) (2009), Délibération n° 2009-494, 17 septembre 2009.

Frontex (2011a), « RABIT Operation 2010 Ends, Poseidon 2011 », communiqué de presse, 3 mars 2011.

Frontex (2011b), « Hermes Operation Extended », communiqué de presse, 24 mars 2011.

Grèce, Hellenic Data Protection Authority (2010), avis 3/2010, 19 octobre 2010.

Grèce, Ministère de la Protection des citoyens (Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη) (2011), « Παρουσίαση στο Υπουργικό Συμβούλιο (6/9), από τον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη, κ. Χρήστο Παπουτσή, του Ολοκληρωμένου Προγράμματος διαχείρισης των συνόρων για την Αντιμετώπιση της Παράνομης Μετανάστευσης », communiqué de presse, 7 juillet 2011, disponible sur : www.minocp.gov.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=3790&Itemid=513.



Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) (2011a), « Appello per la difesa dei principi del soccorso in mare e della condivisione degli oneri », communiqué de presse, Rome, 8 avril 2011, disponible sur : www.unhcr.it/news/dir/27/view/963/appello-per-la-difesa-dei-principi-del-soccorso-in-mare-e-della-condivisione-degli-oneri-96300.html.

HCR (2011b), « Forte preoccupazione per l'aggravarsi della situazione umanitaria a Lampedusa », communiqué de presse, Rome, 21 mars 2011.

HCR, Organisation internationale pour les migrations (OIM) et Save the Children (2011), « Lampedusa déclaré port dangereux, sauvetage en mer à risque », communiqué de presse conjoint, Rome, 30 septembre 2011.

Human Rights Watch (2011), *The EU's Dirty Hands: FRONTEX Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece*, USA, Human Rights Watch.

Initiative européenne pour la stabilité (2011), « Advancing Freedom of Movement in a Populist Age – How the Western Balkans asylum seeker's affair can be resolved », Bruxelles, 9 juillet 2011.

Italie, Camera dei deputati, Assemblea (2011), « Informativa urgente del Governo sulla tragica vicenda della morte di venticinque persone a bordo di una nave di immigrati approdata a Lampedusa », séance du mercredi 3 août 2011, disponible sur : www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0388_Informativa_Lampedusa_Viale.pdf.

Keller, S., Lunacek, U., Lochbihler, B., et Flautre, H. (2011), « FRONTEX Agency: Which guarantees for Human Rights ? – A study conducted by Migreurop on the European External Borders Agency in view of the revision of its mandate », Bruxelles, Membres du Parlement européen représentant le Groupe des Verts/ Alliance libre européenne (B. Lochbihler, S. Keller, U. Lunacek, H. Flautre), Migreurop.

MaltaToday (2011), « UNHCR, IOM, Save the Children express concern at Lampedusa "unsafe port" status », 30 septembre 2011.

Pays-Bas, Conseil scientifique pour les politiques du gouvernement (*Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*) (2011), *iOverheid*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam.

Pays-Bas, Le médiateur national (*De Nationale Ombudsman*) (2010), « Toegang verboden. Onderzoek naar de opname van vreemdelingen in het Schengen Informatie Systeem en de informatievoorziening hierover », La Haye.

Pays-Bas, Tribunal de district de La Haye (2011), (*Rechtbank 's-Gravenhage*), LJN : BR0684, n° AWB 11/19820, 4 juillet 2011.

Rathenau Instituut (2010), *Databases. Over ICT-beloofes, informatiehonger en digitale autonomie*, La Haye, Rathenau Instituut.

Règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS), JO 2008, L 218/60.

Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas), JO 2009, L 243/1, article 58, p. 26.

Règlement (UE) n° 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JO 2011, L 304/1.

Règlement (UE) n° 1077/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, JO 2011, L 286/1.

Roumanie, Loi n° 157/2011.

Slovénie, Tribunal administratif de la République de Slovénie, n° I U 577/2010, 8 septembre 2010.

The Guardian (2011), « Aircraft carrier left us to die, say migrants », 8 mai 2011.

Times of Malta (2011), « Migrants' rescue: Malta awaits NATO's explanation », 14 juillet 2011.

TM News (2011), « Immigrati/Rimpatrio in mare per 104, consegnati a tunisini, Rimpatrio unico nel suo genere fino ad ora », 22 août 2011, disponible sur : www.tmnews.it/web/sezioni/cronaca/PN_20110822_00061.shtml.

ONU et CdE

Janvier

Février

Mars

Avril

Mai

21 juin – Le Bureau du Comité Consultatif de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du Conseil de l'Europe présente un rapport sur la consultation relative à la modernisation de la Convention 108 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel

Juin

Juillet

Août

Septembre

Octobre

Novembre

Décembre

UE

Janvier

2 février – La Commission européenne adopte une proposition de directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière

Février

16 mars – La Commission européenne publie son premier rapport sur l'examen conjoint de la mise en œuvre de l'accord Union européenne-États-Unis relatif au traitement des données de l'Union européenne (UE) et à leur transfert aux États-Unis pour le programme de surveillance du financement du terrorisme

Mars

18 avril – La Commission européenne adopte le rapport d'évaluation concernant la directive sur la conservation des données

Avril

Mai

16 juin – Publication du sondage Eurobaromètre spécial n° 359 sur les attitudes à l'égard de la protection des données et de l'identité électronique dans l'Union européenne

Juin

13 juillet – La Commission européenne adopte une communication au Parlement européen et au Conseil qui présente les options envisagées pour la mise en place d'un système européen de surveillance du financement du terrorisme

Juillet

Août

26 septembre – Le Conseil des ministres approuve les propositions de la Commission européenne concernant l'utilisation de scanners corporels dans les aéroports de l'UE

29 septembre – Signature de l'accord UE-Australie sur les données des dossiers passagers (PNR)

Septembre

25 octobre – L'UE adopte un règlement du Parlement européen et du Conseil portant création de l'Agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice

27 octobre – Le Parlement européen adopte une résolution législative sur le projet de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'Australie sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au service australien des douanes et de la protection des frontières

Octobre

10 novembre – La Commission européenne adopte un règlement complétant les normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation civile en ce qui concerne l'utilisation de scanners de sûreté dans les aéroports de l'UE

11 novembre – La Commission européenne adopte un règlement d'exécution fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile en ce qui concerne l'utilisation de scanners de sûreté dans les aéroports de l'UE

24 novembre – La Cour de justice de l'Union européenne rend un arrêt dans deux affaires relatives à la protection des données à caractère personnel et à la société de l'information : *ASNEF et FECMD c. Administración del Estado* et *Scarlet Extended SA c. Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs*

Novembre

13 décembre – Le Conseil des ministres donne son feu vert pour le nouvel accord UE-États Unis sur les données des dossiers passagers (données PNR)

Décembre

3

Société de l'information et protection des données à caractère personnel



Deux thèmes (la sécurité et la technologie) ont dominé le débat dans le domaine de la société de l'information et de la protection des données à caractère personnel en 2011, une année qui marquait les 10 ans des attaques terroristes du 11 septembre aux États-Unis. L'anniversaire a suscité le débat sur la manière de trouver le bon équilibre entre la sécurité et les droits à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel et l'attention s'est portée sur des sujets thématiques tels que la conservation des données de télécommunication, la collecte et l'analyse des données des passagers, la création d'un système de surveillance du financement du terrorisme et l'utilisation des scanners corporels. La mise à jour du cadre de protection des données à caractère personnel pour faire face aux avancées technologiques a également été abordée. L'attention s'est notamment portée sur les sites de réseaux sociaux.

Le présent chapitre analyse les principaux changements intervenus en 2011 au sein de l'Union européenne (UE) et de ses États membres concernant la législation, les politiques et les pratiques dans le domaine de la protection des données à caractère personnel. Il traitera des évolutions majeures enregistrées au niveau européen puis, dans un second temps, des thèmes qui ont marqué l'actualité de 2011 dans le domaine, à savoir : la conservation des données à caractère personnel, les données des dossiers passagers (PNR), les systèmes de surveillance du financement du terrorisme, l'utilisation des scanners corporels et les sites de réseaux sociaux.

3.1. Aperçu général

En novembre 2010, la Commission européenne a présenté ses plans dans le domaine de la protection des données à caractère personnel.¹ Cette communication souligne l'approche de la Commission concernant la révision du système de l'UE en matière de protection des données à caractère personnel dans tous les domaines d'activité de l'UE, en tenant compte des enjeux résultant de la mondialisation et des nouvelles technologies. Plusieurs objectifs ont ainsi été fixés, notamment : renforcer les droits des personnes, accroître la transparence et le niveau de sensibilisation aux droits en matière de

Développements clés dans le domaine de la société de l'information et de la protection des données à caractère personnel :

- les tribunaux et les parlements de certains États membres de l'UE font part d'inquiétudes relatives aux législations nationales mettant en œuvre la directive sur la conservation des données à caractère personnel ; la Commission européenne adopte, à la fin de l'année 2010, un rapport d'évaluation sur la directive ;
- dans le cadre du dossier des données passagers (PNR), le Parlement européen adopte l'accord PNR entre l'UE et l'Australie, alors que l'approbation parlementaire est attendue pour l'accord PNR entre l'UE et les États-Unis ; la Commission européenne propose une directive pour échanger des données PNR entre les États membres de l'UE aux fins de l'application de la loi ;
- l'UE rédige de nouvelles règles pour l'utilisation des scanners corporels dans les aéroports européens. Dans un même temps, un certain nombre d'États membres de l'UE testent et évaluent l'utilisation de ces scanners dans la pratique ;
- la Commission européenne présente des options pour un système européen de surveillance du financement du terrorisme, alors que la mise en œuvre de la coopération existante entre l'UE et les États-Unis, connue sous le nom de programme de surveillance du financement du terrorisme, subit deux révisions, qui demandent toutes deux plus de transparence.

¹ Commission européenne (2010c).

protection des données à caractère personnel, permettre aux intéressés d'exercer un meilleur contrôle sur les données les concernant, garantir un consentement éclairé et libre, actualiser le système de protection des données sensibles et renforcer l'efficacité des voies de recours et des sanctions. Dans son avis sur la communication de la Commission, le Contrôleur européen de la protection des données a préconisé la mise en place de solutions plus ambitieuses renforçant le contrôle des citoyens européens sur leurs données personnelles pour rendre le système plus efficace. Il a en outre souligné que l'intégration de la coopération policière et judiciaire au cadre juridique s'avère essentielle pour la mise en place d'un système de protection des données à caractère personnel efficace.²

Le sondage Eurobaromètre intitulé *Attitudes à l'égard de la protection des données et de l'identité électronique* a été publié en 2011.³ L'une des principales conclusions de ce sondage auquel ont participé 26 574 Européens de 15 ans et plus, dans les 27 États membres de l'UE, est que trois Européens sur quatre reconnaissent que la divulgation de données personnelles fait partie de leur quotidien, mais qu'ils sont inquiets quant à la façon dont les entreprises, notamment les moteurs de recherche et les réseaux sociaux, utilisent leurs informations. Ce rapport révèle en outre que 62 % des personnes interrogées dans l'UE fournissent un minimum d'informations de façon à protéger leur identité et que 75 % souhaitent pouvoir supprimer leurs données personnelles en ligne lorsqu'elles le désirent, faisant ainsi référence au « droit à l'oubli ». Ils sont également nombreux à être favorables à une intervention de l'UE dans ce domaine puisque 90 % d'entre eux souhaitent que les droits en matière de protection des données à caractère personnel soient identiques dans tous les pays de l'UE. Le sondage a été réalisé entre fin novembre et mi-décembre 2010. Tous les entretiens ont été effectués en face-à-face au domicile des personnes interrogées, dans leur langue nationale.

« Plus de la moitié des Européens interrogés déclarent qu'une amende devrait être infligée aux [...] entreprises (qui utilisent les données des individus sans les informer) (51 %). 4 personnes sur 10 considèrent qu'il faudrait interdire à ces entreprises d'utiliser les données à caractère personnel à l'avenir (40 %) ou les contraindre à dédommager les victimes (39 %) ».

Eurobaromètre n° 359, Attitudes à l'égard de la protection des données et de l'identité électronique dans l'Union européenne, numéro spécial sur Bruxelles, juin 2011, p. 190

Dans son rapport sur l'évolution de la protection de la vie privée, trente ans après les lignes directrices de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) sur la protection de la vie privée,⁴ l'OCDE

décrit les tendances actuelles en matière de traitement des données personnelles et les risques qui en découlent pour la vie privée. Le rapport présente des initiatives et des approches innovantes en matière de protection de la vie privée en mettant particulièrement l'accent sur les activités économiques. L'OCDE a également publié un rapport économique sur la réglementation des flux de données transnationales, qui traite des risques croissants qui pèsent sur la vie privée du fait du nombre de plus en plus important de transferts de données personnelles sur l'internet dans une économie mondialisée. Ce rapport dresse un inventaire systématique de la réglementation au niveau international et analyse les politiques sous-jacentes⁵ dans le but de contribuer au débat sur la réglementation future des flux de données transnationales.

Au Conseil de l'Europe, le débat sur la révision de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) s'est poursuivi.⁶ Dans le rapport du Conseil de l'Europe sur la consultation correspondante⁷, les personnes interrogées soulignent l'importance de garantir la cohérence avec les règles de protection de l'UE. Par ailleurs, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté à la fin novembre 2010, une Recommandation sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel dans le cadre du profilage.⁸ Celle-ci vise à définir des règles de profilage loyal et licite respectant pleinement les droits fondamentaux, notamment le droit à la vie privée, la protection des données à caractère personnel et le principe de non-discrimination. En septembre 2011, le Conseil de l'Europe a aussi publié un projet de stratégie pour la gouvernance de l'internet (2012-2015). Ce projet, qui a été adopté le 15 mars 2012, fait référence au fait que la promotion de la protection des données à caractère personnel et de la vie privée font partie de ces objectifs principaux. Pour finir, en 2011, une procédure de révision des recommandations du Comité des Ministres 87(15) visant à réglementer l'utilisation des données à caractère personnel dans le secteur de la police et 89(2) sur la protection des données à caractère personnel utilisées à des fins d'emploi a été lancée.

Au niveau de l'Union européenne, le rôle de la protection des données à caractère personnel dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice a suscité un intérêt particulier. Une étude préparée pour le Parlement européen a analysé les nouveaux défis découlant des politiques et systèmes de protection des données à caractère personnel relevant de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.⁹ Elle a identifié une série de principes fondamentaux communs et de normes visant à garantir véritablement la protection

² Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) (2011a).
³ Commission européenne (2011a).
⁴ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2011b).

⁵ OCDE (2011a).
⁶ Conseil de l'Europe (2011a).
⁷ Conseil de l'Europe (2011b).
⁸ Conseil de l'Europe (2010).
⁹ Bigo D. et al. (2011).

des données à caractère personnel à chaque phase de l'élaboration de la politique de l'UE et à mettre en œuvre ce droit fondamental de façon effective.

La conférence des Commissaires européens à la protection des données a adopté une résolution insistant sur la nécessité de mettre en place un cadre global de protection des données à caractère personnel couvrant le secteur des forces de l'ordre.¹⁰

Le règlement portant création d'une Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice a été adopté le 25 octobre 2011.¹¹ Cette nouvelle agence agira en tant qu'autorité de gestion des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : la nouvelle génération d'une base de données européenne regroupant et diffusant des informations sur les personnes et l'existence d'intérêts de sûreté nationale, les contrôles aux frontières et les services répressifs (SIS II); un système d'échange de données relatives aux visas (VIS); et une base de données européenne pour la comparaison des empreintes digitales aux fins d'identifier les demandeurs d'asile et les personnes franchissant les frontières de manière irrégulière (Eurodac).

Sur un plan plus général, l'indépendance des autorités de protection des données à caractère personnel (dont

la liste est présentée dans le Tableau 3.1) est restée problématique. Comme le souligne le Rapport annuel publié l'année dernière, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu un arrêt¹² sur le défaut d'indépendance suffisante des autorités allemandes chargées de la protection des données au niveau des États fédérés (*Länder*). La Commission européenne a assigné l'Autriche devant la CJUE pour défaut d'indépendance de son autorité de protection des données.¹³ Les débats sur la nouvelle Constitution hongroise, entrée en vigueur début 2012, ont porté notamment sur l'indépendance de l'autorité hongroise chargée de la protection des données. Le 17 janvier 2012, la Commission européenne a engagé des procédures d'infraction accélérées contre la Hongrie pour statuer à ce sujet.¹⁴

« L'indépendance des autorités de contrôle de la protection des données est garantie par l'article 16 du traité sur le fonctionnement de l'UE et l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En outre, les règles de l'UE relatives à la protection des données (directive 95/46/CE) exigent des États membres qu'ils créent un organisme de surveillance totalement indépendant pour contrôler l'application de la directive. [...] le seul risque que les autorités de tutelle puissent exercer une influence politique sur les décisions des autorités de contrôle suffit pour entraver l'exercice indépendant des missions de celles-ci. »

Commission européenne, communiqué de presse IP/12/24, Bruxelles, 17 janvier 2012

Tableau 3.1: Instances requises dans le cadre de la législation européenne – autorités de protection des données à caractère personnel, par pays

Pays	Nom de l'instance en français	Nom de l'instance dans la langue nationale ou alternative
AT	Commission autrichienne de protection des données	Österreichische Datenschutzkommission
BE	Commission de la protection de la vie privée	Commission de la protection de la vie privée/Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer/Ausschuss für den Schutz des Privatlebens
BG	Commission pour la protection des données à caractère personnel	Комисията за защита на личните данни
CY	Commissaire à la protection des données à caractère personnel	Γραφείο Επιτρόπου Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα
CZ	Office de protection des données à caractère personnel	Úřad pro ochranu osobních údajů
DE	Commissaire fédéral à la protection des données et à la liberté de l'information	Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
DK	Agence danoise de protection des données	Datatilsynet

¹⁰ Conférence des Commissaires européens à la protection des données (2011).

¹¹ Règlement (EU) n° 1077/2011, JO 2011 L 286.

¹² Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), C-518/07, *Commission c. Allemagne*, 9 mars 2010.

¹³ Commission européenne (2010b).

¹⁴ Commission européenne (2012).

Tableau 3.1 (suite)

Pays	Nom de l'instance en français	Nom de l'instance dans la langue nationale ou alternative
EE	Inspection estonienne de la protection des données	<i>Andmekaitse Inspektsioon</i>
EL	Autorité grecque de protection des données	<i>Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα</i>
ES	Autorité espagnole de protection des données	<i>Agencia Española de Protección de Datos, AEPD</i>
FI	Bureau du médiateur chargé de la protection des données	<i>Tietosuojavaltuutetun toimisto, Dataombudsmannens byrå</i>
FR	Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés	<i>Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés</i>
HU	Autorité chargée de la protection des données et de la liberté de l'information	<i>Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság</i>
IE	Commissaire à la protection des données	<i>An Coimisinéir Cosanta Sonraí</i>
IT	Autorité de protection des données	<i>Garante per la protezione dei dati personali</i>
LT	Autorité nationale de protection des données	<i>Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija</i>
LU	Commission nationale pour la protection des données	<i>Commission nationale pour la protection des données</i>
LV	Inspection nationale de protection des données	<i>Datu valsts inspekcija</i>
MT	Bureau du commissaire à la protection des données	<i>Office of the Data Protection Commissioner</i>
NL	Autorité néerlandaise de protection des données	<i>College bescherming persoonsgegevens</i>
PL	Bureau de l'inspecteur général de protection des données à caractère personnel	<i>Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych</i>
PT	Autorité portugaise de protection des données	<i>Comissão Nacional de Protecção de Dados</i>
RO	Autorité nationale de contrôle pour le traitement des données à caractère personnel	<i>Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal</i>
SE	Conseil suédois d'inspection des données	<i>Datainspektionen</i>
SI	Commissaire à l'information	<i>Informacijski pooblaščenec</i>
SK	Office de protection des données à caractère personnel de la République slovaque	<i>Úrad na ochranu osobných údajov</i>
UK	Bureau du commissaire à l'information	<i>The Office of the Information Commissioner/ Swyddfa'r Comisiynydd Gwybodaeth</i>

Source: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/bodies/authorities/eu/index_en.htm

3.2. Conservation des données à caractère personnel

L'Union européenne a adopté une directive qui oblige les opérateurs téléphoniques et fournisseurs d'accès à l'internet à conserver des données de trafic complètes concernant l'usage non lié au contenu de l'internet et du téléphone. Depuis son adoption en 2006, cette directive sur la conservation des données¹⁵ suscite des préoccupations quant au respect des droits fondamentaux.

¹⁵ Directive 2006/24/CE, JO 2006 L 105.

En avril 2011, la Commission européenne a publié un rapport évaluant sa mise en œuvre et son application.¹⁶ Selon ce rapport, la directive elle-même ne garantit pas que les données personnelles conservées soient stockées, extraites et utilisées dans le respect le plus total du droit à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. La Commission a indiqué que cette directive n'a visé qu'à harmoniser partiellement les approches en matière de conservation des données à caractère personnel. Par conséquent, il n'est guère surprenant que les États membres de

¹⁶ Commission européenne (2011e).

l'UE n'aient pas d'approche commune, même en ce qui concerne les domaines couverts par la directive, tels que le délai de conservation des données personnelles, et encore moins pour ceux qui ne sont pas couverts, tels que le fait de savoir à qui incombe la responsabilité de couvrir les frais liés à cette obligation de conservation des données.¹⁷ La Commission a conclu que l'historique des données de communication s'avère important dans les enquêtes pénales et que l'Union européenne doit, par conséquent, continuer à promouvoir et à réglementer la conservation des données à caractère personnel comme mesure de sécurité.

La Commission européenne a consulté les différentes parties prenantes concernant les possibilités envisagées pour la modification du cadre de conservation des données personnelles. Dans son avis sur le *rapport d'évaluation* de la directive, le Contrôleur européen de la protection des données a conclu que cette dernière ne répond pas aux exigences de respect des droits fondamentaux en matière de vie privée et de protection des données à caractère personnel.¹⁸

« La directive [sur la conservation des données] est sans aucun doute l'instrument le plus préjudiciable au respect de la vie privée jamais adopté par l'Union européenne eu égard à son ampleur et au nombre de personnes qu'elle touche. »

Contrôleur européen de la protection des données, « Le moment de vérité pour la directive sur la conservation des données », discours prononcé à Bruxelles le 3 décembre 2010

Au niveau national, l'Allemagne, Chypre, les Pays-Bas, la République tchèque, la Roumanie et la Suède ont eux aussi critiqué la directive sur la conservation des données. Le 22 mars 2011, la Cour constitutionnelle de la **République tchèque** a déclaré inconstitutionnelles certaines dispositions nationales¹⁹ concernant la mise en œuvre de la directive,²⁰ dans le cadre de poursuites engagées par un groupe de 51 députés du Parlement tchèque. La Cour a notamment évoqué le manque de proportionnalité concernant l'ingérence des dispositions nationales dans l'exercice du droit à la vie privée; l'absence d'une définition claire concernant l'objectif de la conservation des données personnelles; l'absence de liste explicite des institutions autorisées à accéder aux données; l'absence d'obligation d'information des personnes concernées; et l'absence de contrôle judiciaire approprié. À **Chypre**, la Cour suprême a elle aussi déclaré inconstitutionnelles certaines dispositions nationales relatives à la mise en œuvre de la directive sur la

conservation des données.²¹ L'affaire concernait l'accès des agents de police aux données de télécommunications sur injonction des tribunaux. La cour a fait valoir le fait que la directive n'impose pas aux États membres de promulguer une loi permettant à la police d'accéder à ce type de données puisque cela n'entre pas dans son champ d'application. Elle a en outre souligné que les injonctions de tribunaux concernées avaient été prononcées avant qu'une modification constitutionnelle prévoyant des exceptions au droit de la confidentialité des communications ne soit votée.

Aux **Pays-Bas**, deux commissions du Sénat ont fait part de leur déception vis-à-vis de l'évaluation de la directive sur la conservation des données faite par la Commission européenne, dans une lettre adressée au Ministre de la Sécurité et de la Justice, en date du 31 mai 2011.²² Ces commissions ont contesté plusieurs points, soulignant notamment que cette évaluation n'était pas satisfaisante du fait qu'elle s'était abstenue de démontrer la nécessité de cette directive et n'avait pas accordé suffisamment d'attention à la proportionnalité de la conservation des données personnelles. Les deux commissions ont, par ailleurs, soulevé des questions au sujet de la méthodologie utilisée et préconisé le retrait de la directive.²³

L'**Allemagne** envisage de transposer intégralement la directive sur la conservation des données à caractère personnel dans sa législation nationale et d'y intégrer également les conditions définies dans un arrêt de la Cour constitutionnelle allemande de 2010.²⁴ Toutefois, à ce jour, aucun consensus sur une nouvelle proposition législative n'a été trouvé. Le service de recherche de la Chambre des représentants (*Bundestag*) a en effet souligné que la directive sur la conservation des données ne peut pas être mise en œuvre en garantissant, sans la moindre réserve, que cette dernière est compatible avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.²⁵ Ces réserves portent notamment sur la liberté d'entreprise, la directive imposant aux entreprises privées de créer et de maintenir des structures très coûteuses pour la conservation des données de communication. Une autre étude de la Chambre basse des représentants (*Bundestag*) conclut que la conservation des données n'a augmenté de manière significative, dans aucun des pays de l'UE, le nombre de délits résolus.²⁶ L'étude souligne cependant qu'aucune donnée statistique permettant d'évaluer l'impact de la directive sur le taux d'élucidation des délits n'est dis-

17 Ibid., p. 31.

18 CEPD (2010).

19 République tchèque, Loi sur la communication électronique, n° 127/2005 Coll., section 97, sous-section 3 et 4; décret mettant en œuvre la directive sur la conservation des données.

20 République tchèque, Cour constitutionnelle, fichier relatif à la décision n° Pl ÚS 24/10, 22 mars 2011.

21 Chypre, Cour suprême, *Christos Matsias et autres*, 65/2009, 78/2009, 82/2009, 15-22/2010, décision du 1 février 2011.

22 Pays-Bas, Sénat (2011a).

23 Pays-Bas, Sénat (2011b).

24 Allemagne, Bundesverfassungsgericht, 1 BvR 256/08 vom 2.3.2010, 2 mars 2010.

25 Derksen, R. (2011).

26 Becher, J. (2011).

ponible. De même, le Commissaire fédéral à la protection des données et à la liberté de l'information estime que rien n'indique que la conservation des données personnelles a augmenté de manière significative les taux de détection des infractions pénales.²⁷ La police fédérale allemande a cependant rendus publics des éléments prouvant que l'absence de mesures de conservation des données a un impact négatif sur les enquêtes judiciaires.²⁸ Une étude commandée par le Ministère de la Justice, réalisée par l'Institut Max Planck de droit pénal étranger et international, a mis en doute la valeur ajoutée de la conservation des données. Les résultats de cette étude empirique à grande échelle ont été présentés à la Commission des affaires juridiques du Bundestag le 27 janvier 2012.²⁹

Dans le cadre de la mise en œuvre de la directive sur la conservation des données, la **Suède** a présenté à la fin de l'année 2010 un projet de loi sur la conservation des données relatives au trafic.³⁰ Le parti écologiste, le parti des Démocrates suédois et le parti de gauche ont cependant voté minoritairement en faveur de ce projet de loi, retardant ainsi la transposition de la directive. Le Parlement ne le réexaminera pas avant le 17 mars 2012. De même, en **Roumanie**, le Sénat réuni en séance plénière le 21 décembre 2011 a rejeté à l'unanimité la nouvelle proposition législative, faisant suite à une décision de la Cour constitutionnelle de 2009 qui avait estimé que la législation nationale de transposition de la directive était contraire à la Constitution.³¹

3.3. Données des dossiers passagers

Les données des dossiers passagers (PNR) sont des informations fournies par les passagers, qui sont recueillies et conservées dans les systèmes de réservation et de contrôle des départs des transporteurs aériens. Peu après les attaques terroristes du 11 septembre 2001, certains pays en dehors de l'UE ont immédiatement adopté une législation imposant aux compagnies aériennes assurant le transport de passagers au départ, à destination, ou via leur territoire de fournir aux autorités nationales les données PNR stockées dans leur système informatique de réservation. Ces données, envoyées bien avant le départ d'un vol, doivent aider les forces de l'ordre à vérifier l'identité des passagers pour détecter des liens éventuels à des organisations terroristes et toute autre forme de crime grave.³²

En 2011, les institutions de l'UE ont discuté des accords sur l'échange des données PNR avec différents pays. Le Parlement européen a ainsi adopté l'accord UE-Australie sur les données des dossiers passagers³³ et doit encore approuver l'accord entre l'UE et les États-Unis.³⁴ Ces accords remplaceront les deux précédents accords signés respectivement en 2008 et 2007. Le Parlement européen a demandé une modification du projet d'accord avec les États-Unis afin de réduire la durée du stockage des données personnelles et de garantir aux citoyens de l'UE le droit de faire appel des décisions d'interdiction de voyage prononcées à leur encontre en relation avec les données PNR.³⁵ Le Contrôleur européen de la protection des données a émis des avis concernant ces deux accords.³⁶ S'il a salué les garanties relatives à la sécurité des données personnelles et les mécanismes de contrôle prévus par les deux accords, il a fait part de ses préoccupations concernant les principes généraux des droits fondamentaux, tels que la nécessité et la proportionnalité.

La Commission européenne a présenté en février une nouvelle proposition de directive concernant l'échange des données PNR au sein des États membres à des fins répressives.³⁷ La directive proposée reprend une proposition législative de 2007, à savoir la décision-cadre sur les données passagers,³⁸ introduite avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Plusieurs instances de l'UE ont contesté la proportionnalité de la proposition quant à son impact sur les droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel (articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE). Le Contrôleur européen de la protection des données a souligné que la nécessité et la proportionnalité de ce système – qui implique la collecte à grande échelle des données PNR dans le but de procéder à une évaluation systématique de tous les passagers – doivent être clairement établies.³⁹ Il a également formulé des recommandations couvrant divers aspects de la proposition et concernant notamment : la limitation du champ d'application ; la durée de conservation des données à caractère personnel ; la liste des données PNR stockées ; l'amélioration des principes de protection des données à caractère personnel ; et la réalisation d'une évaluation exhaustive du système. Le Groupe de travail «Article 29» sur la protection des données a lui aussi questionné la nécessité et la proportionnalité des systèmes PNR et demandé des éclaircissements complémentaires concernant le champ d'application de la proposition.⁴⁰ Le Comité économique et social européen (CESE) a jugé cette proposition disproportionnée du fait qu'elle « n'apporte pas

27 Allemagne, Commissaire fédéral à la protection des données et au droit à l'information (2011).

28 Allemagne, Ministère de l'Intérieur (2011b).

29 Max Planck Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht (2012).

30 Suède, Regeringskansliet (2010).

31 Roumanie, Curtea Constituțională a României, décision n° 1258, 8 octobre 2009.

32 Commission européenne (2011d), p. 3.

33 Parlement européen (2011b).

34 Conseil de l'Union européenne (2011).

35 Commission européenne (2011b).

36 Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) (2011a) et (2011b).

37 Commission européenne (2011d).

38 Commission européenne (2007).

39 CEPD (2011a).

40 Groupe Article 29 sur la Protection des Données (2011).



d'arguments suffisants pour justifier qu'il soit nécessaire d'utiliser de manière généralisée et indistincte les données des dossiers passagers (PNR) de tous les citoyens qui empruntent des vols internationaux». ⁴¹

« Avant de soumettre de nouvelles propositions de mesures, les mesures applicables sur la collecte des données personnelles, à des fins répressives et de contrôle des mouvements migratoires, doivent être évaluées et les « failles de sécurité » identifiées. Tout projet de proposition concernant le transfert de données PNR doit inclure une analyse d'impact approfondie et assortie d'informations fiables et actualisées sur l'efficacité, les coûts et les répercussions sur les droits fondamentaux. »

Lettre du Comité permanent d'experts en matière de droit international relatif à l'immigration, aux réfugiés et aux affaires pénales (Comité Meijers) adressée à la Commissaire Cecilia Malström, référence CM1108, 21 juin 2011, disponible sur : www.commissie-meijers.nl

ACTIVITÉ DE LA FRA

Second avis sur la conformité d'une proposition de directive sur les données PNR aux droits fondamentaux

À la demande du Parlement européen, la FRA a présenté un avis quant à la nouvelle proposition de directive sur les données PNR de la Commission européenne ⁴² et sur sa conformité à la Charte des droits fondamentaux. L'agence avait déjà émis, en octobre 2008, un premier avis au sujet des données PNR à la demande du Conseil de l'Union européenne.

Ce second avis soulève des préoccupations au sujet des droits fondamentaux, en mettant notamment l'accent sur les risques de discrimination indirecte liés au profilage et sur l'importance de la collecte de statistiques appropriées pour détecter ce type de discrimination. L'accent est aussi mis sur les conditions de nécessité et de proportionnalité pour le respect des droits fondamentaux et sur une supervision efficace et proactive pour garantir les droits des passagers. Cet avis contribuera aux débats qui auront lieu au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen.

Le **Royaume-Uni** est favorable à la mise en place d'une directive de l'UE sur les données PNR prévoyant des dispositions pour les vols intracommunautaires. Le gouvernement considère en effet que « des accords PNR clairs entre l'Union européenne et les pays tiers s'avèrent essentiels pour lever toute incertitude juridique à l'égard des compagnies aériennes assurant des vols à destination de ces pays et permettent de garantir que

les données PNR peuvent être partagées rapidement et de manière sécurisée, toutes les mesures nécessaires en matière de protection des données étant mises en place ». ⁴³ Selon la Commission pour l'Union européenne de la Chambre des Lords (Sous-commission des affaires intérieures), il est impératif d'adopter une législation à l'échelle de l'UE dans ce domaine. Elle estime ainsi qu'une mesure législative unique doit couvrir la collecte des données PNR sur les vols dans l'ensemble des États membres, ainsi que le partage de ces données avec les autorités d'autres États membres. ⁴⁴ D'autres préoccupations ont été abordées dans une déclaration faite, le 10 mai, à la Chambre des communes par le Ministre de l'Immigration, interpellant notamment l'Assemblée au sujet de la nécessité et de la proportionnalité des données PNR. ⁴⁵

En **France**, le Ministère de l'Intérieur a indiqué qu'il « [soutenait] activement la création d'un système européen de PNR » et annoncé « [qu']une mission interministérielle a été mise en place pour réfléchir à la mise en place d'un tel système » qui soit « capable de traiter les données PNR et de prendre en compte l'ensemble des pays extérieurs à l'espace Schengen. » ⁴⁶ Mais des critiques ont également été formulées. Le 17 février, la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés a émis un avis dans lequel elle observe que l'expérimentation d'un dispositif national précurseur d'un système PNR sur une période de quatre ans n'a pas permis de démontrer clairement l'efficacité de ce dispositif. Elle souligne également que « le taux d'alertes [...] erronées demeure anormalement élevé. » Néanmoins, elle s'est déclarée favorable à la poursuite de l'expérimentation en cours afin de « préparer une future plate-forme française de traitement de données relatives aux passagers dans le cadre de la mise en œuvre d'un futur système [...] PNR basé sur une réglementation européenne ». ⁴⁷

Dans d'autres États membres, comme l'**Autriche**, la **République tchèque** et la **Roumanie**, les parlements respectifs ont fait part de leurs doutes quant à la mise en place d'un système européen de collecte et d'analyse de données PNR.

L'**Autriche** demeure sceptique à l'égard de l'utilisation des données PNR au sein de l'UE en tant qu'outil complémentaire de la lutte contre le terrorisme, opinion qui était d'ailleurs partagée par les parlementaires, tous partis politiques confondus, au mois d'avril. Selon le Ministre fédéral de l'Intérieur alors en fonction, trois conditions devaient être remplies avant que l'Autriche

⁴³ Royaume-Uni, Home Office (2011b).

⁴⁴ Royaume-Uni, House of Lords (2011), p. 7.

⁴⁵ Royaume-Uni, Home Office (2011a).

⁴⁶ France, Le Fur, M. (2010).

⁴⁷ France, Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) (2011).

⁴¹ Comité économique et social européen (CESE) (2011a).

⁴² Commission européenne (2011d).

ne soutienne un tel système : les solutions envisagées doivent respecter les droits de l'homme ; l'usage des données PNR doit apporter une valeur ajoutée significative à la lutte contre le terrorisme ; les ressources financières et personnelles engagées doivent être proportionnelles à la valeur du système.⁴⁸ Le Conseil autrichien de la protection des données (*Datenschutzrat*) a publié, en février 2011, un communiqué sur la proposition de directive de l'UE sur les données PNR, soulignant que le fait de stocker les données personnelles de tous les passagers, alors même qu'aucun soupçon ne pèse sur ces derniers, interfère avec le droit à la vie privée. Dans ce cas précis, le législateur doit s'assurer de l'adéquation et de la nécessité d'une telle violation. Or, la proposition de l'UE n'apporte pas la preuve de cette adéquation et de cette nécessité, ajoute le conseil.⁴⁹

Au cours du premier semestre de 2011, le Sénat⁵⁰ et la Chambre des députés de la **République tchèque**⁵¹ ont appelé le gouvernement à respecter scrupuleusement les garanties offertes par la Constitution concernant le droit à la vie privée dans le cadre de l'élaboration d'une proposition relative aux données PNR. Selon l'avis émis par les deux chambres législatives, les délits liés à l'utilisation des données de dossiers passagers doivent être définis de manière plus détaillée pour garantir la proportionnalité. Elles ont en outre souligné l'absence de réglementation complémentaire concernant la forme sous laquelle les données sont conservées et mentionné que la durée de conservation était inappropriée. Enfin, les deux chambres ont refusé d'étendre l'obligation de stockage et de transmission des données à caractère personnel sur les vols entre les États membres de l'UE.

En **Roumanie**, le Sénat (*Senatul*) a émis un avis sur la proposition de directive relative aux données PNR,⁵² la jugeant conforme au principe de subsidiarité, mais pas à celui de proportionnalité. Concernant ce dernier point, le Sénat a en effet estimé que les définitions concernant certains types de données personnelles requis pour la collecte sont floues et que toute décision susceptible d'avoir des répercussions importantes ne devrait pas être prise en se basant sur le traitement automatique des données PNR.⁵³ Des préoccupations similaires ont été formulées en Lituanie⁵⁴, au Portugal⁵⁵ et en Allemagne⁵⁶.

48 Autriche, Parlement (2011).

49 Autriche, Datenschutzrat (2011).

50 République tchèque, Sénat, Résolution n° 207, 28 avril 2011.

51 République tchèque, Chambre des députés, Résolution n° 446, 28 avril 2011.

52 Commission européenne (2011d).

53 Roumanie, Sénat du Parlement roumain (2011).

54 Lituanie, Lietuvos Respublikos Seimo Europos reikalų komitetas (2011).

55 Portugal, Comissão Nacional de Protecção de Dados (2011).

56 Allemagne, Commissaire fédéral à la protection des données et au droit à l'information (2011), p. 145.

Le débat autour du système PNR de l'UE proposé et de son respect des droits fondamentaux devrait se poursuivre en 2012.

3.4. Programme de surveillance du financement du terrorisme

Le programme de surveillance du financement du terrorisme (*Terrorist Finance Tracking Programme*, TFTP) a suscité un important débat au sein de l'UE, qui nécessite de trouver un équilibre entre les préoccupations liées à la protection des données à caractère personnel et celles liées à la sécurité. Il s'agit notamment de fournir aux services de sécurité des données relatives aux opérations financières à partir de certains services de messagerie financière constituant des plates-formes sécurisées, développées pour les applications intra- et interbancaires. L'idée de base est de lutter contre le terrorisme en suivant les circuits empruntés par l'argent via des standards communs de données de messagerie développés pour les transactions financières internationales. Le programme de surveillance du financement du terrorisme était, à l'origine, un programme du gouvernement américain mis en place dans le cadre de sa « Guerre globale contre le terrorisme » (*Global War On Terrorism*).

L'accord TFTP UE-États-Unis,⁵⁷ entré en vigueur en 2010, confère à Europol la responsabilité de vérifier si les demandes émanant des États-Unis sont proportionnées et nécessaires, conformément aux conditions qui y sont énoncées. Il définit un mécanisme d'examen périodique commun destiné à contrôler la mise en œuvre et l'efficacité de l'accord, ainsi que le rôle d'Europol concernant ce dernier point.⁵⁸ En novembre 2010, l'Autorité commune de contrôle d'Europol (ACC) a réalisé une inspection et constaté que les demandes écrites reçues n'étaient pas suffisamment spécifiques pour lui permettre de les approuver ou de les rejeter. Europol a néanmoins approuvé chacune des requêtes reçues.

« Europol a indiqué que l'information fournie oralement joue un rôle dans la vérification de chaque requête. [...] La place significative d'informations orales rend tout audit correct, interne ou externe, mené respectivement par le service de protection des données d'Europol ou par l'autorité commune de contrôle, impossible. »

Le Président de l'Autorité commune de contrôle (ACC) d'Europol, 2 mars 2011

57 Union européenne, États-Unis d'Amérique (2010).

58 Autorité de contrôle commune Europol (2011).

Dans le cadre de l'analyse du rapport de l'ACC par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen le 16 mars 2011, les membres du Parlement européen ont fait part de leurs vives préoccupations quant à la protection des données à caractère personnel. Le président a ainsi évoqué le sentiment « d'insatisfaction, d'inquiétude et de malaise » éprouvé par les membres de la Commission avant d'ajouter que « le Parlement européen doit exercer un contrôle sur la mise en œuvre de cet accord ».⁵⁹ Selon l'autorité fédérale de protection des données en **Allemagne**, la plupart des données de messagerie financière transmises aux autorités américaines, qui les conservent pendant de nombreuses années, ne sont en aucun cas liées au terrorisme international, le risque étant ainsi qu'elles soient utilisées à d'autres fins. Elle fait valoir qu'Europol, l'autorité chargée de surveiller l'échange des données avec les États-Unis conformément à l'accord en vigueur, n'est pas un garant approprié puisqu'elle profite, elle aussi, de l'échange de données à caractère personnel.⁶⁰

La Commission européenne a publié en mars la première évaluation de l'accord TFTP effectuée conjointement par l'UE et les États-Unis, conformément aux dispositions de l'accord.⁶¹ Le rapport d'évaluation conjoint est parvenu à la conclusion qu'Europol avait pris ses missions très au sérieux et mis en place les procédures nécessaires pour les exécuter avec professionnalisme et conformément à l'accord. Il partage cependant l'opinion de l'ACC en mentionnant : « il semble qu'il y ait lieu de fournir des justifications plus détaillées et plus ciblées concernant les demandes » pour permettre à Europol « de s'acquitter de sa mission encore plus efficacement ».⁶² Ce rapport émet également plusieurs recommandations destinées à améliorer l'application de l'accord. Il souligne notamment qu'une plus grande transparence par rapport à la valeur ajoutée du programme de lutte contre le terrorisme, au volume global de données concernées et à d'autres aspects pertinents, contribuerait à convaincre davantage de personnes des bénéfices réels fondés de l'accord TFTP et à rehausser le niveau de confiance envers le programme. Le rapport note qu'il convient d'aspirer, autant que possible, à ce niveau de transparence sans compromettre l'efficacité du programme en tant que tel.

En réponse à une invitation du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne a présenté, au mois de juillet, différentes options pour la création d'un système européen de surveillance du financement du terrorisme.⁶³ La commu-

nication de la Commission a été examinée brièvement et ce, à une seule occasion, par la Commission des Libertés civiles, de la Justice et des Affaires intérieures du Parlement européen, mais n'a pas été abordée plus en détail. Le Conseil de l'Union européenne a organisé plusieurs débats à ce sujet, au niveau ministériel notamment, les principales considérations abordées ayant été le coût d'un futur système européen de surveillance du financement du terrorisme et sa compatibilité avec l'accord en vigueur avec les États-Unis. La communication insiste sur la nécessité de respecter pleinement les droits fondamentaux, et notamment le droit à la protection des données à caractère personnel. Au niveau des États membres de l'UE, aucun consensus n'a été trouvé pour le moment concernant cette question. Le gouvernement du **Royaume-Uni** a fait savoir qu'il était totalement favorable au programme TFTP existant, estimant également qu'il convient d'expliquer les raisons justifiant la création d'un système européen de surveillance du financement du terrorisme. Selon l'autorité fédérale de protection des données en **Allemagne**, la proposition de la Commission européenne suivrait des principes similaires à ceux de l'accord UE-États-Unis et aboutirait à un stockage massif de données à caractère personnel concernant des personnes non suspectes pour la plupart.⁶⁴

3.5. Scanners corporels

L'utilisation de scanners corporels (ou « scanners de sûreté » selon le terme employé par la Commission européenne dans sa Communication de 2010 relative à *l'utilisation de scanners de sûreté dans les aéroports de l'UE*)⁶⁵ a été controversée en 2011, en raison de ses implications pour la dignité humaine et la vie privée. Le Parlement européen⁶⁶ et le Comité économique et social européen⁶⁷ ont organisé des auditions sur ce sujet. Fin 2011, la Commission européenne a adopté une législation sur l'utilisation des scanners de sûreté dans les aéroports de l'UE.⁶⁸ Le Contrôleur européen de la protection des données a contesté l'adoption de cette nouvelle législation à travers une procédure réglementaire, les propositions n'étant pas purement techniques, mais ayant également un impact sur les droits fondamentaux.⁶⁹

⁵⁹ Parlement européen (2011a).

⁶⁰ Allemagne, Commissaire fédéral à la protection des données et au droit à l'information (2011).

⁶¹ Commission européenne (2011f).

⁶² *Ibid.*, p. 12.

⁶³ Commission européenne (2011c).

⁶⁴ Allemagne, Commissaire fédéral à la protection des données et au droit à l'information (2011).

⁶⁵ Commission européenne (2010a).

⁶⁶ Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen (LIBE) (2010).

⁶⁷ CESE (2011b).

⁶⁸ Règlement (UE) n° 1141/2011 de la Commission; Règlement d'exécution (UE) n° 1147/2011 de la Commission.

⁶⁹ CEPD (2011c).

ACTIVITÉ DE LA FRA

Les scanners corporels et les droits fondamentaux

La FRA a présenté son document de travail sur l'utilisation des scanners corporels en 10 questions et réponses (*The use of body scanners: 10 questions and answers*), lors d'une audition du Comité économique et social européen organisée en janvier 2011. Ce document préconise les mesures pratiques suivantes afin de garantir les droits fondamentaux des passagers: consultation des images par un opérateur distant de la personne faisant l'objet du contrôle, sans stockage ni archivage des images; floutage du visage de la personne contrôlée pour garantir l'anonymat; utilisation de tableaux synoptiques pour afficher les résultats au lieu d'images. Le document suggère en outre que les passagers devraient avoir le choix entre le passage au scanner corporel et des contrôles de sécurité plus conventionnels, tels que la fouille par palpation. Les passagers devraient également recevoir au préalable des informations complètes pour leur permettre de faire leur choix en connaissance de cause.

La législation autorise les États membres et les aéroports de l'UE à installer et à utiliser les scanners corporels comme l'une des méthodes possibles pour contrôler les passagers aux points de contrôle de sécurité, dans des conditions spécifiques respectueuses des droits fondamentaux. Par exemple, les scanners de sûreté ne doivent pas stocker, conserver, copier, imprimer ni récupérer des images; tout accès non autorisé à une image et utilisation de celle-ci sont prohibés et doivent être empêchés; l'opérateur qui analyse l'image doit se trouver dans un espace séparé et l'image ne doit pas être associée à la personne faisant l'objet de l'inspection, ni à d'autres personnes. Les passagers doivent être informés des conditions dans lesquelles se déroule le contrôle au moyen du scanner de sûreté. En outre, ils ont le droit de ne pas se soumettre au contrôle à l'aide de scanners et de choisir une autre méthode d'inspection.⁷⁰

« Les scanners de sûreté ne sont pas la panacée, mais ils offrent une véritable possibilité de renforcer la sûreté des passagers. Ils constituent une alternative appréciable aux méthodes d'inspection/filtrage existantes et s'avèrent très efficaces pour détecter des objets métalliques et non métalliques. Il appartient toujours à chaque État membre ou aéroport de décider de déployer ou non les scanners de sûreté, mais ces nouvelles règles garantissent que lorsque cette nouvelle technologie est utilisée, elle sera soumise à des normes relatives à la capacité de détection applicables à l'échelle européenne ainsi qu'à des garanties strictes visant à protéger la santé et les droits fondamentaux. »

Vice-président de la Commission européenne Sliim Kallas chargé des transports, communiqué de presse IP/11/1343, 14 novembre 2011

70 Commission européenne (2011g).

Les approches des États membres de l'UE devraient continuer de diverger. En **Italie**, par exemple, une seconde phase d'expérimentation a été lancée début 2011 dans 3 aéroports (Rome Fiumicino, Milan Malpensa et Venise) avec l'application d'une nouvelle technologie,⁷¹ mais cette dernière n'a été mise en œuvre que dans deux des trois aéroports (Rome et Milan) dès le mois de mai.⁷² La première phase d'expérimentation avait eu lieu en 2010 (Rome Fiumicino, Milan Malpensa, Venise et Palerme). Selon l'autorité nationale de l'aviation civile,⁷³ les « scanners de sûreté expérimentés n'ont pas d'impact sur la santé et garantissent le respect de la vie privée des passagers ». Mais elle souligne également que les résultats de l'expérimentation ont été inférieurs à ceux escomptés du fait des alertes erronées et des délais d'enregistrement extrêmement longs. De son côté, le Ministre de l'Intérieur **allemand** a décidé, à la suite d'essais sur le terrain, que les scanners corporels ne seraient pas utilisés pour le moment dans les aéroports en Allemagne. Il s'est en effet avéré, à travers l'expérimentation de deux scanners corporels à l'aéroport de Hambourg, que la technologie n'a pas encore atteint un niveau qui permette aux dispositifs disponibles d'être adaptés à un usage quotidien.⁷⁴ Selon le Commissaire à la protection des données, les scanners corporels ne peuvent être utilisés légalement que si les données à caractère personnel ne sont pas stockées et si l'image des contours de la silhouette n'est pas visible à l'écran.⁷⁵

Des préoccupations concernant les droits à la vie privée, à la protection des données à caractère personnel et à la dignité et les risques éventuels pour la santé ont été avancées en Suède⁷⁶ et en Slovaquie⁷⁷.

3.6. Services de réseaux sociaux

La question de l'utilisation, de la conservation et du transfert des données personnelles par les services de réseaux sociaux s'est, elle aussi, trouvée au centre du débat public, étant donné le caractère personnel des informations concernées et les implications pour le droit à la vie privée.

Les autorités de protection des données des pays scandinaves ont adressé à Facebook 40 questions concernant la manière dont l'entreprise gère les données à caractère personnel. Facebook a répondu au

71 Italie, Autorità per l'Aviazione Civile (2010).

72 Italie, Autorità per l'Aviazione Civile (2011).

73 Ibid.

74 Allemagne, Ministère de l'Intérieur (2011a).

75 Allemagne, Commissaire fédéral à la protection des données et au droit à l'information (2011).

76 Suède, Commission de la justice, Parlement suédois (2010).

77 Slovaquie, Ministère de l'Intérieur (2010); Slovaquie, Informační pooblaščenec (2011).

mois de septembre⁷⁸ et confirmé que la société pouvait utiliser les informations liées aux mises à jour du statut des utilisateurs et à leur utilisation du bouton « J'aime » pour afficher des publicités ciblées. En revanche, elle a affirmé ne pas divulguer d'informations personnelles à d'autres entreprises, en dehors de celles que l'utilisateur consent à fournir lors du processus d'installation d'applications. Ayant son siège social européen en Irlande, la société considère qu'elle est soumise aux lois européennes de protection des données à caractère personnel.⁷⁹

Un groupe autrichien baptisé L'Europe contre Facebook (*Europe versus Facebook*), dont les membres estiment avoir été victimes d'une violation de leur droit à la vie privée, a dressé une liste de 22 plaintes contre Facebook Irlande, l'entité chargée de toutes les activités du réseau social en dehors des États-Unis et du Canada, qu'il a transmise au mois d'août au Commissaire irlandais à la protection des données. Les plaintes contiennent les allégations suivantes: le bouton « J'aime » crée des données pouvant être utilisées pour suivre la trace des utilisateurs; des identifications peuvent être faites sans le consentement de l'utilisateur; et les « pokes », les publications, les images et les messages peuvent encore être visualisés après avoir été effacés par l'utilisateur.⁸⁰ En septembre, le Commissaire irlandais à la protection des données a annoncé son intention d'ouvrir d'une enquête au sujet de ces plaintes.⁸¹ Le siège social international de Facebook étant situé en Irlande, le commissaire irlandais examinera l'ensemble des activités régies par les lois de protection des données à caractère personnel irlandaises et européennes. Toute décision prise concernant cette affaire pourrait avoir des implications pour des millions d'utilisateurs dans le monde.

Concernant l'utilisation des services de réseaux sociaux, les points suivants ont soulevé des inquiétudes dans les États membres: l'incertitude quant au caractère privé ou public des déclarations faites sur les sites de réseaux sociaux; la création de profils et le traçage des utilisateurs par les sites de réseaux sociaux; le manque de protection des enfants de la part des sites de réseaux sociaux.

En **France**, le Conseil de prud'hommes de Boulogne-Billancourt a rendu un arrêt le 19 novembre 2010 dans une affaire concernant la nature publique des déclarations faites sur les sites de réseaux sociaux. L'affaire concernait trois employés qui avaient été licenciés pour

avoir critiqué leurs supérieurs hiérarchiques sur Facebook.⁸² Le tribunal a estimé que les commentaires postés sur le site étaient mis à la disposition du public étant donné qu'ils étaient accessibles aux « amis des amis ». Les publications n'étaient plus privées dès lors qu'elles étaient accessibles à des personnes non impliquées dans la discussion. Par conséquent, le tribunal a jugé que le licenciement était fondé. Cependant, il subsiste des incertitudes quant à la jurisprudence à appliquer dans ce domaine. Le procureur de la République de Périgueux, par exemple, a traité différemment une affaire similaire. Il a ainsi estimé que les déclarations faites par deux employés sur leurs supérieurs étaient suffisamment protégées pour être considérées comme des discussions privées, visibles uniquement par les contacts directs des employés, et non pas par le « second cercle de contacts ».⁸³ Face à ce flou juridique, les opérateurs du secteur ont rapidement réagi. Le 30 juin, Google lançait le réseau Google+, nouveau service de réseau social où les messages ont différents niveaux de confidentialité en fonction des différents « cercles » définis par l'utilisateur. Le 13 septembre, Facebook lançait de nouveaux outils permettant aux utilisateurs d'organiser leurs listes d'amis pour mieux gérer les informations partagées.⁸⁴ Néanmoins, le caractère public ou privé des messages postés sur les sites de réseaux sociaux reste relativement incertain.

En **Allemagne**, à la suite d'une intervention du Centre indépendant pour la protection des données du Schleswig Holstein, les sites web hébergés dans le Land du Schleswig-Holstein ont eu jusqu'à fin septembre pour retirer le bouton « J'aime » de Facebook, sous peine de devoir payer une amende pouvant aller jusqu'à 50 000 EUR. À la base de cette injonction figurait la préoccupation selon laquelle le service était utilisé pour suivre la trace des utilisateurs et créer des profils.⁸⁵

« Le libellé des conditions d'utilisation et des déclarations de confidentialité de Facebook ne répond pas aux exigences légales concernant les mentions légales, le consentement en matière de vie privée et les conditions générales d'utilisation. »⁸⁷

Allemagne, Centre indépendant pour la protection des données du Schleswig-Holstein

En **Espagne**, l'autorité de protection des données a exprimé ses inquiétudes au sujet du nombre croissant de cas de violations de la vie privée signalés à propos des réseaux sociaux, concernant les enfants notamment

⁷⁸ Norvège, Data Inspection Board (2011).

⁷⁹ Suède, Datainspektion (2011).

⁸⁰ Pour plus d'informations, voir: www.europe-v-facebook.org.

⁸¹ Voir aussi: <http://m.zdnet.com/blog/facebook/irish-data-protection-commissioner-to-begin-facebook-audit/4262>, consulté le 14 octobre 2011.

⁸² France, Tribunal de Boulogne-Billancourt, 19 novembre 2010, *Mme. B. c. SAS Alten Sir; Mme S. c. SAS Alten Sir*.

⁸³ Le Monde (2011b).

⁸⁴ Le Monde (2011a).

⁸⁵ Allemagne, Landesdatenschutzbeauftragte Schleswig-Holstein (2010).

(40 en 2010 contre 32 en 2009). Afin de régler ce problème, l'autorité a rencontré les responsables d'importants réseaux sociaux, tels que Tuenti et Facebook, dans le but d'améliorer leurs politiques de protection de la vie privée et d'empêcher l'inscription des enfants de moins de 14 ans. Le site Tuenti a réagi en déclarant qu'il passerait en revue jusqu'à 300 000 profils par an et qu'il supprimerait les profils d'enfants de moins de 14 ans. À la demande de l'autorité de protection des données, Facebook a annoncé qu'il ferait passer l'âge minimum à 14 ans pour pouvoir s'inscrire de l'Espagne sur son réseau. En outre, Facebook s'est engagé à mettre en place de meilleurs contrôles et à envisager plusieurs options pour mettre en œuvre un système de vérification de l'âge, ainsi qu'un système de consentement parental.⁸⁷

Perspectives

Trouver un équilibre entre les obligations en matière de droits fondamentaux et les inquiétudes en matière de sécurité restera un défi pour les institutions de l'UE et ses États membres. La discussion actuelle relative à la directive sur la conservation de données à caractère personnel sera une des facettes de ce débat plus vaste.

Les institutions de l'UE poursuivront également le débat sur le cadre européen dans le domaine de la protection des données à caractère personnel. La Commission européenne a déposé des propositions en janvier 2012 pour réformer le cadre existant. Elles consistent en une proposition pour un règlement remplaçant la directive de 1995 sur la protection des données à caractère personnel et en une proposition de nouvelle directive définissant des règles pour la protection des données personnelles traitées à des fins de prévention, de détection, d'investigation ou de poursuite d'infractions pénales et d'activités judiciaires associées.

L'attitude envers la protection des données des utilisateurs et des fournisseurs de plates-formes sociales et d'autres outils en ligne continuera à alimenter le débat public et devrait de plus en plus devenir le sujet des délibérations devant les tribunaux. La disponibilité et l'utilisation des mécanismes de recours devront être examinées de près pour s'assurer que les droits fondamentaux sont entièrement respectés lors de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La CJUE devrait une fois de plus aborder un autre domaine de préoccupation, l'indépendance des autorités de protection des données à caractère personnel.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Espagne, Agencia Española de Protección de Datos (2011a), p. 28.



Références

Allemagne, Bundesverfassungsgericht (BVerfG), 1 BvR 256/08, 2 mars 2010.

Allemagne, Commissaire fédéral à la protection des données et au droit à l'information (*Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*) (2011), Rapport Annuel 2009/10.

Allemagne, Landesdatenschutzbeauftragte Schleswig-Holstein (2010), « Sicherheits- und Datenschutzziele miteinander in Einklang bringen », entretien, 17 septembre 2010.

Allemagne, Ministère de l'Intérieur (*Bundesministerium des Innern*) (2011a), « Körperscanner im Test: Leistungsfähig, aber noch nicht flächendeckend einsetzbar », communiqué de presse, 31 août 2011.

Allemagne, Ministère de l'Intérieur (2011b), *Studie des BKA bekräftigt Notwendigkeit von Mindestspeicherfristen*.

Autorité de contrôle commune Europol (2011), « US and EU agreement on exchanging personal data for the purposes of the Terrorist Finance Tracking Program (the TFTP Agreement) – first inspection performed by the Europol Joint Supervisory Body (JSB) raises serious concerns about compliance with data protection principles », communiqué de presse, Bruxelles, 2 mars 2011.

Autriche, Datenschutzrat (2011), *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdaten für die Verhinderung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (Richtlinie EU-PNR)*, Avis du Conseil sur la protection des données.

Autriche, Parlement (2011), *V-19 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXIV. GP – Beratungen des Ständigen Unterausschusses des Hauptausschusses in Angelegenheiten der Europäische Union*, 5 avril 2011.

Becher, J. (2011), *Die praktischen Auswirkungen der Vorratsdatenspeicherung auf die Entwicklung der Aufklärungsquoten in den EU-Mitgliedsstaaten*, WD 7 – 3000 – 036/11, mars 2011.

Bigo, D., Carrera, S., González Fuster, G., Guild, E., De Hert, P., Jeandesboz, J. et Papakonstantinou, V. (2011), *Towards a new EU legal framework for data protection and privacy: challenges, principles and the role of the European Parliament*, EP studies, Bruxelles, 15 septembre 2011.

Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) (2010), « Le « Moment de vérité » pour la directive

sur la conservation des données », Discours, Bruxelles, 3 décembre 2010.

CEPD (2011a), *Avis du contrôleur européen de la protection des données sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions intitulée – « Une approche globale de la protection des données à caractère personnel dans l'Union européenne »*, 14 janvier 2011.

CEPD (2011b), *Avis du Contrôleur européen de la protection des données sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur l'utilisation et le transfert des données des dossiers passagers (données PNR) au ministère américain de la sécurité intérieure*, 9 décembre 2011.

CEPD (2011c), *Letter of Mr Giovanni Buttarelli, Assistant Supervisor, to Mr Sim Kallas, Vice-President of the European Commission*, 17 octobre 2011.

Chypre, Cour suprême, *Christos Matsias et autres*, requêtes 65/2009, 78/2009, 82/2009, 15-22/2010, décision du 1 février 2011.

Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), Affaires jointes C-468/10 et C-469/10, *ASNEF et FECEMD c. Administracion del Estado*, 24 novembre 2011.

CJUE, C-70/10, *Scarlet Extended SA c. Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs*, 24 novembre 2011.

Comité économique et social européen (CESE) (2011a), *Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de directive du parlement européen et du conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière*, SOC 414, 5 mai 2011.

CESE (2011b), *Report of the Public Hearing on the use of security scanners at EU airports*, Bruxelles, 11 janvier 2011.

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen (LIBE) (2010), *Meeting of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs on recent developments in Counter-terrorism policies*, Parlement européen, Bruxelles, 27 janvier 2010.

Commission européenne (2007), *Proposition de décision-cadre du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (Passenger Name Record, PNR) à des fins répressives*, COM(2007) 654 final, Brussels, 6 novembre 2007.

Commission européenne (2010a), *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à l'utilisation de scanners de sûreté dans les aéroports de l'UE*, COM(2010) 311 final, Bruxelles, 15 juin 2010.

Commission européenne (2010b), « Protection des données: la Commission s'apprête à assigner l'Autriche devant la Cour de justice pour défaut d'indépendance de son autorité chargée de la protection des données », Communiqué de presse, IP/10/1430, 28 octobre 2010.

Commission européenne (2010c), *Une approche globale de la protection des données à caractère personnel dans l'Union européenne*, COM(2010) 609 final, Bruxelles, 4 novembre 2010.

Commission européenne (2011a), *Attitudes à l'égard de la protection des données et de l'identité électronique dans l'Union européenne*, Rapports Eurobaromètre spéciaux, Bruxelles, 16 juin 2011.

Commission européenne (2011b), *Draft Agreement on the use of PNR between the EU and the United States*, SJ (2011) 603245, Service juridique de la Commission européenne, 18 mai 2011.

Commission européenne (2011c), *Options envisageables pour la création d'un système européen de surveillance du financement du terrorisme*, COM(2011) 429 final, Bruxelles, 13 juillet 2011.

Commission européenne (2011d), *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière*, COM(2011) 32 final, Bruxelles, 2 février 2011.

Commission européenne (2011e), *Rapport d'évaluation concernant la directive sur la conservation des données (directive 2006/24/CE)*, COM(2011) 225, Bruxelles, 18 avril 2011.

Commission européenne (2011f), *Report on the joint review of the implementation of the Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging data from the European Union to the United States for the purposes of the Terrorist Finance Tracking Program*, Document de travail du personnel de la Commission, SEC(2011) 438 final, Bruxelles, 30 mars 2011.

Commission européenne (2011g), « Sûreté aérienne: la Commission adopte de nouvelles règles concernant l'utilisation des scanners de sûreté dans les aéroports européens », Communiqué de presse, IP/11/1343, 14 novembre 2011.

Commission européenne (2012), « La Commission européenne ouvre une procédure d'infraction accélérée

contre la Hongrie concernant l'indépendance de sa banque centrale et de ses instances de protection des données et concernant certaines mesures relatives à son système judiciaire », Communiqué de presse, IP/12/24, Bruxelles, 17 janvier 2012.

Conférence annuelle des Commissaires à la protection des données et de la vie privée (2010), Résolution appelant à la convocation d'une conférence intergouvernementale aux fins d'adopter un instrument international contraignant sur le respect de la vie privée et la protection des données personnelles, 32^e Conférence annuelle des Commissaires à la protection des données et de la vie privée, Jérusalem, Israël, 27-29 octobre 2010.

Conférence des Commissaires européens à la protection des données (2011), Résolution sur la nécessité d'un cadre global de protection des données, Bruxelles, 5 avril 2011.

Conseil de l'Europe (2010), Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel dans le cadre du profilage, CM/Rec(2010)13, 23 novembre 2010.

Conseil de l'Europe (2011a), Comité consultatif de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, STE n° 108 T-PD (2011), Feuille de route, 19 avril 2011.

Conseil de l'Europe (2011b), *Rapport sur la consultation relative à la modernisation de la Convention 108 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel*, T-PD-BUR(2011) 10 en, Strasbourg, 21 juin 2011.

Conseil de l'Union européenne (2011), *Accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur l'utilisation des données des dossiers passagers (données PNR) et leur transfert au Ministère américain de la sécurité intérieure*, 17434/11, 8 décembre 2011.

Derksen, R. (2011), « Zur Vereinbarkeit der Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten mit der Europäischen Grundrechtecharta », WD 11 – 3000 – 18/11, février 2011.

Directive 2006/24/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 sur la conservation de données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications, et modifiant la directive 2002/58/CE, JO 2006 L 105.

Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JO 1995 L 281.



Espagne, Agencia Española de Protección de Datos (2011), *Memoria 2010*, AEPD, 2011.

France, Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), (2011) Délibération n° 2011-048 du 17 février 2011 portant avis sur un projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 28 janvier 2009 pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 et visant à proroger l'expérimentation du « fichier des passagers aériens » (FPA) jusqu'au 31 décembre 2011 (demande d'avis n° 1183168V2) CNIX1108803X, 31 mars 2011.

France, Le Fur, M. (2010), Question écrite n° 91193 de M. Marc Le Fur au Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, 19 octobre 2010; réponse du Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, disponible sur: <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-91193QE.htm>.

France, Tribunal de Boulogne-Billancourt, *Mme S. c. SAS Alten Sir*, 19 novembre 2010.

Groupe Article 29 sur la Protection des Données (2011), Avis 10/2011 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, 00664/11/FR WP 181, 5 avril 2011.

Italie, Autorità per l'Aviazione Civile (2010), « In ENAC riunione cisa sui security scanner (body scanner): terminate prima fase sperimentazione senza risultati attesi », communiqué de presse, 19 décembre 2010.

Italie, Autorità per l'Aviazione Civile (2011), « Messa a punto dei security scanner L3 provision sugli aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Malpensa », communiqué de presse, 9 mai 2011.

Le Monde (2011a), « Facebook propose de classer ses « amis » », 14 septembre 2011.

Le Monde (2011b), « Peut-on traiter son chef de minable sur Facebook ? », 10 mars 2011.

Lituanie, Lietuvos Respublikos Seimo Europos reikalų komitetas (2011), *Komiteto Išvados*, 2011.

Max Planck Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht (2012), *Rechtswirklichkeit der Auskunftserteilung über Telekommunikationsverbindungsdaten nach §§ 100g, 100h StPO, Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz*, 27 janvier 2012.

Norvège, Data Inspection Board (2011), « Facebook's Response to Questions from the Data Inspectorate of Norway », septembre 2011.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2011a), Christopher Kuner, « Regulation of transborder data flows under data protection and privacy laws », *OECD Digital Economy Paper*, n° 187, 8 décembre 2011.

OCDE (2011b), « The Evolving Privacy Landscape: 30 Years After the OECD Privacy Guidelines », *OECD Digital Economy Papers*, n° 176, 6 avril 2011.

Parlement européen (2011a), « Rapport d'exécution SWIFT: importantes préoccupations en matière de protection des données », communiqué de presse, 16 mars 2011.

Parlement européen (2011b), Résolution législative du 27 octobre 2011 sur le projet de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'Australie sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au service australien des douanes et de la protection des frontières, P7_TA-PROV(2011)0470, 27 octobre 2011.

Pays-Bas, Sénat (*Eerste Kamer der Staten-Generaal*) (2011a), *E110022 – Evaluatierapport over de dataretentierichtlijn*.

Pays-Bas, Sénat (*Eerste Kamer der Staten-Generaal*) (2011b), *Korte aantekeningen*, 5 juillet 2011.

Portugal, Comissão Nacional de Protecção de Dados (2011), *Parecer n° 39*, 9 mai 2011.

Règlement (CE) n° 460/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 instituant l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information, JO 2004 L 77.

Règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS), JO 2008 L 218.

Règlement (UE) n° 1077/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, JO 2011 L 286.

Règlement (UE) n° 1141/2011 de la Commission du 10 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 272/2009 complétant les normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation civile en ce qui concerne l'utilisation de scanners de sûreté dans les aéroports de l'Union européenne, JO 2011 L 293/22.

Règlement d'exécution (UE) n° 1147/2011 de la Commission du 11 novembre 2011 modifiant le règlement

(UE) n° 185/2010 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile en ce qui concerne l'utilisation de scanners de sûreté dans les aéroports de l'Union européenne, JO 2011 L 294/7.

République tchèque, Chambre des députés, Résolution n° 446, 28 avril 2011.

République tchèque, Cour constitutionnelle (*Ústavní soud*), décision Pl ÚS 24/10, 22 mars 2011.

République tchèque, Loi sur la communication électronique, n° 127/2005 Coll., (*Zákon o elektronických komunikacích*, 127/2005 Coll.)

République tchèque, Sénat, Résolution n° 207, 28 avril 2011.

Roumanie, Curtea Constituțională a României, Décision n° 1258, 8 octobre 2009.

Roumanie, Sénat du Parlement roumain (2011), Avis motivé sur la proposition de directive du parlement européen et du conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière (COM(2011) 32 final), 6 avril 2011.

Royaume-Uni, European Scrutiny Committee (2011c), « Terrorist Finance Tracking Systems », Londres, 20 septembre 2011.

Royaume-Uni, Home Office (2011a), « EU Directive on Passenger Name Records », Communiqué de presse, Londres, 10 mai 2011.

Royaume-Uni, Home Office (2011b), « The UK's Opt-in to Council Decision to Sign and Conclude the EU-Australia PNR Agreement », Déclaration ministérielle écrite, 5 septembre 2011.

Royaume-Uni, House of Lords (2011), *The United Kingdom Opt-in to the Passenger Name Record Directive*, European Union Committee, Eleventh Report, HL Paper 113, The Stationery Office, Londres, 11 mars 2011.

Slovénie, Informacijski pooblaščenec (2011), Entretien avec un représentant, 7 octobre 2011.

Slovénie, Ministère de l'Intérieur (*Ministrstvo za notranje zadeve*) (2010), « Le Secrétaire d'État Goran Klemenčič participe à la réunion informelle du Conseil sur la Justice et les Affaires intérieures à Tolède », Communiqué de presse, 21 janvier 2010.

Suède, Commission de la justice, Parlement suédois (2010), *Propositions d'une résolution parlementaire sur l'utilisation des scanners corporels aux aéroports de l'UE (2010/11:JuU4)*, 23 novembre 2010.

Suède, Datainspektion (2011), « Facebook svarar de nordiska länderna », 20 septembre 2011.

Suède, Regeringskansliet (2010), *Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpande ändamål – genomförande av direktiv*, Proposition 2010/11:46 2006/24/EG.

Union européenne, États-Unis d'Amérique (2010), *Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière de l'Union européenne aux États-Unis aux fins du programme de surveillance du financement du terrorisme*, JO 2010 L 195/5.



Les droits de l'enfant et la protection des enfants

Égalité et non-discrimination

Racisme et discrimination ethnique

Égalité
Éducation

ONU et CdE

Janvier

Février

Mars

7 avril – Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adopte la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, aussi appelée « Convention d'Istanbul »

7 avril – Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies publie ses Observations finales concernant le Danemark

18 avril – Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies publie l'Observation générale n° 13 sur « Le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence »

Avril

11 mai – 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, aussi appelée « Convention d'Istanbul » est ouverte à signature et est signée le même jour par 11 états membres

Mai

20 juin – Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies publie ses Observations finales concernant la Finlande

Juin

Juillet

4 août – Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies publie ses Observations finales concernant la République tchèque

Août

21 septembre – Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adopte des « Lignes directrices pour des soins de santé adaptés aux enfants »

Septembre

7 octobre – Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies publie ses Observations finales concernant la Suède, en référence uniquement au Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants

31 octobre – Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies publie ses Observations finales concernant l'Italie

Octobre

16 novembre – Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adopte une recommandation sur les droits de l'enfant et les services sociaux adaptés aux enfants et aux familles

Novembre

19 décembre – L'Assemblée générale des Nations Unies approuve le troisième Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC)

Décembre

UE

Janvier

15 février – La Commission européenne adopte l'Agenda de l'UE pour les droits de l'enfant

Février

Mars

5 avril – Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne adoptent la directive concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil

Avril

18 mai – La Commission européenne présente une proposition de directive établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité

Mai

Juin

Juillet

Août

Septembre

Octobre

Novembre

13-14 décembre – Le Conseil de l'Union européenne publie ses conclusions sur la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie sur l'internet – renforcer l'efficacité des activités de police dans les États membres et les pays tiers

13-14 décembre – Le Parlement européen et le Conseil de l'Europe adoptent la directive relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants ainsi que la pédopornographie, abrogeant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil

Décembre

4

Droits de l'enfant et protection des enfants



L'année 2011 a été le témoin de progrès importants dans la législation et la politique de l'Union européenne (UE) vers une meilleure protection des droits de l'enfant. Ces développements au niveau de l'UE affecteront la manière dont les États membres de l'UE garantissent la prévention de la traite des enfants, des abus sexuels et de l'exploitation sexuelle et de la pédopornographie, la protection des enfants victimes de ces crimes et la poursuite des auteurs d'infractions. La nouvelle stratégie européenne pour les droits de l'enfant définit de nouveaux domaines prioritaires, notamment l'amélioration des connaissances sur la situation et les besoins des groupes d'enfants les plus vulnérables. Des enfants migrants accompagnés et non accompagnés continuent à arriver au sein des États membres de l'UE, ce qui nécessite des réponses adéquates des autorités publiques et des services sociaux et autres.

Ce chapitre examine les principales évolutions et tendances survenues dans l'UE et dans les États membres de l'UE dans le domaine des droits de l'enfant. Il met l'accent en particulier sur les violences commises à l'encontre des enfants, les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, la traite d'enfants, les enfants et la migration, la justice adaptée aux enfants, les évolutions en matière de séparations parentales et de divorces transnationaux, l'implication des enfants et la collecte de données.

Le Programme de l'Union européenne en matière de droits de l'enfant a contribué à définir d'autres domaines-cibles dans lesquels l'UE et ses États membres peuvent intervenir. Ce programme énumère 11 actions spécifiques, parmi lesquelles :

- encourager l'application des lignes directrices adoptées par le Conseil de l'Europe le 17 novembre 2010 sur une justice adaptée aux enfants et tenir compte de celles-ci dans les instruments juridiques qui verront le jour dans le domaine de la justice civile et de la justice pénale ;
- soutenir l'échange de bonnes pratiques et l'amélioration de la formation des tuteurs, des pouvoirs publics et d'autres personnes amenées à nouer des contacts étroits avec des enfants non accompagnés (2011-2014) ;

Développements clés dans le domaine des droits de l'enfant :

- la stratégie de l'UE pour les droits de l'enfant, la directive sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains et la protection des victimes de celle-ci et la directive relative à l'exploitation et aux abus sexuels concernant des enfants et à la pédopornographie forment un nouveau cadre de référence au niveau de l'UE ;
- neuf États membres de l'UE réforment leurs systèmes de protection des enfants à la suite de la révision des législations nationales dans le domaine de la protection des enfants. De nombreux États membres de l'UE réforment également leur système de justice familiale ;
- onze États membres de l'UE signent 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 qui couvre également les filles ; cinq États membres et la Croatie ratifient la convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle et les abus sexuels ;
- dans le cadre de la politique d'asile et de migration, des sujets tels que les contraintes associées à l'évaluation de l'âge au niveau national sont abordés et la Commission européenne crée un groupe d'experts sur les mineurs non accompagnés.

- accorder une attention particulière aux enfants dans le contexte du cadre européen pour les stratégies nationales d'intégration des Roms, et aider tous les États membres à instaurer rapidement le numéro 116 000 pour le signalement d'enfants disparus et à en assurer pleinement le fonctionnement, ainsi qu'à mettre en place des dispositifs d'alerte en cas de disparitions d'enfants (2011-2012)¹.

La Convention des Nations relative aux droits de l'enfant (*Convention on the Rights of the Child, CRC*) fournit le contexte de référence permettant d'évaluer de nombreux développements dans ce domaine. Tous les États membres de l'UE ainsi que la Croatie ont ratifié la CRC. En décembre 2011, l'Assemblée générale de l'ONU a approuvé un troisième protocole additionnel à la CRC instituant une procédure de communication (c'est-à-dire une procédure de plainte)², dont la Convention était précédemment dépourvue. Cette procédure permet à des particuliers, des groupes ou leurs représentants qui affirment que leurs droits au titre de la CRC ont été violés de déposer plainte auprès de son organisme de surveillance, le Comité des droits de l'enfant. L'adoption de ce protocole permettra aux enfants, à titre individuel ou en tant que membres d'un groupe, de déposer plainte directement auprès du Comité, ce qui contribuera à faire reconnaître les enfants, sur le plan international, comme des justiciables qui possèdent également des droits.

4.1. Violences envers les enfants

En avril 2011, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, qui couvre également les filles³. Onze États membres de l'UE ont signé cette convention, mais aucun ne l'avait encore ratifiée au moment de la présente publication (voir le Chapitre 10 relatif aux obligations internationales). Étant donné la pénurie généralisée de données comparables concernant les violences commises envers les enfants en Europe, l'enquête européenne de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) sur la violence à l'égard des femmes fournira des informations très utiles dans la mesure où elle étudie également la violence vécue par les femmes durant leur enfance et sur le cas des enfants témoins de violence à l'encontre de leur mère.

1 Voir : Commission européenne (2011a).

2 Nations Unies, Comité des droits de l'enfant (2011), Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications.

3 Conseil de l'Europe, Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

« Avec le Traité de Lisbonne et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, juridiquement contraignante, les droits de l'enfant sont au cœur des objectifs de l'Union européenne. Ces instruments nous donnent les moyens d'agir pour les enfants et le devoir d'utiliser ces moyens. »

Viviane Reding, Vice-présidente de la Commission européenne, Sixième Forum pour les droits de l'enfant, 23 novembre 2011

Tous les États membres de l'UE ont interdit les châtiments corporels des enfants dans les écoles et les établissements pénaux. En date d'octobre 2011, seuls 16 d'entre eux interdisaient toute forme de châtimement corporel, y compris à l'encontre des enfants dans le cadre du foyer et dans les établissements de prise en charge alternative : l'**Allemagne**, l'**Autriche**, la **Bulgarie**, **Chypre**, le **Danemark**, l'**Espagne**, la **Finlande**, la **Grèce**, la **Hongrie**, la **Lettonie**, le **Luxembourg**, les **Pays-Bas**, la **Pologne**, le **Portugal**, la **Roumanie** et la **Suède**⁴.

En 2011, différents États membres de l'UE s'employaient à mener des réformes partielles ou globales de leurs systèmes de protection des enfants afin de corriger les défaillances actuelles – et à mettre fin à leurs conséquences profondément nuisibles pour certains enfants. Les études menées en **Allemagne**, en **Bulgarie**, au **Danemark**, en **Estonie**, en **Lituanie**, aux **Pays-Bas**, au **Portugal**, en **Roumanie**, en **Slovenie** et au **Royaume-Uni** (**Angleterre** et **Pays de Galles**) se sont penchées non seulement sur la façon dont les services sociaux traitent les cas d'enfants ayant besoin d'une protection mais aussi sur la façon dont les responsables des secteurs de l'éducation et de la santé sont tenus de réagir aux cas de violences alléguées et signalées envers les enfants.

Un projet de loi fédérale sur la protection des enfants (*Bundeskinderschutzgesetz*), adopté en **Allemagne** en octobre 2011, prévoit notamment la création d'un réseau d'institutions, de spécialistes et de services d'aide sociale pour les services de protection de l'enfance au niveau des Länder, le contrôle du casier judiciaire des personnes travaillant avec des enfants, et l'élargissement du mandat des services de protection de la jeunesse. Cette loi met largement l'accent sur la coopération et vise à améliorer la coopération entre différents professionnels de l'enfance par la création d'un réseau et en encourageant le partage d'informations entre agences. Même si cette proposition ambitieuse a été bien accueillie, les experts estiment que le sous-financement actuel permettra difficilement de la mettre en œuvre⁵.

Même si les législations et les politiques nationales abordent souvent le problème des violences envers les enfants au sein de la famille, il reste difficile d'identifier les enfants victimes et de leur apporter une aide.

4 Global Initiative to end all corporal punishment of children (2011).

5 Association allemande des femmes juristes (2011).

Tableau 4.1: Interdiction des châtiments corporels, par pays

Pays	Interdits dans le cadre du foyer	Interdits à l'école	Interdits dans le système pénal comme mesure disciplinaire	Interdits dans les établissements de prise en charge alternative
AT	OUI	OUI	OUI	OUI
BE	NON	OUI	OUI	CERTAINS
BG	OUI	OUI	OUI	OUI
CY	OUI	OUI	OUI	OUI
CZ	NON	OUI	OUI	NON
DE	OUI	OUI	OUI	OUI
DK	OUI	OUI	OUI	OUI
EE	NON	OUI	OUI	NON
EL	OUI	OUI	OUI	OUI
ES	OUI	OUI	OUI	OUI
FI	OUI	OUI	OUI	OUI
FR	NON	OUI	OUI	NON
HU	OUI	OUI	OUI	OUI
IE	NON	OUI	OUI	CERTAINS
IT	NON	OUI	OUI	OUI
LT	NON	OUI	OUI	NON
LU	OUI	OUI	OUI	OUI
LV	OUI	OUI	OUI	OUI
MT	NON	OUI	OUI	NON
NL	OUI	OUI	OUI	OUI
PL	OUI	OUI	OUI	OUI
PT	OUI	OUI	OUI	OUI
RO	OUI	OUI	OUI	OUI
SE	OUI	OUI	OUI	OUI
SI	NON	OUI	OUI	CERTAINS
SK	NON	OUI	OUI	OUI
UK	NON	OUI	OUI	CERTAINS
HR	OUI	OUI	OUI	OUI

Source: Initiative mondiale pour la suppression de tous les châtiments corporels des enfants (Global Initiative to end all corporal Punishment of Children), Progrès mondiaux vers l'interdiction de tous les châtiments corporels, octobre 2011

Le manque de coordination entre les services sociaux municipaux a été identifié comme une faiblesse importante. Au **Danemark**, par exemple, le tribunal d'arrondissement de Hjørring (*Hjørring Byret*) a jugé un homme et sa femme coupables d'abus à commis sur leurs enfants et beaux-enfants, et notamment d'agressions, d'inceste et de séquestration. Lorsque le tribunal a appris que la commune de l'ancien domicile des parents avait dissimulé des informations relatives à des abus possibles au sein de cette famille à la municipalité dans laquelle la famille s'était installée par la suite, elle a ordonné à cette première de rembourser les coûts afférents à la prise en charge des enfants victimes d'abus⁶.

On continue de signaler des cas de violence dans les écoles ou d'autres établissements. En **Autriche** par

exemple, à Vienne, plus de 300 cas d'abus d'enfants au sein d'établissements publics ont été révélés en 2011. Certains de ces cas remontent aux années 1950. Certaines de ces allégations font état de crimes très graves tels que des viols en réunion. Le conseil municipal de Vienne a créé une commission chargée d'enquêter sur ces dossiers et d'apporter une assistance aux victimes, y compris un dédommagement financier. Un rapport final sur cette affaire est attendu pour la fin 2012. La ville a également institué un médiateur pour les enfants placés dans des établissements. Ce médiateur devrait prendre ses fonctions au printemps 2012⁷.

Un service d'assistance paneuropéen pour les enfants qui veulent appeler à l'aide a été créé au numéro 116 111. En mai 2011, afin d'évaluer le degré de sensibilisation à l'existence de ce service, la Commission européenne

⁶ Danemark, Cour danoise (2011), *Anklagemyndighede c. TEJ og HAL*, RAJD-585/2011, 21 juin 2011.

⁷ Pour plus d'informations, voir : www.wien.gv.at/menschen-gesellschaft/kinderheime.html.

a réalisé une enquête dont il ressort qu'il dépasse rarement 1%, et jamais 7%. Ces résultats soulignent la nécessité d'efforts renforcés afin de fournir des informations concernant la ligne d'assistance⁸. Plan International et Child Helpline International ont invité les États membres de l'UE à améliorer l'accès aux lignes d'assistance des enfants victimes d'abus dans les structures d'accueil⁹.

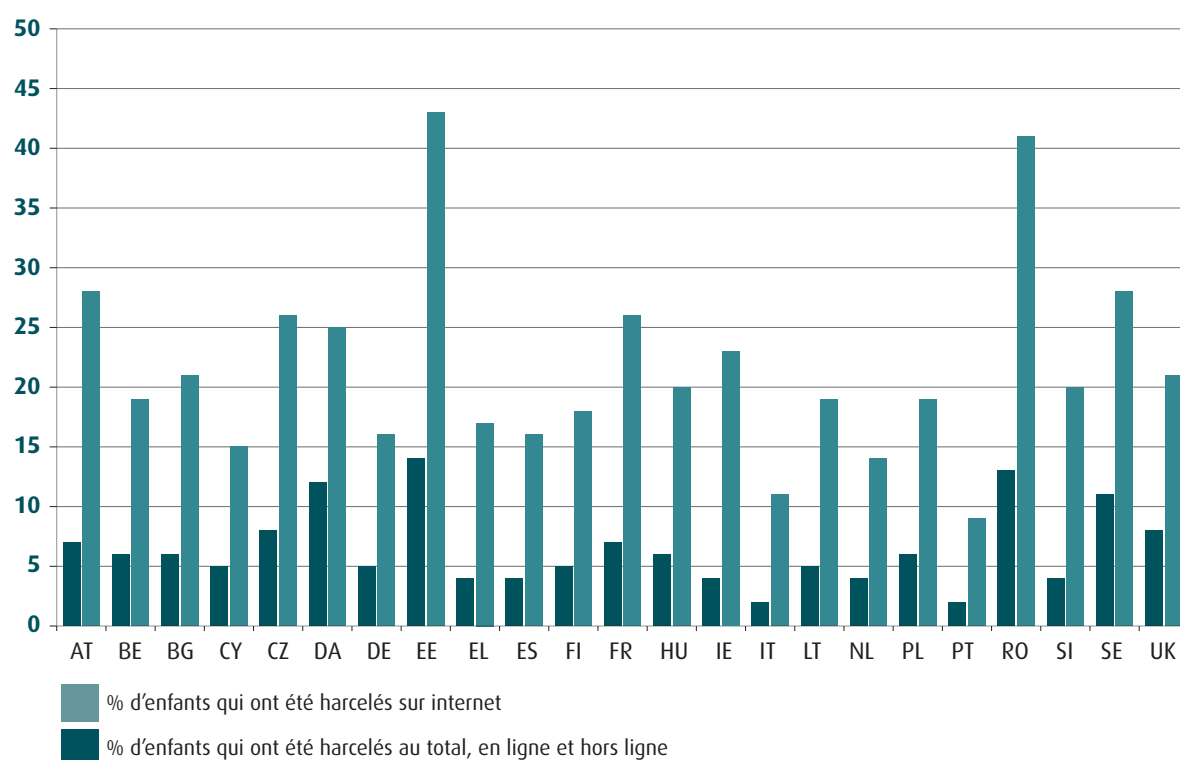
L'enquête européenne en ligne sur les enfants (*EU Kids Online study*) réalisée par la London School of Economics a conclu que le harcèlement entre enfants, défini comme le fait de traiter quelqu'un de façon méchante ou blessante, se produit en ligne comme dans le monde réel, mais plus fréquemment dans le monde réel (voir la Figure 4.1)¹⁰. Cette enquête a été réalisée dans 25 pays (dont les 27 États membres de l'UE à l'exception de la Lettonie, du Luxembourg, de Malte et de la Slovaquie) entre 2009 et 2011 auprès de 25 000 enfants âgés de neuf à 16 ans.

4.1.1. Désinstitutionnalisation des enfants

L'institutionnalisation d'enfants peut donner lieu à des situations difficiles et problématiques, comme l'a souligné le rapport 2011 sur la **France** du Médiateur français¹¹. Toutefois, les efforts de désinstitutionnalisation se sont poursuivis dans les États membres de l'UE, et notamment en **Bulgarie**, afin de faire face au grand nombre d'enfants placés dans des institutions et qui, de ce fait, ne bénéficient pas d'un accueil familial ou de type familial.

Comme le souligne le Rapport annuel de la FRA de 2010, intitulé *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2010*, des enquêtes ordonnées par le procureur général avec le Comité Helsinki en Bulgarie ont été réalisées sur des cas de décès et de blessures corporelles d'enfants handicapés placés en centres de soin pour enfants en Bulgarie¹². Les enquêtes du procureur ont révélé des lacunes considérables dans les enquêtes menées par ses magistrats sur ces décès et blessures ainsi qu'un

Figure 4.1: Enfants âgés de neuf à 16 ans qui disent avoir été victimes de harcèlement au cours des 12 derniers mois, par pays (%)



Note : La Lettonie, le Luxembourg, Malte, la Slovaquie et la Croatie n'ont pas été repris dans cette étude.

Source : Livingstone et al., 2011, *EU kids online survey*, p. 25

⁸ Commission européenne (2011b).

⁹ Bazan, C. (2011).

¹⁰ Livingstone, S. et al. (2011).

¹¹ France, Le Défenseur des droits (2011).

¹² FRA (2011a), p. 72.

manque de suivi des actions dont ils avaient saisi la justice¹³. Néanmoins, dans le cadre des efforts de désinstitutionalisation des enfants en Bulgarie, la loi sur la santé a été modifiée en décembre 2010 et exige désormais une autopsie en cas de décès d'enfants placés en dehors de leur propre famille. Cette modification prévoit aussi la création d'un département spécial au sein du parquet chargé de traiter ces dossiers.

Même si l'institutionnalisation n'est pas nécessairement liée à la violence, elle porte atteinte au droit à la liberté et à la sécurité – une restriction qui ne se justifie pas toujours. Dans son arrêt *A. et autres c. Bulgarie* rendu en novembre 2011, la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) s'est penchée sur le droit à la liberté et à la sécurité des enfants placés dans des établissements pour jeunes délinquants et présentant un comportement antisocial. Selon la CouEDH, les conditions strictes auxquelles ces enfants sont confrontés dans les établissements pour jeunes délinquants et la durée de leur séjour violent le droit à la liberté des demandeurs. La Cour a relevé que la législation bulgare ne donne aucune définition du « comportement antisocial » et qu'elle ne contient aucune liste d'actes considérés comme antisociaux. Elle a également relevé que, dans la pratique judiciaire bulgare, les fugues, le vagabondage et la prostitution étaient considérés comme des actes antisociaux susceptibles d'entraîner différentes mesures, dont le placement dans un établissement spécialisé¹⁴.

En décembre 2011, le réseau européen des défenseurs des enfants (ENOC) a publié un rapport sur la défense et la promotion des droits des enfants confiés et placés¹⁵. Ce rapport est basé sur une enquête réalisée par les antennes de l'ENOC dans les États membres et porte sur les droits de l'enfant et sur la réalité à laquelle ils sont confrontés dans les établissements d'accueil, à l'exclusion des établissements pour jeunes délinquants, des établissements psychiatriques et des familles d'accueil. Les principales conclusions de ce rapport sont que le libellé de la plupart des textes législatifs décrivant les motifs de placement est vague, ce qui laisse une certaine marge de manœuvre au pouvoir judiciaire et aux autres autorités compétentes (comme les services de protection des enfants ou les services d'aide sociale). En cas de placement volontaire, un réexamen systématique des décisions de placement n'est pas toujours prévu. Par ailleurs, même si de nombreux pays ont adopté des procédures de plainte, il n'est pas toujours possible de déterminer à quel point ces procédures sont accessibles aux enfants et dans quelle mesure ils y ont recours.

Pratique encourageante

Définition de normes pour les tuteurs d'enfants séparés de leurs parents en Europe

L'organisation non gouvernementale Defence for Children a élaboré des normes essentielles pour les tuteurs d'enfants séparés de leurs parents (*Core standards for guardians of separated children*) conformes à la CRC, aux directives européennes, aux lignes directrices des Nations Unies relatives à la protection de remplacement pour les enfants et aux normes Quality4Children pour les enfants pris en charge en dehors de leur famille dans le cadre du programme Daphne de lutte contre la violence sur les enfants, les adolescents et les femmes. Ces normes essentielles sont axées sur les qualifications et sur les responsabilités des tuteurs en matière d'accueil, de retour, de procédures juridiques et de solution durable pour l'enfant. L'existence de systèmes de tutelle efficaces est essentielle pour trouver des solutions durables à la situation des enfants séparés, qu'il s'agisse d'un retour dans leur pays d'origine, d'un transfert vers un autre pays – par exemple à des fins de réunification familiale – ou d'intégration dans le pays d'accueil. Ces orientations ont été élaborées sur la base d'opinions exprimées par des enfants dans huit États membres concernant les caractéristiques idéales d'un tuteur. Ces pays sont l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Slovénie et la Suède.

Pour plus d'informations, voir : www.defenceforchildren.nl

En **Espagne**, l'attention du public s'est portée principalement sur les « enfants volés » qui, entre les années 1940 et 1980, ont été confiés pour adoption dans des hôpitaux à l'insu et sans l'accord de leur mère. Il semble que cette pratique ait été systématique dans certains hôpitaux, avec la participation des médecins, des infirmières et des religieuses. En juin 2011, le procureur général a déclaré que sur les 849 enquêtes mises en œuvre, 162 avaient révélé des indications d'infractions et donné lieu à des mises en accusation¹⁶. Il y a cependant de plus en plus de raisons de penser que cette pratique aurait pu concerner des centaines d'enfants. Les plaintes déposées par diverses organisations – comme l'Association nationale des victimes d'adoptions irrégulières (*Asociación Nacional de Afectados por Adopciones Irregulares*) et SOS Bébés volés (*SOS Bebés Robados*) – concernant les retards de l'administration dans l'ouverture des registres permettant de rechercher des parents perdus¹⁷ ont poussé le procureur général à souligner que les enquêtes prendraient du temps : on pense en effet que différents réseaux étaient

¹³ Bulgarie, le Comité d'Helsinki en Bulgarie (2011).

¹⁴ CouEDH, *A. et autres c. Bulgarie*, 29 novembre 2011.

¹⁵ ENOC (2011).

¹⁶ EFE (2011a).

¹⁷ EFE (2011b).

impliqués, et ces enquêtes doivent être coordonnées avec toutes les communautés autonomes d'Espagne

4.2. Abus sexuels et exploitation sexuelle

Cette section aborde les problèmes des abus sexuels et de l'exploitation sexuelle des enfants, principalement dans la perspective de la directive du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie, adoptée en novembre 2011 et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JHA du 22 décembre 2003 relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie.

Bien que les États membres de l'UE disposent d'un délai de deux ans pour transposer cette directive en droit national, l'**Autriche**, l'**Espagne**, l'**Estonie**, la **France**, la **Lituanie**, le **Luxembourg**, **Malte**, les **Pays-Bas**, la **Pologne**, la **République tchèque**, la **Slovénie** et la **Croatie** ont commencé à modifier leur code pénal en 2011 en pénalisant différentes formes de violence sur l'internet ou certaines formes de violence sexuelle.

Cette directive instaure des obligations à l'échelle de l'UE en matière de prévention de toutes les formes d'abus sexuels et d'exploitation sexuelle des enfants, de poursuite des auteurs d'abus et d'exploitation et de protection des victimes. Elle renforce le cadre international existant, et en particulier le Protocole facultatif de la CRC concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (voir également le Chapitre 10 relatif aux obligations internationales). Cette directive définit des délits portant non seulement sur les abus sexuels, l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie, mais aussi la sollicitation d'enfants à des fins sexuelles, l'incitation à ces pratiques, les tentatives de pratiques de ce genre et la complicité. Elle laisse aux États membres de l'UE le pouvoir de décider si certaines pratiques s'appliquent aux activités sexuelles consenties entre pairs qui sont des personnes d'âges proches ayant atteint un niveau de développement ou de maturité psychologique et physique semblable, pour autant que les actes en question n'aient pas impliqué d'abus.

L'élaboration de cette directive a visé à trouver un équilibre entre le droit des enfants à la protection et le droit à la liberté d'expression. En conséquence, la directive clarifie dans son préambule que la pédopornographie est un type de contenu spécifique qui ne peut pas être interprété comme l'expression d'une opinion¹⁸. Les États membres de l'UE doivent par conséquent faire

supprimer rapidement les pages internet hébergées sur leur territoire et qui contiennent ou diffusent de la pédopornographie. Ils doivent également s'efforcer de faire supprimer les pages de ce type hébergées en dehors de leur territoire, par exemple en coopérant avec d'autres États. Étant donné qu'il est souvent impossible de supprimer le contenu pédopornographique à leur source, la directive autorise les États membres à prendre des mesures afin de bloquer l'accès à ces pages par les internautes sur leur territoire. Ces mesures doivent être établies par le biais de procédures transparentes et fournir des garanties suffisantes pour veiller à ce que les restrictions soient limitées à ce qui est nécessaire et proportionnées, et que les utilisateurs soient informés de la raison de ces restrictions. Ces garanties doivent aussi inclure la possibilité d'un recours judiciaire.

Dans tous ces aspects, la directive complète également la Convention du Conseil de l'Europe de 2007 sur la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle et les abus sexuels. En date de mars 2012, cette convention avait été ratifiée au total par 11 États membres de l'UE – dont, en 2011, l'**Autriche**, la **Bulgarie**, la **Finlande**, le **Luxembourg**, la **Roumanie** et la **Croatie** (voir également le Chapitre 10).

Certains États membres de l'UE ont connu des débats publics concernant l'équilibre à respecter entre le blocage ou la suppression des sites internet contenant de la pédopornographie et la liberté d'expression. En **Pologne**, le Défenseur des droits de l'homme a organisé un débat en février 2011. Dans ce débat, les organisations de défense des droits de l'enfant ont généralement préconisé le blocage des sites web, tandis que d'autres organisations de la société civile ont avancé l'argument selon lequel cette approche pourrait servir à interdire tout autre contenu ou toutes les pages internet jugées indésirables et politiquement sensibles¹⁹.

La directive contre les abus sexuels prévoit également des circonstances aggravantes, par exemple en cas de délits envers des enfants particulièrement vulnérables, notamment les enfants atteints d'un handicap physique ou mental, en situation de dépendance ou en état d'incapacité physique ou mentale provoquée par la consommation de stupéfiants. Parmi les autres circonstances aggravantes, on peut citer les cas où les infractions sont commises par un membre de la famille de l'enfant, une personne qui cohabite avec l'enfant ou une personne abusant de sa position de confiance ou d'autorité, tels que les tuteurs ou les enseignants, ou enfin un récidiviste.

Afin d'éviter les récidives, la directive exige que les personnes condamnées précédemment soient empêchées

¹⁸ Directive 2011/93/UE, préambule, paragraphe 46.

¹⁹ Pour plus d'informations, voir : <http://brpo.gov.pl/index.php?md=8841>.



d'exercer des activités professionnelles entraînant des contacts directs et réguliers avec des enfants. Les employeurs dont les activités mettent leurs employés (potentiels) en contact avec des enfants sont autorisés à demander des informations concernant les condamnations pénales de ceux-ci, comme le prévoit la directive, et concernant leur disqualification éventuelle de ce type de travail. Au **Danemark**, depuis janvier 2011, les employeurs sont tenus de contrôler le casier judiciaire des membres de leur personnel en contact direct avec des enfants âgés de moins de 15 ans.

La directive envisage également des programmes ou mesures d'intervention visant à prévenir et à réduire au minimum les risques de réitération d'infractions à caractère sexuel envers des enfants. La directive criminalise également la « manipulation psychologique » (*grooming*) en ligne d'enfants ou la sollicitation d'enfants à des fins sexuelles par le biais des technologies d'information et de communication ainsi que le tourisme sexuel impliquant des enfants, que l'infraction soit commise sur le territoire d'un État membre ou par un ressortissant d'un État membre dans un pays tiers. En 2011, l'**Autriche** et la **Slovénie** ont modifié leur code pénal de façon à criminaliser la manipulation psychologique et à définir différentes activités comme relevant de l'infraction de pédopornographie.

En décembre 2011, le Conseil Justice et affaires intérieures a adopté des conclusions sur la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie sur l'internet²⁰. Ces conclusions exigent des États membres de l'UE qu'ils assurent une coopération aussi large et rapide que possible afin de faciliter des enquêtes efficaces et la poursuite de ces infractions. En outre, elles demandent notamment à la Commission européenne d'étudier les façons d'améliorer la suppression de la pédopornographie. Elles demandent aux États membres de l'UE d'envisager le recours à Europol pour combattre les abus sexuels commis sur des enfants en ligne, et notamment pour échanger des informations relatives aux pages internet contenant de la pédopornographie en vue de supprimer ces pages ou de bloquer leur contenu²¹. Le directeur exécutif de l'Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime a souligné la dimension internationale de ce phénomène en appelant de ses vœux, en avril, une action mondiale concertée pour combattre les abus sexuels sur des enfants en ligne, l'une des formes les plus répandues de cybercriminalité²².

Selon le rapport de l'enquête européenne en ligne sur les enfants précitée, les enfants passent en moyenne

88 minutes par jour en ligne et l'âge moyen de la première utilisation d'internet est de neuf ans²³. Dans le contexte de cette utilisation extensive et précoce d'internet et des réseaux sociaux et face à certains cas d'abus notoires, le rapport de la Commission européenne intitulé « Protéger les enfants dans le monde numérique »²⁴ conclut que tous les États membres de l'UE avaient conscience de ces défis et renforçaient leurs efforts en vue d'y faire face. Ils participent activement au programme européen pour un internet plus sûr, lancé en 2009 et qui doit se poursuivre jusqu'en 2013. Ce programme a été conçu pour promouvoir une utilisation plus sûre d'internet et des autres technologies de communication, notamment pour les enfants et les jeunes, pour éduquer les utilisateurs, et en particulier les jeunes enfants, les parents, les aidants, les enseignants et les éducateurs, et pour lutter contre les contenus illégaux et les comportements nuisibles en ligne. Le rapport de la Commission a toutefois identifié des divergences dans les réactions des États membres et conclut à la nécessité de mesures supplémentaires au niveau européen pour tirer parti des meilleures pratiques observées dans les États membres.

Certains États membres ont fait des efforts pour lutter contre les abus sexuels et l'exploitation des enfants au sein de l'Église catholique. En **Allemagne**, par exemple, l'Église catholique a pris différentes mesures concrètes pour faire face au nombre croissant d'allégations d'abus sexuels. Elle a tout d'abord commandé deux projets de recherche, l'un sur les abus sexuels sur des enfants commis par des membres des ordres religieux, et l'autre sur les agressions sexuelles dans une perspective psychiatrique et psychologique. Elle a par ailleurs créé deux lignes d'assistance téléphonique, l'une pour les victimes d'abus sexuels en général, et l'autre consacrée spécifiquement aux cas survenus dans les homes pour enfants catholiques dans les années 1950 et 1960²⁵. Au cours de sa visite en Allemagne en octobre 2011, le pape Benoît XVI a reçu un groupe de victimes et insisté sur le fait que l'Église catholique tient à faire toute la lumière sur l'ampleur des abus commis dans ses établissements²⁶.

En **Irlande**, lors de la publication du rapport *In Plain Sight*²⁷ réalisé pour Amnesty International, le ministre de l'enfance et de la jeunesse a reconnu les échecs de l'État et annoncé un certain nombre de réformes. Le rapport d'Amnesty analyse comment les abus et l'exploitation de milliers d'enfants irlandais dans des établissements publics, révélés précédemment par les rapports Ferns, Ryan, Murphy et Cloyne sur les abus commis sur des enfants en Irlande, ont pu avoir lieu. Selon ce rapport,

20 Conseil de l'Union européenne (2011).

21 *Ibid.*

22 Pour plus d'informations sur la déclaration du Directeur exécutif, voir : www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=38069&Cr=internet&Cr1=

23 O'Neil, B. et al. (2011).

24 Commission européenne (2011b).

25 Pour plus d'informations, voir : www.hilfe-missbrauch.de et www.heimkinder-hotline.de.

26 Holy See (2011).

27 Holohan, C. (2011).

la cause profonde de ce problème était l'« attitude de soumission de l'État vis-à-vis de la hiérarchie de l'Église catholique romaine »²⁸, qui a empêché les enquêtes et les poursuites des abus et qui a eu pour effet d'offrir la protection de la loi aux puissants et non aux faibles. Ce rapport conclut que des enfants ont été abandonnés à un système de protection de l'enfance dysfonctionnel, chaotique et non réglementé dans lequel personne n'était tenu de rendre des comptes en cas de manquement à son obligation de protéger les enfants qui lui étaient confiés.

4.3. Traite des enfants

En avril 2011, l'UE a adopté une directive concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène, ainsi que la protection des victimes²⁹, remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI sur la lutte contre la traite des êtres humains. Les États membres de l'UE sont tenus de se conformer à cette directive au plus tard le 6 avril 2013.

Cette nouvelle directive comporte un élément important de protection des enfants, et elle aborde le sujet dans sa définition de la traite des êtres humains. Elle précise que, dans le cas particulier de la traite des enfants, les critères normalement exigés pour déterminer l'existence d'une infraction, comme la menace d'utiliser la force, l'utilisation de la force ou d'autres formes de coercition, ne sont plus nécessaires – ce qui est également en accord avec la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. Cette directive consacre plusieurs articles à la protection des enfants victimes de la traite, et notamment des enfants impliqués dans des enquêtes et procédures pénales et des enfants non accompagnés. Elle reconnaît la plus grande vulnérabilité des enfants et leur risque plus élevé de devenir victimes de la traite et précise que, dans ces cas de plus grande vulnérabilité, les sanctions infligées pour la traite d'êtres humains devraient être plus sévères. Cette directive intègre des principes essentiels de protection, tels que l'intérêt de l'enfant, et contient des exigences concrètes en matière de protection des enfants, telles que le conseil juridique et la désignation d'un tuteur. Afin de réduire le risque d'une victimisation secondaire, elle restreint le nombre d'entretiens et exige que ceux-ci soient menés par des professionnels spécialement formés. La directive prévoit la possibilité d'enregistrer les entretiens sur support vidéo ainsi que des programmes d'éducation spécialisée pour les enfants « afin de sensibiliser l'opinion à ce problème et de réduire le risque que des personnes, en particulier des enfants, ne deviennent victimes de la traite des êtres humains ».

²⁸ *Ibid.*, p. 8.

²⁹ Directive 2011/36/UE, JO 2011 L101, p. 1.

La Commission européenne prépare actuellement une stratégie pour la lutte contre la traite des êtres humains, qui devrait être approuvée en mai 2012 et qui vise à compléter les différentes mesures envisagées au titre de la directive précitée. Un certain nombre d'États membres de l'UE ont également poursuivi l'élaboration de législations et de politiques de lutte contre la traite des êtres humains en 2011. Ces pays sont l'**Autriche**, la **Bulgarie**, le **Danemark**, l'**Espagne**, la **Grèce**, l'**Irlande**, **Malte**, la **Roumanie**, la **République tchèque**, la **Slovaquie**, la **Slovénie** et le **Royaume-Uni**.

En février, par exemple, la **Slovaquie** a adopté un programme national de lutte contre la traite des êtres humains couvrant la prévention, la protection et la répression de la traite des êtres humains de 2011 à 2014. Dans d'autres États membres de l'UE, les réformes juridiques ont inclus l'élargissement des définitions juridiques de la traite des êtres humains de façon à couvrir d'autres formes d'exploitation. La **Roumanie**, par exemple, a ajouté la mendicité des enfants à la définition de la traite des êtres humains dans sa loi révisée de lutte contre la traite des êtres humains.

Selon le rapport annuel du Département d'État américain sur la traite des êtres humains, l'**Estonie** reste le seul État membre de l'UE à ne pas posséder de loi contre la traite des êtres humains. Le gouvernement estonien a entamé des démarches pour combler cette lacune et a présenté, en août 2011, une proposition de révision du Code pénal en la matière³⁰.

Comme ces dernières années, la pénurie de données concernant le nombre de victimes de la traite des êtres humains et la collecte non systématique d'informations depuis différentes sources ont continué de poser problème dans la plupart des États membres de l'UE. En **Roumanie**, le réexamen législatif a chargé l'Inspection générale de la police roumaine de créer une base de données nationale qui contiendra toutes les données relatives aux victimes et aux auteurs de la traite collectées par différentes organisations, y compris les ONG. L'Inspection est tenue de publier un rapport statistique chaque semestre.

La nouvelle directive exige également la désignation d'un Rapporteur national ou la mise en place d'un mécanisme similaire dans tous les États membres de l'UE. Certains États membres ont déjà créé des rapporteurs nationaux, et un réseau informel de rapporteurs a été mis en place à la suite d'une décision adoptée en juin 2009 par le Conseil de l'Union européenne³¹. En juillet 2011, la quatrième réunion du réseau informel de rapporteurs nationaux ou de mécanismes équivalents dans le domaine de la traite des êtres humains a été organisée

³⁰ États-Unis d'Amérique, Département d'État (2011), p. 156.

³¹ Conseil de l'Union européenne (2009).



à Bruxelles sous l'égide de la Présidence polonaise et sous la direction du coordinateur européen de la lutte contre la traite des êtres humains. Cette réunion a été axée sur la question de l'aide et du soutien aux victimes de la traite des êtres humains³². Selon les articles 19 et 20 de la directive, les rapporteurs nationaux sont censés évaluer les tendances, mesurer les résultats de la lutte menée contre la traite des êtres humains, constituer des statistiques et transmettre régulièrement ces informations au coordinateur européen de la lutte contre la traite des êtres humains³³. Ce coordinateur doit diffuser ces informations via le rapport biennal de la Commission européenne, qui doit fournir une base de comparaison commune permettant d'évaluer les progrès accomplis dans la lutte contre la traite des êtres humains.

ACTIVITÉ DE LA FRA

Travail en commun pour identifier et protéger les enfants victimes de la traite des êtres humains aux frontières européennes

Avec d'autres acteurs internationaux, la FRA a contribué à un briefing destiné aux gardes-frontières chargés d'identifier les enfants victimes de la traite des êtres humains au cours d'une opération organisée par Frontex, qui coordonne la coopération entre les États membres de l'UE dans le domaine de la sécurité des frontières. Frontex a mené son opération conjointe *Hammer* entre le 5 octobre et le 15 novembre 2011 dans 24 aéroports européens. La FRA a également apporté sa contribution à Frontex pour la rédaction de lignes directrices opérationnelles concernant la protection des droits des enfants qui traversent les frontières aériennes européennes.

4.4. Enfants et migration

4.4.1. Enfants séparés dans un contexte de migration ou d'asile

La Commission européenne a adopté en mai 2010 un plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2012-2014), et les conclusions du Conseil « Justice et Affaires intérieures » s'y rapportant en juin 2010³⁴. En 2011, faisant suite à ces démarches, la Commission européenne a créé un groupe d'experts sur les mineurs non accompagnés dans le processus migratoire. Ce groupe, qui devrait se réunir deux fois par an, se compose d'experts gouvernementaux désignés par les États membres de

l'UE ainsi que par des parties prenantes et des experts du secteur privé invités en fonction des sujets abordés.

La première réunion de ce groupe d'experts, organisée en juin 2011, a porté principalement sur la question de la mise sous tutelle, qui est un élément important de la protection des mineurs non accompagnés. Dans son plan d'action, la Commission européenne annonce son intention d'évaluer la nécessité d'introduire des modifications ciblées du concept de tutelle ou un instrument spécifique définissant des normes communes en matière d'accueil et d'assistance applicables à tous les mineurs non accompagnés. Ce plan d'action invite les États membres à envisager l'introduction de mécanismes de réexamen en vue de contrôler la qualité de la tutelle pour veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit représenté tout au long du processus décisionnel et, notamment, pour prévenir les abus³⁵. Parmi les autres aspects mis en avant, on peut citer la représentation légale, l'accès aux lieux d'hébergement et aux soins, les premiers entretiens, les services éducatifs et les soins médicaux adaptés.

La CouEDH a abordé bon nombre de ces aspects de la protection des enfants dans l'affaire *Rahimi c. Grèce*. Dans un arrêt prononcé en avril, elle a conclu à des violations de l'article 3 (interdiction des traitements inhumains et dégradants), de l'article 5 (droit à la liberté et à la sécurité: en particulier les paragraphes 1 et 4) et l'article 13 (droit à un recours effectif) de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette affaire concernait Eivas Rahimi, un Afghan de 16 ans arrivé dans l'île grecque de Lesbos en 2007 sans les documents de voyage requis. Les autorités grecques l'ont arrêté et ont ordonné son expulsion en tant que mineur non accompagné. M. Rahimi, encore enfant à l'époque, a alors introduit une demande d'asile. Selon l'arrêt de la CouEDH, la Grèce n'avait pas prouvé que le requérant n'était pas accompagné, il ne s'était pas vu attribuer un tuteur et n'avait pas bénéficié d'une représentation juridique pendant sa détention. En outre, bien que M. Rahimi ait informé les autorités qu'il ne parlait que le farsi, une affirmation jamais démentie par les autorités, la CouEDH a noté que le formulaire d'information sur les procédures d'appel qui lui a été remis était en arabe. M. Rahimi s'était plaint d'avoir été détenu en compagnie d'adultes. Le manque d'infrastructures de détention du centre de détention et l'impossibilité de communiquer avec le monde extérieur depuis ce centre ont également suscité des remarques de la Cour. Selon la CouEDH, l'âge et la situation personnelle de M. Rahimi faisaient de lui une personne particulièrement vulnérable³⁶.

Les méthodes utilisées pour déterminer l'âge d'une personne demandant l'asile ou une protection restent

³² Pologne, Ministère de l'Intérieur (2011).

³³ Voir aussi le Chapitre 7 de ce rapport.

³⁴ FRA (2011a), p. 74 et FRA (2010), p. 19-20.

³⁵ Commission européenne (2010), paragraphe 4.1.

³⁶ CouEDH, *Affaire Rahimi c. Grèce*, n° 8687/08, 5 avril 2011. Voir aussi FRA (2010) et (2011b) au sujet de la protection des enfants séparés et demandeurs d'asile.

controversées dans plusieurs États membres de l'UE. Selon le plan d'action sur les mineurs non accompagnés de la Commission³⁷, les conclusions du Conseil sur les mineurs non accompagnés³⁸ et l'observation générale n° 6 du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies³⁹, en cas d'incertitude concernant l'âge de la personne, ou dans les cas où il est possible que la personne soit un enfant, il convient de traiter cette personne comme un enfant jusqu'à preuve du contraire et donc de lui accorder la protection nécessaire.

En outre, au mois de mai, le Programme en faveur des Enfants Séparés en Europe (*Separated Children in Europe*) a publié une analyse des législations, politiques et pratiques actuelles en matière d'évaluation de l'âge dans 16 pays européens. Cette étude couvre 15 États membres de l'UE (**Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, Hongrie, Irlande, Italie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovaquie et Royaume-Uni**) ainsi que la Norvège⁴⁰. Ce rapport identifie les principaux obstacles aux recours contre les résultats de l'évaluation de l'âge : « 1) les résultats de l'évaluation de l'âge ne font souvent pas l'objet d'une décision spécifique (par ex. administrative), mais s'inscrivent dans une procédure plus large (typiquement la procédure visant à statuer sur l'asile) ou constituent tout simplement la base d'autres décisions (par ex. expulsion, hébergement avec des adultes, etc.) susceptibles de faire l'objet d'un recours ; 2) dans plusieurs pays, l'enfant n'est pas suffisamment informé de la possibilité de faire appel ; 3) en outre, l'enfant reçoit rarement un soutien adéquat lui permettant d'introduire un recours contre les résultats de l'évaluation de l'âge ; 4) dans un cas, la loi ne permet pas aux personnes de demander l'évaluation de leur âge. »⁴¹

Au niveau national, le médiateur **espagnol** (*Defensor del Pueblo*) a publié un rapport consacré aux procédures utilisées pour déterminer l'âge des migrants⁴². Selon ce rapport, il existe un large consensus au sein de la communauté scientifique pour affirmer que les techniques de détermination de l'âge basées sur la maturité des os ou sur la minéralisation dentaire présentent des marges d'erreur importantes. De même, ce rapport souligne l'inadéquation des techniques qui exigent l'exposition des enfants à des radiations à des fins non thérapeutiques. Selon ce rapport, la communauté scientifique insiste pour que toute analyse visant à déterminer l'âge prenne en considération l'influence des facteurs pathologiques, nutritionnels, hygiéno-sanitaires ainsi que de l'activité physique. Les facteurs ethniques, quant à eux, font encore l'objet de débats. Ce rapport conclut à un

soutien croissant en faveur d'une approche plus globale de la détermination de l'âge, avec des examens médicaux suivis d'évaluations psychosociales, même s'il n'existe pas encore de consensus au sein de la communauté scientifique quant aux éléments de cette méthode globale.

Le gouvernement **britannique** a annoncé son intention de mettre fin à la détention d'enfants dans le contexte de l'immigration à partir de décembre 2010. Les organisations de la société civile affirment cependant que ces détentions se poursuivent malgré le changement de politique. Entre mai et août 2011, 697 enfants ont été détenus dans les ports du Grand Londres et du Sud-est, dont près d'un tiers étaient non accompagnés⁴³. L'Inspecteur des prisons a également exprimé certaines inquiétudes quant au suivi des personnes détenues dans les ports au vu des résultats de ses inspections inopinées dans trois terminaux d'Heathrow. Parmi ces inquiétudes, on peut citer le fait que le personnel ignore comment confier les enfants victimes de la traite des êtres humains aux autorités responsables⁴⁴.

La situation des enfants migrants dans le centre d'accueil de Lampedusa, en **Italie**, a suscité de vives préoccupations. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), lançant un appel en vue d'une amélioration de la situation, rapporte que ce centre hébergeait quelque 2 000 personnes en mars alors qu'il a été conçu à l'origine pour accueillir 850 personnes⁴⁵. Dans un appel similaire, Save the Children a demandé le transfert immédiat de 530 enfants, principalement des enfants non accompagnés, hors de Lampedusa⁴⁶.

En décembre 2011, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a publié un rapport notant qu'en **République tchèque**, conformément à l'article 178 de la loi sur le séjour des étrangers, les étrangers âgés de plus de 15 ans capables d'exprimer leur volonté et d'agir de façon indépendante sont considérés comme des personnes juridiquement compétentes. De ce fait, les mineurs non accompagnés âgés de plus de 15 ans peuvent être détenus dans les mêmes conditions que les adultes. Les adultes peuvent cependant être détenus pendant 180 jours au maximum, tandis que la détention d'étrangers de moins de 18 ans ne peut pas dépasser 90 jours⁴⁷.

En **Grèce**, le président du tribunal administratif de première instance du Pirée a statué que la détention du plaignant, un enfant non accompagné, était contraire à l'intérêt de cet enfant et à son besoin d'une protection particulière et d'un soutien, et qu'elle enfreignait la CRC⁴⁸.

37 Commission européenne (2010), paragraphe 4.2.

38 Conseil de l'Union européenne (2010), paragraphe 11.

39 Nations Unies, Comité des droits de l'enfant (2005), paragraphe 31 (i).

40 Save the Children (2011a).

41 *Ibid.*, p. 30.

42 Espagne, Médiateur (2011).

43 The Children's Society (2011).

44 Royaume-Uni, Her Majesty's Inspectorate of Prisons (2011).

45 HCR (2011).

46 Save the Children, (2011b).

47 Hancilova, B. et Knauder, B. (2011), p. 89.

48 Grèce, Cour administrative de première instance de Pirée, Décision 229/2011, 21 mars 2011.



Les autorités locales ne possèdent souvent pas les ressources nécessaires pour fournir des services adéquats aux enfants séparés, un problème mis en évidence par les mesures prises en septembre 2011 par le président du Conseil général du département de Seine-Saint-Denis, en **France**. Ce département est un point d'entrée important sur le territoire français du fait de la présence de l'aéroport Charles de Gaulle. Sur près de 6 000 mineurs non accompagnés arrivés en France en 2010, 934 sont passés par l'aéroport Charles de Gaulle. Les coûts de prise en charge de ces mineurs non accompagnés sont supportés par le département de Seine-Saint-Denis. À raison de 35 millions EUR, ces coûts représentaient environ 20 % de son budget global de protection de l'enfance. Pour 2011, on estime que l'aide aux mineurs non accompagnés a représenté un coût total de 42 millions EUR⁴⁹. En conséquence, en septembre 2011, le président du Conseil général a refusé d'héberger davantage de nouveaux-venus, laissant 80 mineurs non accompagnés sans abris pour tenter d'attirer l'attention du gouvernement sur la nécessité d'une répartition plus équitable, entre les départements, du fardeau de l'aide aux mineurs non accompagnés. L'accueil des nouveaux arrivants a repris en octobre 2011, après la signature d'un accord avec le ministère de la justice garantissant la répartition des nouveaux arrivants parmi les départements de la région parisienne: pour chaque enfant hébergé en Seine-Saint-Denis, le bureau du procureur de Paris a accepté de confier la responsabilité de neuf autres enfants à d'autres départements.

On observe également un partage des charges en **Espagne**, où le gouvernement national a convenu d'accorder des subventions au gouvernement régional des Îles Canaries afin de couvrir les frais afférents à l'accueil et au transfert des enfants non accompagnés. Le gouvernement national a adopté le décret royal 724/2011 du 20 mai 2011 sur l'octroi d'une subvention directe à la Communauté autonome des Îles Canaries pour l'accueil et le transfert de mineurs étrangers non accompagnés⁵⁰. Cette subvention financera le transfert de ces mineurs vers d'autres communautés autonomes ainsi que leur logement aux Îles Canaries pendant la préparation de leur transfert.

4.4.2. Enfants en situation de migration irrégulière

Les enfants en situation de migration irrégulière éprouvent souvent des difficultés à exercer leurs droits. En octobre 2011, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a approuvé une recommandation concernant les enfants migrants sans papiers en situation irrégulière⁵¹. Cette recommandation couvre les domaines

de l'éducation, des soins de santé et du logement ainsi que la détention et l'exploitation. L'acquis de l'UE accorde également des droits aux enfants en situation irrégulière, comme le droit à l'éducation.

Au niveau national, les États membres de l'UE ont entrepris des réformes législatives concernant les enfants sans papiers. En **Espagne**, par exemple, la nouvelle loi organique 10/2011 permet aux femmes en situation de séjour illégal qui disent avoir été victimes de violences fondées sur le sexe de demander un permis de séjour pour leurs enfants mineurs ou handicapés ou si elles sont incapables de subvenir à leurs propres besoins. Ce permis de séjour provisoire est accordé automatiquement. De même, la Cour suprême a accordé l'asile à une Algérienne et à ses enfants qui avaient fui les violences physiques et psychologiques répétées du mari/du père. Cette décision est intervenue après le rejet initial de leur demande d'asile par l'Office de l'asile et des réfugiés (*Oficina de Asilo y Refugio*), qui leur avait par contre accordé un permis de séjour pour raisons humanitaires. La femme et ses enfants ont fait appel de cette décision, et la Cour d'audience nationale (*Audiencia Nacional*) a reconnu leur droit à bénéficier de l'asile en Espagne – une décision confirmée par la Cour suprême⁵².

Aux **Pays-Bas**, le Tribunal supérieur administratif a rendu un arrêt majeur concernant le versement d'allocations familiales pour les enfants de parents migrants en situation irrégulière. En droit néerlandais, seuls les résidents ont droit aux allocations familiales. Selon le tribunal, même si l'État néerlandais n'a pas admis ces personnes sur son territoire, il a accepté en connaissance de cause qu'elles restent aux Pays-Bas pendant une période prolongée. Outre l'obligation visée à l'article 8 de la CEDH de protéger le droit à la vie privée et à la vie de famille, le tribunal a considéré que les Pays-Bas avaient aussi accepté, dans une certaine mesure, l'obligation découlant de la CRC de prendre soin des enfants de ces personnes. Le tribunal a donc jugé que l'absence du statut de résident régulier requis par l'article 2 de la loi sur les allocations familiales n'était pas une raison valide pour exclure ce groupe du versement des allocations familiales⁵³.

En ce qui concerne l'évolution de la jurisprudence, en décembre 2011, la CouEDH a conclu à une violation de l'article 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) et de l'article 5, paragraphe 1 (droit à la liberté et à la sécurité) de la Convention européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Kanagaratnam et autres c. Belgique*. Une famille sri lankaise composée d'une mère et de trois enfants avait été détenue pendant près de quatre mois dans un centre dont la

49 France, Département de la Seine-Saint-Denis (2011).

50 Espagne, Décret royal 724/2011 du 20 mai 2011.

51 Conseil de l'Europe, PACE (2011a).

52 Espagne, Décision 4013/2011 de la Cour suprême, 15 juin 2011.

53 Pays-Bas, Haute Cour administrative, LJN: BR1905, n° 08/659515, juillet 2011.

CouEDH avait déjà jugé qu'il offrait des conditions de détention inadaptées aux besoins des enfants. La situation des enfants représentait un traitement inhumain et dégradant et constituait une violation de l'article 3. La CouEDH a également considéré qu'en plaçant les enfants dans un centre fermé conçu pour des étrangers en situation irrégulière, dans des conditions inadaptées à leur extrême vulnérabilité en tant que mineurs, les autorités belges n'avaient pas protégé suffisamment le droit de ces enfants à la liberté garanti par l'article 5, paragraphe 1⁵⁴.

En mars 2011, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu un arrêt majeur relatif aux droits des enfants qui sont eux-mêmes citoyens de l'UE mais dont les parents ne sont pas en situation régulière dans un État membre de l'UE⁵⁵. L'affaire *Zambrano* concerne l'octroi de permis de séjour et de travail à un ressortissant colombien en situation de séjour irrégulier en **Belgique** avec deux enfants à charge de nationalité belge. Selon la Grande chambre de la CJUE, le refus d'accorder un permis de séjour ou de travail au parent des enfants reviendrait à obliger les enfants à quitter l'UE pour accompagner leurs parents. De même, si le parent ne reçoit pas de permis de travail, il risque de ne pas disposer de moyens suffisants pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille, ce qui aurait également pour conséquence de contraindre les enfants, des citoyens européens, à quitter le territoire de l'UE. Ces enfants se verraient donc dans l'impossibilité d'exercer leurs droits de citoyens de l'UE. Selon les conclusions de la Cour, l'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) interdit à un État membre de refuser à un ressortissant d'un pays tiers un permis de séjour ou de travail dans l'État membre de résidence ou de nationalité de ses enfants si cette décision empêche ces enfants de jouir réellement des droits liés à leur statut de citoyens de l'UE. Cette affaire est donc essentielle pour la reconnaissance des droits des enfants en tant que citoyens de l'UE et pour la définition du droit à la vie de famille en droit européen de façon plus générale.

4.5. Une justice adaptée aux enfants

Différents documents de politique adoptés en 2011 intègrent l'objectif de rendre la justice accessible aux enfants. C'est le cas par exemple du programme de l'UE en matière de droits de l'enfant ou de différentes directives européennes telles que les directives sur la traite

des êtres humains, sur les abus sexuels et l'exploitation sexuelle et sur la pédopornographie⁵⁶, ou encore de la nouvelle proposition de directive « Victimes »⁵⁷ (voir le Chapitre 9 sur les droits des victimes de la criminalité).

Les *Lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants* approuvées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en novembre 2010, sont devenues un document-clé dans ce domaine⁵⁸. Ces lignes directrices portent sur la place, le rôle, les points de vue, les droits et les besoins de l'enfant dans les procédures judiciaires, ainsi que sur les alternatives à ces procédures. Elles concernent l'accès des enfants à la justice, y compris dans les cas où des enfants sont accusés d'actes criminels. La Commission européenne et la FRA ont initié deux études complémentaires afin de collecter des statistiques, de développer des indicateurs, et de collecter des données qualitatives sur l'implication des enfants dans le système judiciaire.

Diverses réformes des législations relatives à la famille et des codes pénaux ont pris en considération les lignes directrices du Conseil de l'Europe et d'autres instruments internationaux pertinents. En **République tchèque**, par exemple, la proposition de modification du code civil renforce l'obligation d'obtenir l'avis de l'enfant dans toutes les procédures et de tenir compte des souhaits de l'enfant pour statuer sur un dossier.

En **Pologne**, une législation entrée en vigueur au mois d'août améliore l'exécution des décisions judiciaires instaurant un contact entre des enfants et leurs parents non-résidents⁵⁹. Cette loi crée un mécanisme d'exécution en deux phases dans le code de procédure civile. Si l'un des parents empêche l'autre d'entretenir des contacts avec un ou des enfants, violant ainsi une décision prévoyant un contact, le tribunal peut émettre un avis de mise en garde. Si l'infraction perdure, le tribunal peut infliger des sanctions financières au parent coupable de l'infraction en tenant compte de l'ampleur de cette infraction et de la situation financière de la personne concernée. Le tribunal peut obliger le parent qui empêche le contact à rembourser les frais occasionnés par cette infraction. Le ministère polonais de la justice a également recommandé un protocole spécial pour l'interrogation d'enfants dans les procédures pénales et a publié des brochures d'information destinées aux enfants concernant leurs droits au tribunal, par exemple : « Je vais être témoin au tribunal »⁶⁰.

54 CouEDH, *Affaire Kanagaratnam et autres c. Belgique*, n° 15297/09.

55 Cette affaire se réfère à une procédure préjudicielle formée par le tribunal du travail de Bruxelles (Belgique). Voir aussi : Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), C-34/09, *Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi*, Grande Chambre, 8 mars 2011.

56 Directive 2011/36/UE ; Directive 2011/93/UE.

57 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité.

58 Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2010).

59 Pologne, Loi du 26 mai 2011 modifiant le Code de procédure civile, Gazette officielle 2011, n° 144, article 854.

60 Pour plus d'informations, voir : <http://fdn.pl/bede-swiadkiem-w-sadzie>.



Pratiques encourageantes

Entretiens dans des pièces adaptées aux enfants

Dans le cadre de sa stratégie de prévention de la criminalité 2008-2011, le ministère de l'intérieur de la **République tchèque** a mis en place, à travers le pays, 30 locaux aménagés spécialement pour interroger les enfants victimes d'actes criminels. Ces locaux doivent permettre aux policiers de discuter avec les enfants dans une atmosphère confortable et adaptée aux enfants, et de promouvoir ainsi un sentiment de sécurité chez l'enfant pendant l'enquête de police. Ces pièces sont décorées avec des meubles au goût des enfants, peintes en couleurs vives, et elles contiennent des livres, des jouets et du matériel de dessin. Elles possèdent également tout l'équipement nécessaire pour l'enregistrement vidéo des témoignages.

En **Bulgarie** également, les enfants sont interrogés dans des pièces spécialement équipées appelées «salles bleues». Au mois d'août, la Bulgarie a également adopté un concept de politique en matière de justice des enfants qui prévoit une réforme globale du système de justice des mineurs guidée par les droits de l'homme afin de mieux garantir la défense des intérêts de l'enfant.

République tchèque, Ministère de l'Intérieur (2011), L'équipement standard des pièces d'entretien spéciales pour mineurs impliqués dans des procédures pénales. Voir: www.mvcr.cz/clanek/standard-vybaveni-specialni-vyslechove-mistnosti-pro-detskeho-ucastnika-trestniho-rizeni.aspx

Bulgarie, Conseil des Ministres (2011), Concept de politique nationale dans le domaine de la justice des enfants (Концепция за държавна политика в областта на правосъдието на детето); voir: www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=117

4.5.1. Une justice adaptée aux enfants dans le contexte de la traite des enfants, des abus sexuels commis sur des enfants, de l'exploitation sexuelle des enfants et de la pédopornographie

Les directives européennes sur la traite des enfants et sur les abus sexuels, l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie fournissent des instructions sur la façon de garantir l'accès à une justice adaptée aux enfants. Selon la directive sur la traite des êtres humains, les enfants victimes de la traite des êtres humains devraient bénéficier gratuitement de conseils juridiques et d'une représentation juridique. En cas de conflit d'intérêts entre les parents et l'enfant, un représentant doit être désigné. L'audition doit être organisée à huis clos. Selon la directive sur les abus sexuels, les entretiens doivent avoir lieu dans

des locaux spécialement conçus et être menés par des professionnels spécialement formés pour interroger des enfants. Le nombre des auditions doit être limité au strict minimum.

La façon dont les enfants peuvent accéder à la justice, le moment où ils reçoivent des informations concernant les procédures au tribunal et la personne dont ils reçoivent ces informations, de même que le moment de leur implication, varient considérablement entre les États membres ainsi qu'au sein des régions ou entre différents tribunaux. La transposition des deux directives en 2013 devrait garantir une approche plus normalisée de la protection des enfants dans les enquêtes et les procédures pénales.

4.6. Évolutions en matière de séparations parentales et de divorces transnationaux

Le règlement n° 2201/2003 du Conseil de l'UE, aussi appelé «Bruxelles II bis» continue d'influer sur la façon dont les États membres de l'UE traitent les enfants dans les dossiers transnationaux de séparation parentale et de divorce, notamment en ce qui concerne les aspects liés à la responsabilité parentale. Ces aspects sont notamment le droit de garde, le droit d'accès, la tutelle et les institutions similaires, le placement de l'enfant dans une famille d'accueil ou dans un établissement. Ils concernent également les mesures relatives à la protection de l'enfant, les droits de visite et les dossiers d'enlèvements d'enfants⁶¹. L'article 11 de ce règlement dispose que, pour obtenir le retour d'un enfant qui a été déplacé ou retenu illicitement dans un État membre autre que l'État membre dans lequel l'enfant avait sa résidence habituelle, l'enfant doit avoir la possibilité d'être entendu au cours de la procédure, à moins que cela n'apparaisse inapproprié en raison de son âge ou de son degré de maturité.

Dans l'affaire *Aguirre Zarraga c. Pelz*⁶², un tribunal allemand a demandé à la CJUE si elle pouvait s'opposer à titre exceptionnel à l'exécution d'une décision judiciaire espagnole ordonnant le retour d'un enfant parce que le tribunal espagnol avait affirmé avoir respecté son obligation d'entendre l'enfant avant de statuer sur le droit de garde alors que cette audition n'avait pas eu lieu en réalité. Selon les conclusions de la CJUE, le droit de l'enfant d'être entendu, consacré à l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux, exige que les

⁶¹ Règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003, article 1.

⁶² CJUE, C 491/10 PPU, *Joseba Adoni Aguirre Zarraga c. Simone Pelz*, 22 décembre 2010.

procédures juridiques et les conditions permettant aux enfants d'exprimer librement leurs points de vue leur soient accessibles et que le tribunal obtienne ces points de vue. Selon la CJUE, l'article 24 de la Charte et l'article 42, paragraphe 2, point a) du règlement n° 2201/2003 imposent aux tribunaux de prendre toutes les mesures adéquates pour organiser ces auditions dans le respect des intérêts de l'enfant et selon les circonstances de chaque dossier individuel. Au titre de ces dispositions, les enfants doivent également avoir une réelle possibilité d'exprimer leurs points de vue. Néanmoins, la CJUE a statué que le tribunal allemand ne pouvait pas s'opposer à l'exécution d'un arrêt certifié ordonnant le retour d'un enfant déplacé illicitement, puisqu'il revenait exclusivement aux tribunaux espagnols de déterminer si ces dispositions avaient été violées.

Une question-clé dans le contexte du règlement Bruxelles II bis est la détermination du lieu de résidence habituelle de l'enfant. Dans l'affaire *Mercredi c. Chaffe*, la Cour d'appel d'Angleterre et du pays de Galles a soumis à la CJUE un dossier relatif au déplacement d'un enfant de deux mois depuis le Royaume-Uni vers l'île de la Réunion en France. La CJUE a statué que la notion de résidence habituelle, aux fins des articles 8 et 10 du règlement (CE) n° 2201/2003, suppose un certain degré d'interaction dans un environnement social et familial. Les facteurs à prendre en considération sont notamment la durée, la régularité, les conditions et les raisons du séjour sur le territoire de l'État membre concerné et du déménagement de la mère dans cet État et, en particulier eu égard à l'âge de l'enfant, les origines géographiques et familiales de la mère et les liens familiaux et sociaux que la mère et l'enfant entretiennent avec cet État membre⁶³.

Le règlement n° 4/2009 du Conseil de l'UE, qui régit un certain nombre de questions transnationales en matière d'obligations alimentaires, est pleinement applicable depuis juin 2011⁶⁴. Ce règlement a pour principal objectif de permettre au créancier d'aliments d'obtenir facilement dans un État membre une décision automatiquement exécutable dans un autre État membre sans autres formalités telles que l'enregistrement. Ce principe s'applique aux obligations alimentaires entre parents et enfants. Il reste à voir dans quelle mesure ce règlement sera efficace dans la pratique.

Certains États membres de l'UE, tels que l'Autriche, la Belgique, l'Irlande, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et le Royaume-Uni, mènent actuellement des réformes partielles ou générales de leurs systèmes de justice familiale.

La Chambre des représentants de Belgique, par exemple a approuvé en juillet une proposition de loi instituant un tribunal de la famille et de la jeunesse. Cette loi a pour principal objectif de regrouper les autorités judiciaires compétentes en matière de droit de la famille et de la jeunesse, créant ainsi un seul tribunal spécialisé compétent dans tous ces domaines. On s'attend à ce que ce «concept du tribunal unique» renforce la cohérence de la jurisprudence et l'accessibilité des tribunaux, et qu'il simplifie également les procédures pour les citoyens. En Autriche, le Ministère de la Justice a proposé de modifier la loi relative au droit de garde et aux droits de visite afin de trouver un équilibre entre les intérêts des mères, des pères et des enfants⁶⁵. En 2012, plusieurs tribunaux autrichiens procéderont à un essai pilote des organismes d'assistance dans les tribunaux des affaires familiales (*Familiengerichtshilfe*)⁶⁶. Dans ce nouveau système, des travailleurs sociaux et des psychologues apporteront une assistance aux parents, aux enfants et aux juges dans le cadre des procédures.

4.7. Participation des enfants

L'article 24, paragraphe 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE reconnaît le droit des enfants d'exprimer librement leurs points de vue et impose aux États membres de prendre ces points de vue en considération en fonction de l'âge et du degré de maturité de l'enfant concerné.

La question de la participation des enfants aux décisions qui les touchent suscite de plus en plus d'attention au niveau international, comme le montre la stratégie du Conseil de l'Europe pour les Droits de l'Enfant et le programme pour les droits de l'enfant de la Commission européenne. Au niveau des États membres de l'UE, cependant, les pratiques varient considérablement en fonction du secteur concerné et de l'âge de l'enfant.

En décembre, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et Save the Children ont publié un guide intitulé «Le droit de chaque enfant d'être entendu – un guide de ressources concernant l'observation générale n° 12 du Comité des droits de l'enfant». Ce guide, recommandé par le Comité des droits de l'enfant, précise l'observation générale et apporte une aide pratique à la mise en œuvre par des exemples de législations et de politiques, des lignes directrices destinées aux praticiens, des résultats de recherches et des exemples pratiques de participation bien utiles⁶⁷.

63 CJUE, C/947/10 PPU, *Barbara Mercredi c. Richard Chaffe*, 22 décembre 2010.

64 Règlement (CE) n° 4/2009 du Conseil, JO 2009 L 7/1.

65 Autriche, *Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Kindschaftsrecht im Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch und das Ausserstreitgesetz sowie das Ehegesetz geändert werden* (2011).

66 Autriche, *Système judiciaire* (2011).

67 Lansdown, G. (2011).

L'**Autriche** a envoyé un signal fort dans ce sens en adoptant une référence au droit des enfants d'être impliqués dans les affaires qui les concernent personnellement dans la Constitution. Cette modification s'est inscrite dans le cadre d'une réforme constitutionnelle plus large englobant des références au droit à la protection et à la prise en charge, au droit à des relations personnelles avec les deux parents, à l'interdiction du travail des enfants, à l'interdiction des châtiments corporels, au droit à une éducation sans violence et au droit des enfants souffrant d'un handicap de bénéficier d'une protection et de soins adaptés à leurs besoins⁶⁸. Certains reprochent cependant à cette réforme constitutionnelle de n'intégrer qu'une partie des droits consacrés par la Convention des droits de l'enfant des Nations Unies, et considèrent qu'elle aurait dû être plus complète⁶⁹.

Le réexamen du système de justice familiale en **Angleterre** et au **pays de Galles**, lancé en 2010 et soutenu par le ministère de la justice, le ministère de l'éducation et le gouvernement gallois, est une réaction à la pression croissante qui pèse sur le système de justice familiale et aux inquiétudes concernant les retards et son efficacité. Depuis sa désignation, le panel d'experts a pris des mesures visant à garantir la participation des enfants. Il les a consultés à propos de leur expérience dans les procédures de droit de la famille et leur a demandé leurs recommandations pour un nouveau système de justice familiale. Ce panel a publié son premier rapport intermédiaire en mars 2011 et son rapport final en novembre 2011⁷⁰, ainsi qu'un guide visant à faciliter l'implication des jeunes enfants. Ce guide contient notamment une explication du système actuel et des changements envisagés adaptée à l'âge des enfants ainsi qu'un outil permettant aux enfants de donner leur avis⁷¹. L'Office du directeur aux droits de l'enfant pour l'Angleterre (*Office of the Children's Rights Director for England*) a organisé différentes consultations. Il a publié une version adaptée aux enfants de son rapport final mettant en évidence la façon dont les suggestions des enfants ont été intégrées aux recommandations du rapport final⁷².

Plusieurs médiateurs nationaux, par exemple en **Estonie** et en **Suède**, ont consulté des enfants lors de la planification de leurs travaux. D'autres médiateurs, comme ceux de **Croatie**, de **Grèce** et d'**Irlande**, ont mis en place des panels consultatifs de la jeunesse. Le médiateur pour les enfants de **Grèce**, par exemple, a créé un panel de 20 à 30 filles et garçons âgés entre 13 et 17 ans. Ce panel, nommé pour une période de deux ans, rencontre le médiateur quatre fois par an. Lors de la réunion

de juillet 2011, les enfants ont abordé les droits de de l'enfant sur internet, la crise économique et sociale, le droit à l'éducation et à la santé et les questions liées à la violence.

En **Slovaquie**, les travaux du nouveau Comité pour les enfants et la jeunesse (l'organisme spécialisé du Conseil des droits de l'homme, des minorités nationales et de l'égalité entre les hommes et les femmes du gouvernement, l'organisme consultatif permanent du gouvernement slovaque) ont mis l'accent sur la promotion de la participation des enfants et des jeunes à l'élaboration des politiques. Lors de sa première séance, en août 2011, ce comité a créé un groupe de travail chargé de concevoir un mécanisme permettant aux enfants de participer et de s'impliquer directement dans le travail du comité. Des mesures ont été prises afin d'impliquer les représentants des enfants et des jeunes eux-mêmes dans la conception du mécanisme de participation proposé dès les premières phases de sa création afin de créer un mécanisme adapté aux enfants et qui reflète leurs besoins, leur langage et leur perspective spécifiques⁷³.

L'avis du Comité économique et social européen concernant la communication sur le Programme de l'UE en matière de droits de l'enfant, adopté en décembre, insiste sur la nécessité de promouvoir la participation des enfants⁷⁴. Il demande, entre autres, la mise en place d'auditions protégées pour les mineurs victimes d'infractions à caractère sexuel ou pour les mineurs impliqués dans les procédures de divorce de leurs parents. Le Comité note également qu'afin d'éviter aux enfants de subir de nouveaux traumatismes, leurs témoignages devraient être recueillis par des experts spécialement formés et dans des endroits neutres plutôt qu'au tribunal⁷⁵.

En **Pologne**, le tribunal constitutionnel a analysé la loi sur la protection de la santé mentale à la demande du Défenseur des droits de l'homme, qui contestait la disposition selon laquelle l'obligation d'obtenir le consentement pour un traitement psychiatrique n'était valable que pour les enfants âgés de 16 ans ou plus. Selon le Défenseur des droits de l'homme, le droit civil reconnaît une capacité juridique limitée aux enfants à partir de l'âge de 13 ans. Par conséquent, différentes législations en matière de santé devraient également donner aux enfants le droit de donner leur avis, en fonction de leur degré de maturité et de développement, sur des questions aussi importantes que des interventions médicales. Le tribunal n'a pas trouvé, dans la constitution polonaise ni dans la CRC, un fondement suffisant pour cette revendication. Il a statué que la loi ne violait ni la constitution, ni la CRC en ce qui concerne

68 Autriche, Loi sur les droits constitutionnels des enfants.

69 Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (2011).

70 Voir : www.justice.gov.uk/downloads/publications/moj/2011/family-justice-review-final-report.pdf.

71 Royaume-Uni, Ministère de la Justice (2011a).

72 Royaume-Uni, Ministère de la Justice (2011b).

73 Slovaquie, Ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille (2011).

74 Comité économique et social européen (CESE) (2011).

75 *Ibid.*, paragraphe 1.13.

l'âge minimal de consultation⁷⁶. Faute de compétence, le tribunal n'a par contre pas examiné les différences en matière d'âge de consentement dans d'autres lois, concernant par exemple les interruptions de grossesse et les greffes de moelle osseuse, pour lesquelles l'âge minimum n'est que de 13 ans, ou concernant la participation à des expériences médicales, pour lesquelles le critère retenu est le «développement personnel» de l'enfant concerné.

4.8. Collecte de données

Le manque de coordination dans la collecte de données relative à l'application des droits de l'enfant reste un problème dans la plupart des États membres de l'UE. Typiquement, chaque pays possède plusieurs départements (Ministère de la Justice, de l'Intérieur, de la Protection sociale) et plusieurs organisations non gouvernementales qui rassemblent des données relatives aux victimes, couvrant différentes catégories telles que les victimes de la traite des êtres humains, de violences domestiques, d'abus sexuels ou encore le nombre d'enfants non accompagnés demandeurs d'asile. Il manque un mécanisme centralisé et dédié à la collecte de données. La directive sur la traite des êtres humains accorde une attention particulière à ce problème et charge la Commission européenne de produire tous les deux ans un rapport relatif à cette collecte de données et à leur analyse.

Pratiques encourageantes

Centralisation de la collecte de données concernant les enfants en danger

En **France**, la loi de 2007 réformant la protection de l'enfance⁷⁷ impose à tous les départements de développer un système centralisé de collecte, d'évaluation et d'analyse des «informations préoccupantes» concernant les enfants en danger ou risquant de l'être. En octobre 2011, l'Observatoire national de l'enfance en danger a publié un rapport décrivant les procédures adoptées sur le terrain pour recueillir ces données. Ce rapport fait suite à la création d'observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à la transmission de données anonymes conformément au décret 2011-222 adopté en mars 2011.

Voir : *Observatoire national de l'enfance en danger (2011), Enquête nationale informations préoccupantes, disponible sur : http://oned.gouv.fr/docs/production-interne/chiffres/enquete_ip_v15.pdf*

Perspectives

La ratification rapide par les États membres de l'UE de 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, également connue sous le nom de Convention d'Istanbul, permettrait d'assurer une meilleure protection des filles victimes de violence à caractère sexiste et les enfants témoins de violences domestiques. De la même manière, les réformes en cours des systèmes de protection des enfants dans plusieurs États membres de l'UE devraient améliorer l'accès aux services sociaux pour les enfants et la réponse aux signalements de violence contre des enfants.

Les effets de la nouvelle directive relative à l'exploitation et aux abus sexuels concernant des enfants et à la pédopornographie commenceront à se faire sentir dès qu'elle sera transposée dans les législations nationales. Elle devrait améliorer la protection des enfants contre les abus et l'exploitation sexuels et déboucher sur une poursuite plus efficace des auteurs d'infractions.

Par ailleurs, les institutions et les instances de l'Union européenne, ainsi que les États membres de l'UE devront continuer à accorder leur attention et leur vigilance aux efforts consentis pour lutter contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie sur Internet.

Les enfants qui sont victimes de la traite doivent bénéficier de niveaux plus élevés de protection alors que la directive concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène, ainsi que la protection des victimes gagne en influence et étend son champ d'action aux États membres de l'UE avec le temps.

Le règlement du Conseil de l'UE concernant la juridiction ainsi que la reconnaissance et l'application des jugements en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale continueront à influencer la manière dont les États membres de l'UE gèrent les enfants dans le cadre des cas de divorces et de séparations parentales transnationaux. Ce règlement continuera également à influencer sur le droit des enfants à être entendus lors de ces affaires judiciaires et dans d'autres affaires. Par conséquent, les développements actuels visant à rendre la justice plus adaptée aux enfants seront particulièrement intéressants. Les recherches portant sur une justice adaptée aux enfants menées par la Commission européenne et la FRA mettront à disposition des autorités nationales des informations pertinentes pour la transposition des directives sur la traite et sur les abus sexuels et l'exploitation sexuelle.

⁷⁶ Pologne, Jugement du Tribunal constitutionnel, K 16/10, 11 octobre 2011.

⁷⁷ France, Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, SANXo600056L, 5 mars 2007.

Références

Allemagne, *Bundestag* (2011), Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung von Sperrregelungen bei der Bekämpfung von Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen, Publikation /Bt-Drs. 17/6644, 20 juillet 2011.

Association Européenne pour la défense des Droits de l'Homme (AEDH) (2011), « Lutter contre la pédopornographie est une obligation mais ne doit pas être le prétexte pour limiter l'accès au réseau internet », Communiqué de presse, 11 février 2011.

Autriche, *Entwurf des Bundesgesetz, mit dem das Kindschaftsrecht im Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch und das Außerstreitgesetz sowie das Ehegesetz geändert werden (Kindschaftsrechts-Änderungsgesetz 2012 – KindRÄG 2012)*.

Autriche, Loi sur les droits constitutionnels des enfants (*Verfassungsgesetz über die Rechte von Kindern*), 20 janvier 2011.

Autriche, Système judiciaire (2011), Modellversuch Familiengerichtshilfe, Projektdarstellung.

Bazan, C. (2011), *Using child helplines to protect children from school violence*, Amsterdam, Plan International et Child Helpline International.

Bulgarie, le Comité d'Helsinki en Bulgarie (*Bulgarian Helsinki Committee*) (2011), « Care homes for children eight months later », Communiqué de presse, 1^{er} juin 2011.

Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), C 491/10 PPU, *Joseba Adoni Aguirre Zarraga c. Simone Pelz*, 22 décembre 2010.

CJUE, C/947/10 PPU, *Barbara Mercredi c. Richard Chaffe*, 22 décembre 2010.

CJUE, C-34/09, *Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi*, 8 mars 2011.

COM(2011) 60 final, (2012/C 43/08), 15 février 2012.

Comité économique et social européen (CESE) (2011), Avis du Comité économique et social européen sur la « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Programme de l'Union européenne en matière de droits de l'enfant »

Commission européenne (2010), Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014), COM(2010) 213 final, Bruxelles, 6 mai 2010.

Commission européenne (2011a), Programme de l'Union européenne en matière de droits de l'enfant, COM(2011) 60 final, Bruxelles, 15 février 2011.

Commission européenne (2011b), Protéger les enfants dans le monde numérique, COM(2011) 556 final, Bruxelles, 13 septembre 2011.

Conseil de l'Europe (2011), *Vers une stratégie du Conseil de l'Europe sur les droits de l'enfant 2012-2015 Projet de stratégie*, Strasbourg, 15 novembre 2011.

Conseil de l'Europe, Assemblée Parlementaire (PACE) (2011a), Recommandation 1985 (2011), Les enfants migrants sans papiers en situation irrégulière : une réelle cause d'inquiétude, Strasbourg, 7 octobre 2011.

Conseil de l'Europe, PACE (2011b), Résolution 1810 (2011), Problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe, Strasbourg, 15 avril 2011.

Conseil de l'Europe, Bureau du Commissaire aux droits de l'homme (2011), « Les méthodes d'évaluation de l'âge des migrants mineurs doivent être améliorées », Communiqué de presse CommDH018(2011), Strasbourg, 9 août 2011.

Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2010), *Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants*, 109^{8e} réunion des Délégués des Ministres, 17 novembre 2010.

Conseil de l'Europe, Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, STCE n° 210, 2011.

Conseil de l'Union européenne (2009), Conclusions du Conseil sur la mise en place, au sein de l'UE, d'un réseau informel de rapporteurs nationaux ou de mécanismes équivalents dans le domaine de la traite des êtres humains, 2946^e session du Conseil Justice et affaires intérieures, Luxembourg, 4 juin 2009.

Conseil de l'Union européenne (2010), Conclusions du Conseil concernant les mineurs non accompagnés, 3018^{ème} session du Conseil Justice et affaires intérieures, Luxembourg, 3 juin 2010.

Conseil de l'Union européenne (2011), Conclusions du Conseil concernant la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie sur Internet, 3135^{ème} session du Conseil Justice et affaires intérieures, Bruxelles, 13-14 décembre 2011.

Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE) et Save the Children (2011), *Comparative study on best practices in the field of return of minors*, HOME/2009/RFX/PR/1002, Executive summary, Direction Générale des affaires intérieures, décembre 2011.

Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH), *Rahimi c. Grèce*, n° 8687/08, 5 avril 2011.

CouEDH, *Affaire Sashov et autres c. Bulgarie*, n° 51776/08, 29 novembre 2011.

CouEDH, *Affaire Kanagaratnam et autres c. Belgique*, n° 15297/09, 13 décembre 2011.

CouEDH, *M and C c. Roumanie*, n° 29032/04, 27 septembre 2011.

Danemark, Cour danoise (2011), *Anklagemyndighede c. TEJ og HAL*, RAFD-585/2011, 21 juin 2011.

Deutscher Juristinnenbund (2011), « Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (*Bundeskinderschutzgesetz – BKiSchG*) », 19 septembre 2011.

Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, JO 2011 L 101/1.

Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil, JO 2011 L 335/1.

EFE (2011a), « La Fiscalía interrogará a médicos y enfermeras implicados en el caso de los niños robados », 22 juin 2011.

EFE (2011b), « Afectados por los “niños robados” se movilizan para denunciar el archivo del 50% de las causas », 9 novembre 2011.

Espagne, Décision 4013/2011 de la Cour suprême d'Espagne, 15 juin 2011.

Espagne, Décret royal 724/2011 du 20 mai 2011 sur l'octroi d'une subvention directe à la Communauté autonome des Îles Canaries pour l'accueil et le transfert de mineurs étrangers non accompagnés (*Real Decreto 724/2001 de 20 de mayo de 2011, por el que se regula la concesión de una subvención directa a la Comunidad Autónoma de Canarias para el traslado y acogida de menores extranjeros no acompañados*), 20 mai 2011.

Espagne, Médiateur (*Defensor del Pueblo de Espana*) (2011), *Menores o adultos. Procedimientos para la determinación de la edad*, Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

États-Unis d'Amérique, Département d'État (2011), *Trafficking in persons report 2011* (TIP report), 27 juin 2011.

FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne) (2010), *Les enfants séparés demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2011a), *Rapport annuel – Droits fondamentaux : défis et réussites en 2010*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2011b), *Coping with a fundamental rights emergency – The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner*, Vienne.

FRA (2011c), *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2011d), *Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States*, Luxembourg, Office des publications.

France, Département de la Seine-Saint-Denis (2011), « Accueil des Mineurs Isolés Étrangers : Une situation explosive », Communiqué de presse, 25 juillet 2011.

France, Le Défenseur des droits (2011), *Rapport 2011: Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits*, disponible sur : www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/defense_des_droits_des_enfants/rapport_ddd_2011_simples.pdf.

France, Loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, SANX0600056L, 5 mars 2007.

Global Initiative to end all corporal punishment of children (2011), *Global progress towards prohibiting all corporal punishment*, juillet 2011.

Grèce, Cour administrative de première instance de Piraeus (*Διοικητικό Πρωτοδικείο Πειραιά*), décision 229/2011, 21 mars 2011.

Hancilova, B. et Knauder, B. (2011), *Unaccompanied Minor Asylum-seekers: overview of protection, assistance and promising practices*, Budapest, Organisation internationale pour les migrations (OIM).

Holohan, C. (2011), *In Plain Sight: Responding to the Ferns, Ryan, Murphy and Cloyne Report*, Dublin, Amnesty International Irlande.

Holy See (2011), « Papst Benedikt XVI trifft Opfer sexuellen Missbrauchs », Communiqué de presse n° 136, 23 septembre 2011.

Lansdown, G. (2011), *Every child's right to be heard. A resource guide on the UN Committee on the Rights of the Child General Comment No. 12*, London, Save the Children Royaume-Uni pour Save the Children et UNICEF.

Livingstone, S., Haddon, L., Görzig, A. et Ólafsson, K. (2011), « EU kids online – September 2011 », London, London School of Economics and Political Science (LSE): EU Kids Online.



Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (2011), « Child rights into the Austrian Constitution? Only half-heartedly and shy ... », déclaration, 13 janvier 2011.

Munro, E. (2011), « A child centered System: Young people's Guide to the Governments response to the Munro Review of Child Protection », Office of the Children's Rights Director, 11 novembre 2011.

Nations Unies (2000), Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, 25 mai 2000.

Nations Unies (2000), Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, 25 mai 2000.

Nations Unies, Comité des droits de l'enfant (2005), Observation générale n° 6 (2005). Traitement des enfants non-accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, CRC/GC/2005/6, 1 septembre 2005.

Nations Unies, Comité des droits de l'enfant (2011), Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, 9 juin 2011.

Nations Unies, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) (2011), « Le HCR appelle à agir pour améliorer la situation humanitaire à Lampedusa », Points de presse, 22 mars 2011.

O'Neill, B., Livingstone, S. et McLaughlin, S. (2011), *Final recommendations for policy, methodology and research*, Londres, London School of Economics, EU Kids Online.

Pays-Bas, Haute Cour administrative (*Centrale Raad van Beroep*), LJN: BR1905, n° 08/6595 AKW enz., 15 juillet 2011.

Pays-Bas, Rechtbank den Haag, LJN: BO1314, Rechtbank 's-Gravenhage, AWB 10/29208, 13 octobre 2010.

Pologne, Jugement du Tribunal constitutionnel, K 16/10, 11 octobre 2011.

Pologne, Loi du 26 mai 2011 modifiant le Code de procédure civile, Gazette officielle 2011 n° 144, article 854.

Pologne, Ministère de l'Intérieur (2011), Meeting of informal network of EU national rapporteurs or equivalent mechanisms on human trafficking, 18 juillet 2011.

Règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, JO 2003 L 338 (Règlement Bruxelles II bis).

Règlement (CE) n° 4/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance

et l'exécution des décisions et la coopération en matière d'obligations alimentaires, JO 2009 L 7/1.

République tchèque, Ministère de l'Intérieur (2011), « L'équipement standard des locaux d'entretiens pour les mineurs parties dans des procédures pénales », juin 2011.

Réseau européen des médiateurs des enfants (ENOC) (2011), *Respect of the Rights of Children and Young People Living in Institutional Care: State of Play, ENOC Survey 2011*.

Royaume-Uni, Her Majesty's Inspectorate of Prisons (2011), *Report on an unannounced inspection of the short-term holding facility at: Heathrow Airport Terminal 1, 3 and 4*, London.

Royaume-Uni, Home Office (2011), Human Trafficking: The Government's Strategy, juillet 2011, Londres.

Royaume-Uni, Ministère de la Justice (2011a), *Young People's Guide to the Family Justice Review. Public consultation on the Interim report*, Londres.

Royaume-Uni, Ministère de la Justice (2011b), *What the Family Justice Review Recommended. A note for children and young people*, Londres.

Save the Children (2011a), *Review of current laws, policies and practices relating to age assessment in 16 European Countries*, Programme Separated Children in Europe, Thematic group on age assessment, mai 2011.

Save the Children (2011b), « Italy: Lampedusa, minori: Save the Children, condizioni inaccettabili. Immediato trasferimento dei minori non accompagnati », Communiqué de presse, 23 mars 2011.

Slovaquie, Ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille (*Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky*) (2011), Décision de la direction du Comité pour les enfants et la jeunesse sur la création d'un groupe de travail chargé de concevoir un mécanisme de participation directe et d'implication des enfants et des jeunes dans le processus d'élaboration de politiques et dans le suivi de la mise en œuvre de la CRC (*Rozhodnutie predsedu výboru pre deti a mládež o zriadení pracovnej skupiny pre tvorbu mechanizmu participácie detí a mládeže na tvorbe politik a monitoringu uplatňovania Dohovoru o právach dieťaťa z 18. augusta 2011*), 18 août 2011.

The Children's Society (2011), « Almost 700 children detained in four months », Communiqué de presse, 17 octobre 2011.

ONU et CdE

20 janvier – Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe publie une déclaration sur la liberté religieuse

Janvier

Février

Mars

7 avril – Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adopte la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (aussi appelée « Convention d'Istanbul »)

Avril

11 mai – 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, aussi appelée « Convention d'Istanbul », est ouverte à signature et est signée le même jour par 11 États membres

Mai

17 juin – Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies adopte une résolution sur les droits de l'homme, l'orientation sexuelle et l'identité de genre

Juin

Juillet

Août

Septembre

Octobre

Novembre

Décembre

UE

Janvier

Février

8 mars – Le Parlement européen adopte une résolution sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'Union européenne

9 mars – Le Parlement européen adopte une résolution sur la stratégie européenne pour l'intégration des Roms

Mars

Avril

12 mai – Le Parlement européen adopte une résolution sur la convention proposée de l'OIT complétée par une recommandation sur les travailleurs domestiques

Mai

8 juin – Le Parlement européen adopte une résolution sur la dimension extérieure de la politique sociale, la promotion des normes sociales et du travail et la responsabilité sociale des entreprises européennes

17 juin – Le Conseil de l'Union européenne adopte ses Conclusions sur le soutien à la mise en œuvre de la Stratégie Européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées

Juin

Juillet

Août

13 septembre – Le Parlement européen adopte une résolution sur la situation des femmes proches de l'âge de la retraite

28 septembre – Le Parlement européen adopte une résolution sur les droits de l'homme, l'orientation sexuelle et l'identité de genre

Septembre

26 octobre 2011 – Le Parlement européen adopte une résolution sur la stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois

Octobre

28 novembre – La Commission européenne tient une troisième conférence intitulée « Vieillir dans la dignité: Créer des stratégies efficaces pour prévenir la maltraitance des personnes âgées »

Novembre

Décembre

5

Égalité et non-discrimination



En 2011, l'Union européenne (UE) et les États membres de l'UE ont pris de nombreuses décisions juridiques et politiques dans les domaines de l'égalité et de la non-discrimination. Ces changements sont d'un intérêt particulier pour les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT), ainsi que pour les personnes handicapées. La réalité des discriminations multiples et intersectionnelles a bénéficié d'une meilleure reconnaissance. Les débats se sont également concentrés sur la possibilité de restreindre la liberté de culte et de convictions, tant au niveau de la jurisprudence qu'au niveau de la législation nationale.

Le présent chapitre analyse les développements en matière de législation, les politiques et les pratiques intervenus dans les domaines de l'égalité et de la non-discrimination aux niveaux supranational et national en 2011. Il commence par présenter les aspects associés à la législation et à la politique de non-discrimination dans leur ensemble et les développements relatifs aux organismes de promotion de l'égalité. Le chapitre explore ensuite les développements relatifs aux motifs de discrimination suivants : les discriminations multiples, le sexe, l'orientation sexuelle et l'identité de genre, le handicap, l'âge et la religion ou les convictions. Il convient de lire le présent chapitre conjointement avec le Chapitre 6 sur le racisme et la discrimination ethnique.

5.1. Développements transversaux

Le Conseil de l'Union européenne a continué à discuter la proposition de la Commission européenne pour une directive horizontale interdisant la discrimination en dehors du milieu professionnel sur la base de l'orientation sexuelle, de l'âge, du handicap et de la religion ou des convictions (directive horizontale).¹

Développements clés dans le domaine de l'égalité et de la non-discrimination :

- les organismes de promotion de l'égalité et les praticiens de la justice au sein des États membres de l'UE commencent à aborder les affaires en termes de discriminations multiples et à collecter des données sur des affaires de discrimination présumée sur la base de plusieurs motifs ;
- plusieurs États membres de l'UE lancent des initiatives législatives, institutionnelles et politiques visant à lutter contre la discrimination fondée sur le sexe ; l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes sur le marché du travail ne diminue toutefois que dans la moitié des États membres de l'UE ;
- les États membres de l'UE font des efforts importants pour collecter des données sur la situation des personnes lesbiennes, gay, bisexuelles et transgenres et certains d'entre eux décident d'inclure les partenaires du même sexe dans la définition du terme « membre de la famille » aux fins de la libre circulation et du regroupement familial ;
- la Commission européenne clarifie la manière dont l'UE doit mettre en œuvre la Convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées et trois autres États membres de l'UE ratifient la convention ;
- les préparations de l'Année européenne 2012 du vieillissement actif commencent. La jurisprudence offre une contribution importante, notamment pour la lutte contre la discrimination à l'égard des personnes âgées, alors que les taux d'emploi chez les jeunes restent inférieurs à ceux des personnes plus âgées ;

¹ Commission européenne (2008).

- la jurisprudence indique quand des restrictions de la liberté de culte sont justifiées et quand elles peuvent être considérées comme discriminatoires, alors que certaines propositions législatives nationales et leur impact sur différentes pratiques religieuses des juifs et des musulmans sont toujours en cours de discussion.

Au niveau national, certains États membres ont adopté une législation sur la non-discrimination transposant les lois européennes sur l'égalité. Par exemple, la nouvelle législation mettant en œuvre la directive sur l'égalité de traitement², la directive relative à l'égalité raciale³ et les directives sur l'égalité des sexes⁴ est entrée en vigueur le 1^{er} janvier en **Pologne**.⁵ La législation met en œuvre des dispositions antidiscrimination relatives à l'égalité des sexes, l'orientation sexuelle, l'origine raciale et ethnique, l'âge, le handicap, la religion, les convictions ou les croyances et la nationalité. Elle inclut des références à différentes formes de discrimination, telles que la discrimination directe, la discrimination indirecte, les inégalités de traitement considérées comme de la discrimination directe, et lorsque des instructions sont données pour pratiquer une discrimination à l'encontre de personnes (par exemple dans le domaine de l'emploi ou du logement) sur des bases prévues par la loi. La législation intègre également les concepts du harcèlement et du harcèlement sexuel, ainsi que la discrimination résultant d'un traitement moins favorable basé sur le rejet d'une personne ou sur le harcèlement de celle-ci. Selon la nouvelle loi, toute personne physique ou morale soumise à un traitement inégal a droit à un dédommagement.

De la même manière, en **Espagne**, le Conseil des ministres a approuvé la loi globale sur l'égalité de traitement et la non-discrimination (*Proyecto de Ley Integral de Igualdad de Trato y no Discriminación*) en mai.⁶

2 Directive 2000/78/CE du Conseil, JO 2000 L 303, p. 16.
3 Directive 2000/43/CE du Conseil, JO 2000 L 180, p. 22.
4 Directive 2004/113/CE du Conseil, JO 2004 L 373, p. 37 ; Directive 2006/54/CE du Parlement européen, JO 2006 L 204, p. 23
5 Pologne, Loi sur l'égalité de traitement.
6 Espagne, Projet de loi intégrale sur l'égalité de traitement et la non-discrimination (2011).

Pratiques encourageantes

Sensibilisation : lutte contre la discrimination, campagne pour l'égalité

L'Agence fédérale antidiscrimination en **Allemagne** (*Antidiskriminierungsstelle des Bundes*) a lancé une campagne d'affichage en novembre 2011 pour encourager les personnes qui pensent être victimes de discrimination à chercher des conseils. Le slogan de la campagne était « Personne ne doit être mis en boîte » ou littéralement « Personne ne tient dans un tiroir ! » (*Kein Mensch passt in eine Schublade!*). Elle a été organisée pendant le mois de janvier 2012 et couvrait six motifs de discrimination : l'âge, le handicap, l'origine ethnique, le sexe, la religion ou les croyances et l'identité sexuelle. Tous ces motifs sont protégés par la loi générale allemande sur l'égalité (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*).

Agence fédérale antidiscrimination, (*Antidiskriminierungsstelle des Bundes*) : www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/Service/Kampagne2011/kampagne_node.html?jsessionid=A4E5BC69CEA897F8E2EFA12A8A5DAC4B.2_cid103

À compter de 2010, tous les États membres de l'UE avaient créé ou désigné un ou plusieurs organismes responsables de la promotion de l'égalité (« organismes de promotion de l'égalité »), respectant ainsi les obligations définies par les directives sur l'égalité des sexes et l'égalité raciale (Tableau 5.1). Des changements institutionnels importants ont eu lieu en **France** à cet égard en 2011, où le Défenseur des droits (constitutionnellement indépendant) a été créé dans le cadre de la loi fondamentale n° 2011-333 et de la loi ordinaire n° 2011-334 du 29 mars 2011 et est entré en vigueur en mai. Les fonctions du Défenseur des droits intègrent celles précédemment couvertes par le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la Commission nationale de Déontologie de la Sécurité et la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (Halde), qui est l'ancien organisme de promotion de l'égalité.

5.2. Discrimination multiple

La présente section rend compte des développements survenus en 2011 dans le domaine de la discrimination multiple. Ce concept relativement nouveau dans le domaine de l'égalité n'a pas encore de statut juridique distinct mais les institutions politiques de l'UE et les organisations de la société civile lui prêtent de plus en plus d'attention. La section débute par donner une vue d'ensemble des législations et des politiques européennes et nationales pertinentes, avant d'examiner la façon dont la discrimination multiple s'inscrit dans les dossiers jugés ou pour lesquels une décision a été prise dans certains États membres de l'UE, que ce soit par les tribunaux ou par les organismes de promotion de l'égalité.

Tableau 5.1 : Organismes requis dans le cadre de la législation européenne : organismes nationaux de promotion de l'égalité et leur mandat respectif, par pays

Pays	Nom de l'organisme en français	Nom de l'organisme dans la langue nationale	Milieu professionnel						Hors milieu professionnel (éducation, biens et services, logement, etc.)						Quasi judiciaire	Promotion		
			Sexe	Race et origine ethnique	Âge	Handicap	Orientation sexuelle	Religion et convictions	Autres motifs	Sexe	Race et origine ethnique	Âge	Handicap	Orientation sexuelle			Religion et convictions	Autres motifs
AT	Médiateur autrichien pour l'égalité de traitement	Anwaltschaft für Gleichbehandlung	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓							✓
BE	Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme	Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding/Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
	Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes	Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen/ Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes)	✓						✓	✓						✓		✓
BG	Commission pour la protection contre la discrimination	Комисия за защита от дискриминация	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
CY	Office du Commissaire pour l'administration (Médiateur)	Επίτροπος Διοικήσεως	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
CZ	Défenseur public des droits (Médiateur)	Veřejný ochránce práv	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓**	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓**		✓
DE	Agence fédérale antidiscrimination	Antidiskriminierungsstelle des Bundes	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓
DK	Institut danois pour les droits de l'homme	Institut for Menneskerettigheder	✓	✓	✓*	✓*	✓*	✓*		✓	✓							✓
	Comité de l'égalité de traitement	Ligebehandlingsnævnet	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓					✓	✓	
EE	Commissaire pour l'égalité des sexes et l'égalité de traitement	Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EL	Médiateur grec	Συνήγορος του Πολίτη	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓					✓		
ES	Conseil pour l'égalité raciale et ethnique	Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico		✓							✓							✓
FI	Médiateur pour l'égalité	Tasa-Arvovaltuutettu	✓						✓									✓
	Médiateur pour les minorités	Vähemmistövaltuutettu		✓							✓							✓
FR	Défenseur des droits	Défenseur des droits	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
HU	Commissaire pour les droits fondamentaux	Alapvető Jogok Biztosa	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	
	Autorité hongroise pour l'égalité de traitement	Egyenlő Bánásmód Hatóság	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
IE	Autorité responsable de l'égalité	An tÚdarás Comhionannais	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
IT	Office italien de lutte contre la discrimination raciale	Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR)		✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
LT	Office du Médiateur pour l'égalité des chances	Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	

Tableau 5.1 (suite)

Pays	Nom de l'organisme en français	Nom de l'organisme dans la langue nationale	Milieu professionnel							Hors milieu professionnel (éducation, biens et services, logement, etc.)							Quasi judiciaire	Promotion
			Sexe	Race et origine ethnique	Âge	Handicap	Orientation sexuelle	Religion et convictions	Autres motifs	Sexe	Race et origine ethnique	Âge	Handicap	Orientation sexuelle	Religion et convictions	Autres motifs		
LU	Centre pour l'égalité de traitement	Centre pour l'égalité de traitement	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓
LV	Office du Médiateur	Tiesībsarga Birojs	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MT	Commission nationale pour la promotion de l'égalité	Il-Kummissjoni Naz-zjonali għall-Promozzjoni tal-Ugwaljanza	✓							✓	✓						-	-
	Directeurs des relations industrielles et de l'emploi	Dipartiment tar-Relazzjonijiet Industrijali u tal-Impieg	✓							✓	✓						-	-
NL	Commission néerlandaise pour l'égalité de traitement	Commissie Gelijke Behandeling (CGB)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
PL	Défenseur des droits de l'homme / Commissaire pour la protection des droits civils	Rzecznik Praw Obywatelskich	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓					✓		✓
PT	Commission pour la citoyenneté et l'égalité des sexes	Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG)								✓				✓		✓		✓
	Commission pour l'égalité au travail et dans l'emploi - CITE	Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego	✓														✓	✓
	Haute commission pour l'immigration et le dialogue interculturel	Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RO	Conseil national pour la lutte contre la discrimination (NCCD)	Consiliul National pentru Combaterea Discriminării - CNCD	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
SE	Médiateur pour l'égalité	Diskrimineringsombudsmannen (DO)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
SI	Office pour l'égalité des chances / Avocat du principe de l'égalité de traitement	Urad za Enake Možnosti	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓*	
SK	Centre national pour les droits de l'homme	Slovenské národné stre-disko pre ľudské práva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
UK	Commission pour l'égalité et les droits de l'homme	Equality and Human Rights Commission	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
	Commission pour l'égalité en Irlande du Nord	Equality Commission for Northern Ireland	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
HR	Bureau du Médiateur	Uredu pučkog pravobranitelja		✓	✓			✓	✓		✓	✓			✓	✓		✓

Notes : * Pas exclusivement ; ** Nationalité/statut parental - Informations non disponible au moment de l'impression.

Source : Equinet, 2012

Toutefois, le concept de discrimination multiple doit en premier lieu être défini : il décrit des situations dans lesquelles une discrimination se produit sur la base de plusieurs motifs prévus par la loi. Elle peut être qualifiée de cumulée ou d'intersectionnelle.⁷

La discrimination multiple cumulée fait référence à des situations dans lesquelles les rôles des différents motifs de discrimination peuvent être distingués les uns des autres. Ce terme couvre par exemple la situation d'une dame âgée victime de discrimination fondée sur le sexe sur le lieu de travail, et de discrimination fondée sur l'âge pour l'accès aux soins de santé.

7 FRA (2012).

La discrimination intersectionnelle fait référence à des situations dans lesquelles un traitement discriminatoire peut être attribué à une combinaison (ou intersection) d'au moins deux motifs. Par exemple, cela peut concerner une situation dans laquelle une femme rom serait stérilisée contre sa volonté (voir le Chapitre 6 pour la jurisprudence couvrant ces situations). Ce type de traitement discriminatoire n'est pas fondé uniquement sur le sexe (puisque toutes les femmes n'en sont pas victimes) mais n'est pas non plus fondé uniquement sur le fait qu'elle soit Rom (puisque les hommes roms n'en sont pas victimes). Il s'agit là d'un traitement discriminatoire fondé spécifiquement sur la combinaison du sexe et de l'origine.

5.2.1. Aperçu de la situation en 2011

Bien que le concept de discrimination multiple ne bénéficie pas encore d'un statut juridique distinct, les défis qu'il représente pour la société civile sont reconnus par les institutions politiques et les organisations de la société civile au sein de l'UE.

Même si les directives européennes existantes associées à l'égalité ne contraignent pas expressément les États membres de l'UE à traiter la discrimination multiple comme une catégorie distincte de discrimination, le concept est couvert par le droit européen dérivé. La directive relative à l'égalité raciale et la directive relative à l'égalité en matière d'emploi la reconnaissent comme une réalité conceptuelle et factuelle. En outre, une définition juridique de la discrimination multiple serait intégrée au droit de l'UE si le Parlement européen acceptait les amendements proposés pour le projet de directive horizontale.

Le Parlement européen a également utilisé le concept de discrimination multiple dans six résolutions adoptées en 2011 :

- Résolution du Parlement européen du 8 mars 2011 sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'Union européenne – 2010 (2010/2138(INI))
- Résolution du Parlement européen du 9 mars 2011 sur la stratégie européenne pour l'intégration des Roms (2010/2276(INI))
- Résolution du Parlement européen du 12 mai 2011 sur la convention proposée de l'OIT complétée par une recommandation sur les travailleurs domestiques
- Résolution du Parlement européen du 8 juin 2011 sur la dimension extérieure de la politique sociale, la promotion des normes sociales et du travail et la responsabilité sociale des entreprises européennes (2010/2205(INI))

- Résolution du Parlement européen du 13 septembre 2011 sur la situation des femmes proches de l'âge de la retraite (2011/2091(INI))
- Résolution du Parlement européen du 26 octobre 2011 sur la stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois (2011/2067(INI))

En juin 2011, le Conseil de l'Union européenne a reconnu l'importance de la lutte contre la discrimination multiple dans le cadre de la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées.⁸ En mai 2011, le Conseil a également invité à porter une plus grande attention aux difficultés auxquelles doivent faire face les femmes et les jeunes filles roms exposées au risque de discrimination multiple.⁹

La discrimination multiple figure également dans le travail des organisations non-gouvernementales (ONG) paneuropéennes actives dans le domaine des droits fondamentaux, telles que le Réseau européen contre le racisme (*European Network Against Racism*, ENAR).¹⁰

Au niveau de la législation nationale, la discrimination multiple est couverte par six États membres : l'Allemagne,¹¹ l'Autriche,¹² la Bulgarie,¹³ la Grèce,¹⁴ l'Italie¹⁵ et la Roumanie.¹⁶ Elle n'est toutefois pas définie en tant que telle dans la législation qui a tendance à se limiter à la « double » discrimination couvrant deux motifs. En Autriche (par le biais de la législation) et en Allemagne (par le biais de recommandations officielles), les tribunaux et les organismes de promotion de l'égalité sont invités à octroyer des niveaux plus élevés de compensation lorsque les victimes ont été confrontées à une discrimination multiple.

Dans la pratique, lorsque des organismes de promotion de l'égalité enregistrent des données associées à des plaintes de discrimination qui sont déposées auprès d'eux, ils n'enregistrent pas systématiquement tous les motifs de discrimination susceptibles d'être pertinents pour ces affaires mais classent souvent une

8 Conseil de l'Union européenne, Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO) (2011a).

9 EPSCO (2011b).

10 Réseau européen contre le racisme (ENAR) (2011).

11 Allemagne, Bundeskompetenzzentrum Barrierefreiheit (2011), articles 4, 9 (1), 25 (5) AGG ; Allemagne, Loi sur l'égalité de traitement des femmes et hommes soldats.

12 Autriche, Loi sur l'égalité de traitement des personnes handicapées (BGBl), paragraphe 11 ; Autriche, BGBl, article 2 paragraphe 70 ; article 3 paragraphe 24e ; Autriche, Loi sur l'égalité de traitement, article 1 paragraphe 12 (13) ; article 1 paragraphes 51 (1) ; article 1 paragraphe 26 (13) ; paragraphe 19a.

13 Bulgarie, Loi sur la protection contre la discrimination, article 4, paragraphe 1.

14 Grèce, Loi 3996/2011, article 2, paragraphe 1 (h).

15 Italie, Décret 215/2003, article 1 ; Italie, Décret 216/2003, article 1.

16 Roumanie, Loi antidiscrimination, article 2.

plainte sous un seul motif de discrimination. Lorsqu'ils signalent effectivement plusieurs motifs, ces organismes signalent généralement des cas qui combinent seulement deux motifs. Des éléments supplémentaires sont nécessaires afin de comprendre si ce phénomène est dû aux pratiques d'enregistrement des organismes de promotion de l'égalité (qui n'enregistreraient donc au maximum que deux motifs) ou au fait que dans la pratique les discriminations multiples ne reposent généralement que sur deux motifs.

Les organismes de promotion de l'égalité de sept États membres de l'UE (**Autriche, Belgique, Hongrie, Luxembourg, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie**) enregistrent des cas impliquant plus d'un motif de discrimination dans une catégorie distincte, ce qui donne une indication du nombre de cas pour lesquels une discrimination multiple est soupçonnée. Les organismes de promotion de l'égalité en Hongrie, au Luxembourg, au Royaume-Uni et en Slovaquie collectent des données spécifiques sur la discrimination multiple, malgré le manque de dispositions juridiques interdisant celle-ci.

Les organismes de promotion de l'égalité de six autres États membres de l'UE (**Allemagne, Bulgarie, Grèce, Italie, Pologne, Roumanie**) ne collectent pas de données sur la discrimination multiple, bien qu'une législation sur la discrimination multiple soit en vigueur dans ces États membres. En Grèce, la loi transposant les directives sur la non-discrimination ne proscribit pas formellement la discrimination multiple. Toutefois, les inspecteurs du travail, qui assurent un suivi de l'application de cette loi dans le secteur privé, sont tenus de tenir compte des cas de discrimination multiple.

S'agissant de la prévalence, l'organisme de promotion de l'égalité en **Allemagne** a publié fin 2010 des travaux de recherche sur la discrimination multiple.¹⁷ Le rapport indiquait que 7,8 % (soit 357 plaintes) de l'ensemble des plaintes déposées auprès de cet organisme entre août 2006 et novembre 2010 concernaient des cas de discrimination multiple. La plus grande proportion concernait l'intersection entre le sexe et l'âge (21 %), suivie par le handicap et l'âge (17 %), l'origine ethnique combinée à d'autres motifs (8 %), le handicap et le sexe (8 %), l'identité sexuelle et le handicap (3,5 %) et l'origine ethnique, la religion et le sexe (3,5 %).

5.2.1. Reconnaissance de la discrimination multiple dans la jurisprudence

Un certain nombre d'affaires gérées par des tribunaux nationaux en 2011 auraient pu être analysées par le biais du prisme de la discrimination multiple, bien que cela n'en ait pas été le cas. La plupart des

affaires suivantes ont été jugées sur la base d'un motif de discrimination.

Plusieurs jugements de tribunaux associés à des cas de femmes portant le voile en public ont été prononcés en **Belgique** en 2011 par le Tribunal de première instance de Bruxelles, le Tribunal de police de Bruxelles, la Cour d'appel de Liège et le Tribunal correctionnel de Dendermonde. Tous ces cas concernent une combinaison de discrimination fondée sur le sexe et sur la religion ou les croyances.

En janvier 2011, le Tribunal de première instance de Bruxelles a jugé que le port du voile sur une piste de bowling ne représentait pas de risque pour la sécurité.¹⁸ Le tribunal a conclu que le principe de non-discrimination était violé lorsqu'une personne portant le voile se voyait refuser l'entrée dans un établissement de bowling uniquement parce qu'elle portait le voile. Le tribunal a jugé que cela constituait une discrimination indirecte dans la mesure où une mesure neutre s'appliquait spécifiquement aux femmes portant le voile.

Le Tribunal de police de Bruxelles a également prononcé un jugement en janvier 2011. Il a jugé qu'un règlement municipal interdisant le port de vêtements couvrant l'intégralité ou une partie importante du visage de la personne était en contradiction avec la liberté de religion.

L'affaire portée devant la Cour d'appel de Liège concernait une femme qui portait un couvre-chef pour masquer les effets de sa chimiothérapie. Elle s'est vu refuser l'accès à un restaurant annexe d'un établissement de bowling car elle refusait de retirer son couvre-chef. En février 2011, la Cour d'appel de Liège a cassé le jugement rendu par le Tribunal de première instance de Huy en mai 2010, qui avait décidé que le refus de laisser une personne entrer dans un restaurant annexe d'un établissement de bowling au seul motif qu'elle portait un couvre-chef constituait une discrimination indirecte envers les personnes portant un couvre-chef pour des raisons religieuses ou médicales. Cette affaire est actuellement portée devant la Cour de Cassation.

Dans un autre jugement prononcé en février 2011, le Tribunal correctionnel de Dendermonde a jugé qu'un agent immobilier n'avait pas agi de façon discriminatoire en disant à une femme voilée qu'un logement était indisponible alors qu'il l'était. Le tribunal a jugé qu'aucun élément ne permettait de prouver que l'agent immobilier s'était rendu coupable de discrimination envers elle en raison de la religion car il n'a pas pu être établi que le voile était l'unique raison pour laquelle

17 Allemagne, Agence fédérale antidiscrimination (2010).

18 Belgique, Tribunal de première instance, Bruxelles, 25 janvier 2011.



l'agent immobilier n'avait pas voulu coopérer avec la plaignante.¹⁹

Le Médiateur pour l'égalité (*Diskrimineringsombudsmannen*) en **Suède** est parvenu à un accord avec une école de Stockholm qui avait interdit à une étudiante de porter le voile pendant les cours.²⁰ Le Médiateur pour l'égalité a introduit un recours contre l'école pour discrimination fondée sur la religion et le sexe. Les parties sont parvenues à un accord qui octroie 40 000 SEK (environ 4 500 EUR) à l'étudiante. Le nouveau président de l'école a aboli les règles vestimentaires en août 2011. Dans une affaire similaire, une étudiante d'une haute école qui portait le voile lors d'une réunion de présentation de stages d'été s'est ultérieurement vu refuser le stage. Le Médiateur pour l'égalité a entamé une procédure pour discrimination fondée sur le sexe et la religion mais l'affaire a été abandonnée pour des raisons de procédure.

ACTIVITÉ DE LA FRA

Prouver la discrimination multiple devant un tribunal

Des recherches de la FRA analysant la discrimination multiple dans le cadre de l'accès aux soins de santé montrent que la discrimination fondée sur des motifs multiples ne figure souvent pas parmi les principaux arguments présentés par les avocats devant les tribunaux. Une des raisons principales de cette situation est que les avocats préfèrent généralement consolider leurs arguments autour d'un seul motif. Le fait de se concentrer sur le motif qui permet de monter le dossier le plus solide est une décision tactique visant à maximiser les chances de résultat positif.

FRA (2012), Inégalités et discrimination multiple dans l'accès aux soins de santé (Inequalities and multiple discrimination in access to health, à paraître)

En **Autriche**, la Commission pour l'égalité de traitement (*Gleichbehandlungskommission*) a rendu en 2011 une conclusion de discrimination fondée sur la base de plusieurs motifs dans une affaire portée à son attention par une femme d'origine colombienne qui affirmait avoir été harcelée sexuellement par un collègue en raison de son origine ethnique. Après avoir repoussé plusieurs fois les avances de son collègue, la femme a déposé plainte à la police. Elle a finalement été licenciée de son poste pour cause de mauvaise connaissance de la langue allemande. La commission a conclu au harcèlement sexuel et au harcèlement en raison de l'origine ethnique, ainsi qu'à une discrimination fondée sur le

sexe et à une discrimination fondée sur l'origine ethnique en ce qui concernait la perte de son emploi. Dans ce cas, les motifs de discrimination ont été analysés de manière « parallèle », indépendamment les uns des autres et non comme une combinaison de motifs.²¹

Au **Portugal**, un couple de personnes âgées handicapées vivant au troisième étage d'un bâtiment sans ascenseur a demandé l'installation d'un monte-escalier. Dans le refus des copropriétaires, le couple a déposé une plainte auprès de Tribunal de première instance. Le tribunal a délivré une ordonnance conservatoire et a ordonné l'installation du monte-escalier. Les copropriétaires ont interjeté un appel mais la Cour d'appel de Lisbonne n'a pas fait droit à leur demande. Bien que le jugement de la Cour d'appel n'utilise pas expressément le terme « discrimination multiple ou intersectionnelle », il se fonde toutefois sur l'intersection de deux motifs, à savoir l'âge et le handicap.

5.3. Discrimination fondée sur le sexe

La présente section traite de la discrimination fondée sur le sexe. Elle débute par la présentation des développements institutionnels et juridiques, notamment la création d'organismes de promotion de l'égalité couvrant la discrimination fondée sur le sexe. Elle examine ensuite les preuves de discrimination indirecte sur le marché du travail. Enfin, elle aborde la protection des travailleuses enceintes et des travailleuses en congé de maternité du point de vue de la lutte contre la discrimination.

5.3.1. Développements institutionnels et juridiques associés à la discrimination fondée sur le sexe

L'entité pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU Femmes) des Nations Unies (ONU), qui est devenue opérationnelle en janvier 2011, est responsable de la promotion de l'égalité des sexes. ONU Femmes est le résultat de la fusion de quatre composantes distinctes du système des Nations Unies : la Division de la promotion de la femme ; l'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme ; le Bureau de la Conseillère spéciale pour la problématique hommes-femmes et la promotion de la femme ; et le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme. ONU Femmes a pour tâches principales d'appuyer les organismes intergouvernementaux dans l'élaboration de leurs politiques et normes, d'offrir une assistance pour la mise en œuvre de ces normes et de demander des comptes au système des Nations

¹⁹ Belgique, Tribunal correctionnel de Dendermonde, 14 février 2011.

²⁰ Suède, Médiateur pour l'égalité (2011a), NB 2009/1224.

²¹ Autriche, Commission pour l'égalité (2011), GBK I/230/09-M, 1^{er} février 2011.

Unies concernant ses propres engagements en matière d'égalité entre les sexes.

Plusieurs États membres de l'UE ont réformé leur organisme de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. En mars 2011, au **Danemark**, l'Institut danois pour les droits de l'homme (*Institut for Menneskerettigheder*, IFM) a été désigné comme organisme responsable de la promotion, de l'analyse, du suivi et du soutien à l'égalité de traitement de toutes les personnes, notamment en ce qui concerne la discrimination fondée sur le genre. Ce nouveau mandat autorise l'IFM à fournir une assistance aux victimes de discrimination, à réaliser des enquêtes, à publier des rapports et à faire des recommandations sur les sujets associés à la discrimination fondée sur le sexe.

Le Conseil pour l'égalité entre les femmes et les hommes en **Slovaquie** (*Rada vlády SR pre rodovú rovnosť*) a mis un terme à ses activités et son mandat a été transféré au nouveau Conseil pour les droits de l'homme, les minorités nationales et l'égalité entre les femmes et les hommes (*Rada vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť*). Le conseil supervise plusieurs comités, y compris le Comité pour l'égalité entre les femmes et les hommes (*Výbor pre rodovú rovnosť*).²²

La loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes (*Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta*) en **Finlande** a été amendée par la loi 488/2011 en mai 2011.²³ La réforme se rapporte aux dispositions juridiques concernant l'interdiction des annonces discriminatoires dans les publicités pour les centres d'éducation ou de formation. La loi prévoit maintenant que toute personne qui ne respectera pas cette interdiction sera condamnée à une amende pour annonce discriminatoire. Toutefois, le ministère public est uniquement autorisé à intervenir en cas d'annonce discriminatoire s'il a été informé de l'affaire par le Médiateur pour l'égalité (*Tasa-arvovaltuutettu*).

En ce qui concerne la jurisprudence, la Cour d'appel de Karlsruhe (*Oberlandesgericht Karlsruhe*), en **Allemagne**, a jugé qu'une offre d'emploi pour un cadre n'était pas neutre en termes de genre. L'annonce utilisait uniquement la forme masculine (*Geschäftsführer*) et, en tant que telle, constituait une violation de l'interdiction de la discrimination au sens des dispositions de la législation antidiscrimination. Dans son jugement de septembre 2011, la cour a octroyé une compensation financière de 13 000 EUR au plaignant, une femme dont la candidature avait été rejetée.²⁴

5.3.2. Preuves de discrimination indirecte sur le marché du travail : l'écart de rémunération entre femmes et hommes et le plafond de verre

De grandes différences de rémunération entre les femmes et les hommes (l'écart de rémunération entre femmes et hommes) restent une réalité dans l'ensemble de l'UE, comme le montrent les données publiées annuellement par Eurostat (Figure 5.1). Les dernières données disponibles montrent que, bien que l'écart de rémunération entre femmes et hommes ait diminué de 1 % au sein de l'UE dans son ensemble entre 2008 et 2010, les femmes perçoivent encore, en moyenne, une rémunération de 16,4 % inférieure à celle des hommes. On observait en 2010 les plus petits écarts de rémunération entre femmes et hommes en **Slovénie** (4,4 %), en **Italie** (5,5 %) et à **Malte** (6,1 %), et les écarts les plus élevés en **Autriche** (25,5 %), en **République tchèque** (25,5 %) et en **Allemagne** (23,1 %).

L'écart de rémunération entre femmes et hommes a diminué dans 15 États membres entre 2008 et 2010, généralement de façon modeste. Les diminutions les plus importantes ont été relevées en **Lituanie** (-7 %), en **Slovénie** (-4,1 %), à **Malte** (-2,5 %) et au **Royaume-Uni** (-1,9 %). L'écart de rémunération entre femmes et hommes a augmenté dans sept États membres entre 2008 et 2010, les plus fortes augmentations étant observées en **Lettonie** (+4,2 %), au **Portugal** (+3,6 %), en **Roumanie** (+3,5 %) et en **Bulgarie** (+2,1 %).

Au niveau national, l'Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes en **Belgique**, un des organismes de promotion de l'égalité du pays, a signalé que les femmes gagnent en moyenne un salaire horaire inférieur de 10 % à celui des hommes.²⁵

Bien que l'écart de rémunération entre femmes et hommes de la **Finlande** soit supérieur à la moyenne de l'UE-27, le rapport mondial sur l'inégalité entre les femmes et les hommes (*Global gender gap report*) publié fin 2010 par le Forum économique mondial classe ce pays à la troisième place mondiale en ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes.²⁶ La Finlande a lancé un programme d'égalité des rémunérations pour réduire l'écart de rémunération entre femmes et hommes à un maximum de 15 % d'ici à 2015.²⁷ Les mesures prises pour atteindre cet objectif s'articulent comme suit : politique salariale transparente ; diminution de la ségrégation professionnelle sur le marché du travail en encourageant

22 Slovaquie, Conseil du gouvernement pour les droits de l'homme, les minorités nationales et la parité (2011a).

23 Finlande, Finlex (2012).

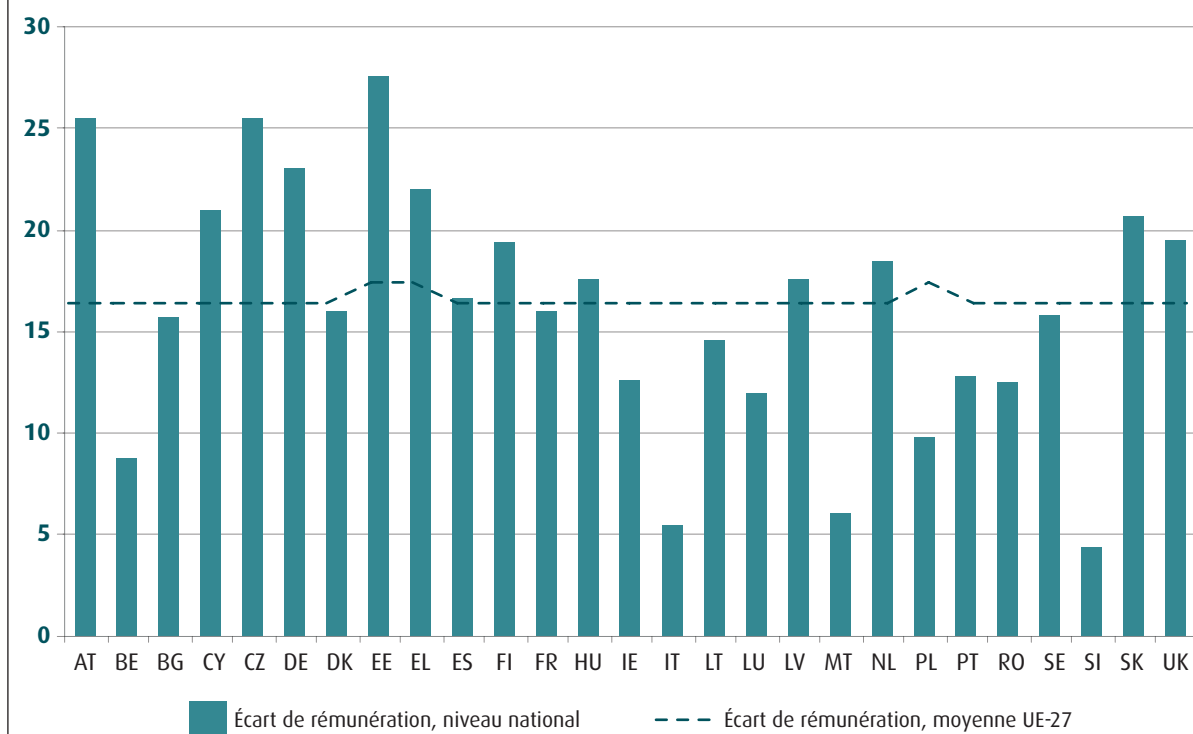
24 Allemagne, Oberlandesgericht Karlsruhe (2011).

25 Belgique, Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes (2011).

26 World Economic Forum (2010).

27 Finlande, Ministère des Affaires sociales et de la Santé (2011).

Figure 5.1 : Écart de rémunération entre femmes et hommes, par pays, 2010 (%)



Notes : Les données pour l'Estonie (EE) et la Grèce (EL) couvrent l'année 2008. Les données pour la Pologne couvrent l'année 2009.

L'industrie, la construction et les services (à l'exception de l'administration publique, de la défense et de la sécurité sociale obligatoire). Pour plus d'information sur le mode de calcul de l'écart de rémunération entre femmes et hommes, voir : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/de/earn_grpg2_esms.htm.

Source : Eurostat, 2011

les femmes à accepter des emplois dans des secteurs traditionnellement masculins et vice versa ; diminution de la ségrégation des emplois fondée sur le sexe et un soutien au développement de la carrière des femmes.

Une réforme du système de retraite entrée en vigueur en **Lituanie** en janvier 2012 a normalisé l'âge de la retraite des hommes et des femmes. La loi sur la retraite sociale d'État (*Valstybinis socialinio draudimo pensijų įstatymas*) a été amendée en juin 2011, introduisant un âge égal de départ à la retraite de 65 ans pour les femmes et les hommes.²⁸

Outre l'écart de rémunération entre femmes et hommes, les femmes au sein de l'UE sont également confrontées à un plafond de verre s'agissant de l'accès à certains postes sur le marché du travail, tels que des postes économiques et politiques de haut niveau.

En mars 2011, Viviane Reding, Vice-présidente de la Commission européenne, a annoncé qu'elle invitait les entreprises cotées en bourse au sein de l'UE à signer la déclaration *D'avantage de femmes dans les conseils*

d'administration, une promesse pour l'Europe qui inclut un engagement volontaire à augmenter la présence des femmes dans les conseils d'administration à 30 % avant 2015 et à 40 % d'ici à 2020. Selon la Commission européenne, les femmes ne représentent actuellement qu'une proportion de 12 % des conseils d'administration des plus grandes sociétés européennes.²⁹

« Réduire l'écart entre les femmes et les hommes au sommet du monde de l'entreprise est une situation gagnant-gagnant. C'est seulement en travaillant ensemble que nous pourrions réussir. Un engagement au plus haut niveau et des mesures plus efficaces de la part des gouvernements, des partenaires sociaux et des entreprises sont essentiels pour accélérer le processus. L'UE peut jouer un rôle important dans la proposition de solutions à un problème qui est commun à tous les États membres. »

La Commissaire Viviane Reding prenant la parole lors de la conférence sur les femmes et la gouvernance de la Fondation Bertelsmann à Berlin le 22 septembre 2011

Le rapport *Sex and power* (Sexe et pouvoir) de 2011 de la Commission de l'égalité et des droits de l'homme (EHRC) indique que les femmes au **Royaume-Uni**

²⁸ Lituanie, Seimas (2011).

²⁹ Commission européenne (2011c).

occupent 17,4 % des postes gouvernementaux et que le nombre de rédactrices en chef dans les journaux nationaux est tombé à deux contre un maximum de quatre en 2011. Il souligne que, au rythme actuel et sans changement politique, il faudrait encore 70 ans pour avoir le même nombre de directeurs femmes que de directeurs hommes au sein du FTSE 100 (l'indice des 100 principales sociétés britanniques cotées à la Bourse de Londres) et 45 années supplémentaires pour avoir autant de femmes que d'hommes dans les hautes sphères judiciaires. Le rapport estime également qu'il faudrait encore 14 élections législatives (ou 70 ans) pour atteindre la parité chez les députés.³⁰

Lors de la Journée de la femme en 2011, en **France**, l'Association pour l'emploi des cadres a publié une enquête statistique intitulée *Femmes cadres et hommes cadres : des inégalités professionnelles qui persistent*. Cette étude montre que des écarts importants subsistent en matière de rémunération et que les femmes sont toujours confrontées à un plafond de verre : après 40 années de travail, 11 % des femmes occupent un poste de cadre supérieur contre 23 % des hommes.³¹

5.3.3. Protection contre la discrimination envers les travailleuses enceintes et les travailleuses en congé de maternité

Les négociations sur la proposition de révision de la directive sur la protection des femmes enceintes³² se sont poursuivies sans conclusion au sein du Conseil de l'Union européenne en 2011. Le rapport intermédiaire soumis par la Présidence hongroise au Comité des représentants permanents et au Conseil de l'Union européenne en juin 2011 souligne des divergences entre la position du Parlement européen et l'avis des États membres de l'UE.³³

Bien que certains États membres de l'UE aient encouragé le Conseil à envisager une interruption de son travail dans ce domaine, d'autres ont insisté pour qu'il se poursuive. En général, les délégations considéraient que la directive sur la protection des femmes enceintes devait couvrir uniquement le congé de maternité. De nombreuses délégations ont indiqué que la proposition devait essentiellement se concentrer sur la santé et la sécurité au travail et ne pas aborder d'autres sujets. Seules quelques délégations ont fait preuve de flexibilité sur les sujets de l'adoption et du congé de paternité.

Un certain nombre de développements importants ont eu lieu au niveau national dans la législation et la jurisprudence. En juillet 2011, le Conseil national de la **République slovaque** (*Národná rada Slovenskej republiky*) a promulgué des modifications apportées au Code du travail pour améliorer la protection des femmes enceintes, des mères et des pères sur le marché du travail. Le code du travail amendé stipule également que l'employeur peut mettre un terme au contrat de travail probatoire d'une femme enceinte, d'une mère dans les neuf mois suivant la naissance ou d'une mère allaitante uniquement par écrit et uniquement dans des cas exceptionnels qui ne sont pas liés à la grossesse ou à la maternité, et il doit justifier cette fin de contrat par écrit, sinon celle-ci sera considérée comme nulle.³⁴ Une disposition similaire a été intégrée à la loi collective n° 346/2005 sur la fonction publique des soldats professionnels des forces armées slovaques (article 1, paragraphe 112).

La loi sur la protection de la maternité (100(I), 2007) à **Chypre** a été amendée en 2011 pour améliorer la protection contre les licenciements pour des raisons de grossesse ou de maternité.³⁵ Un amendement stipule que si un employeur licencie une employée alors qu'elle ne sait pas qu'elle est enceinte, elle peut toujours informer l'employeur de sa grossesse ultérieurement via un certificat médical valable. Cela oblige l'employeur à annuler le licenciement ou l'avis de licenciement.

À **Malte**, la longueur de la période ininterrompue de congé de maternité a été prolongée de 14 à 16 semaines le 1^{er} janvier 2012. À compter du 1^{er} janvier 2013, cette période sera prolongée jusqu'à 18 semaines. Toutefois, cette prolongation n'est pas accompagnée de la possibilité de percevoir la totalité de son salaire pour ces semaines supplémentaires.³⁶

Les femmes enceintes sont parfois confrontées à des discriminations en matière d'emploi en raison de leur grossesse, comme le montrent les cas ci-dessous. Les cas révélés au niveau national montrent également où la protection des travailleuses enceintes contre la discrimination peut être améliorée.

En **Hongrie**, l'Autorité pour l'égalité de traitement (*Egyenlő Bánásmód Hatóság*, EBA) a représenté une employée qui avait à plusieurs reprises été humiliée sur le lieu de travail depuis que son employeur avait découvert qu'il ne pouvait pas la licencier car elle suivait un traitement de procréation assistée. L'EBA a imposé une amende de 500 000 forints (environ 1 700 EUR). L'employeur a fait appel et l'affaire est toujours en cours.³⁷

30 Royaume-Uni, Equality and Human Rights Commission (EHRC) (2011), pp. 2-3.

31 Association pour l'emploi des cadres (2011).

32 Directive 92/85/CEE du Conseil, JO 1992 L 348.

33 Conseil de l'Union européenne (2011).

34 Slovaquie, Loi n° 257/2011.

35 Chypre, Protection de la loi sur la maternité (2011).

36 Malte (2011), Employment and Industrial Relations Act (Cap. 452).

37 Hongrie, *Egyenlő Bánásmód Hatóság*, Résolution 301/2011, Budapest.

Le Tribunal pour l'égalité en **Irlande** a statué en faveur d'une plaignante qui avait été licenciée de son emploi de télévendeuse. Une fois sa grossesse découverte, le directeur de l'entreprise pour laquelle elle travaillait a commencé à dénigrer ouvertement ses capacités de vendeuse et a mis un terme à son contrat. Ce licenciement s'est avéré être une discrimination et un cas de harcèlement contraire aux sections 8(6)(c) et 14A des lois sur l'égalité dans l'emploi 1998-2008. Le défendeur a été condamné à payer à la plaignante les sommes de 18 200 EUR en compensation pour le licenciement discriminatoire, l'équivalent d'une année de salaire, et de 10 000 EUR pour les faits de harcèlement.³⁸

Le Médiateur pour l'égalité (*Diskrimineringsombudsman*) en **Suède** est parvenu à un accord avec l'employeur d'une plaignante, octroyant à celle-ci 85 000 couronnes suédoises (environ 9 300 EUR).³⁹ L'employeur avait modifié les conditions de travail de la plaignante lorsqu'il avait découvert qu'elle était enceinte. Dans une autre affaire, le Médiateur pour l'égalité est parvenu à un accord avec un employeur octroyant à la plaignante 100 000 couronnes suédoises (environ 10 950 EUR). Dans ce cas, la plaignante qui s'était vu offrir un emploi, avait été écartée du processus de recrutement après avoir annoncé sa grossesse à l'employeur.⁴⁰

5.4. Discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre

La présente section examine les développements dans la législation, la politique, les pratiques et la jurisprudence associés aux personnes lesbiennes, gay, bisexuelles et transgenres (LGBT) en 2011. Elle propose en premier lieu un examen général des questions de discrimination et de violence contre les personnes LGBT puis décrit les évolutions politiques associées à la promotion de l'égalité pour les personnes LGBT et à la lutte contre la discrimination envers celles-ci. La section se poursuit par l'analyse des développements en matière de la liberté de mouvement et de la reconnaissance juridique des personnes transgenres.

5.4.1. Discrimination et violence envers les personnes LGBT

En juin 2011, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a adopté une résolution sur les droits de l'homme, l'orientation sexuelle et l'identité de genre.⁴¹

La résolution souligne les inquiétudes à propos de faits de violence et de discrimination fondés sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre.

Au niveau européen, le Parlement européen a adopté une résolution en septembre 2011 demandant la mise en œuvre complète des droits des personnes LGBT au sein de l'UE et la défense systématique de ces droits dans les relations extérieures de l'UE. Le Parlement européen a également invité la Commission européenne et les États membres à mettre en œuvre dans toute la mesure possible les avis pertinents de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) sur les droits des LGBT.⁴²

Au niveau national, certains États membres de l'UE ont modifié les législations relatives à l'égalité de traitement. La **Grèce** a inclus une réaffectation du genre en tant que caractéristique protégée dans la législation antidiscrimination.⁴³ Les organismes de promotion de l'égalité en **Pologne** et au **Danemark** ont repris la couverture de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et de la discrimination fondée sur l'identité de genre, respectivement. En Pologne, le Défenseur des droits de l'homme (*Rzecznik Praw Obywatelskich*) et le Plénipotentiaire du gouvernement pour l'égalité de traitement (*Pełnomocnik Rządu ds Równego Traktowania*) se sont vu confier des compétences étendues dans le domaine de l'égalité et de la non-discrimination pour couvrir la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Au Danemark, l'Institut danois pour les droits de l'homme a été nommé pour promouvoir, évaluer, contrôler et soutenir l'égalité des chances pour tous, quelle que soit l'identité de genre.

Le Médiateur pour les minorités en **Finlande**, à la lumière du manque de dispositions explicites assurant la protection contre la discrimination des personnes transgenres, a demandé un amendement de la législation sur l'égalité de genre pour inclure la « protection des minorités de genre ».⁴⁴

La **Finlande** a également adopté une législation pénale interdisant l'incitation à la haine fondée sur l'orientation sexuelle et a introduit une circonstance aggravante pour les crimes commis sur la base de partialité envers les personnes LGBT. Grâce à un amendement du Code pénal par le biais de la loi 511/2010, l'incitation à la haine est également interdite sur la base de l'orientation sexuelle. La disposition relative aux circonstances aggravantes pour un alourdissement des peines couvre également l'orientation sexuelle.⁴⁵

38 Irlande, Equality Tribunal (2011a), *B. Farrell c. Irish Youth Promotions Ltd.* (en liquidation), DEC-E2011-002.

39 Suède, Médiateur pour l'égalité (2011b), ANM 2011/66.

40 Suède, Médiateur pour l'égalité (2011c), A 158/10.

41 Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011).

42 Parlement européen (2011a).

43 Grèce, Loi 3896/2010, article 3, paragraphe 2.

44 Finlande, Médiateur pour l'égalité (2011).

45 Finlande, Parlement finlandais, Loi modifiant le code pénal (511/2011).

En octobre 2011, au **Danemark**, le gouvernement a publié un programme politique qui incluait les droits des LGBT. Avec le slogan « L'égalité et la diversité rendent le Danemark fort », le programme mentionne les efforts pour améliorer le signalement, l'investigation et la prévention des crimes inspirés par la haine contre les personnes LGBT et d'autres groupes minoritaires.

En **Pologne**, le Parlement a débattu d'une législation amendant le code pénal.⁴⁶ Si elle est adoptée, la législation étendra la protection pénale aux discours et crimes inspirés par la haine motivés par l'orientation sexuelle, l'identité de genre, le handicap, l'âge ou le sexe d'une victime.

En termes de jurisprudence, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a clarifié les termes de la directive relative à l'égalité en matière d'emploi dans un jugement de mai 2011 sur l'affaire *Römer*. La CJUE a jugé qu'une pension de retraite complémentaire versée à une des parties d'une union civile qui est inférieure à celle octroyée par un mariage pouvait constituer une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, ce qu'interdit la directive.⁴⁷

Dans l'affaire *Hannon c. First Direct Logistics Limited*,⁴⁸ le Tribunal pour l'égalité en **Irlande** a octroyé une compensation de plus de 35 000 EUR à une travailleuse transsexuelle pour la discrimination dont elle a été victime sur la base du sexe et du handicap. Le tribunal a jugé que la détérioration de ses conditions de travail (survenues après qu'elle a informé son employeur de sa vraie identité et qu'elle devait vivre sous cette identité) a débouché sur une démission forcée due à sa transition de femme à homme.

Certains États membres de l'UE ont redoublé d'efforts pour collecter des données sur la situation des personnes LGBT. Par exemple, les offices nationaux des statistiques en **République tchèque** et en **Italie** ont commencé à collecter des données sur les ménages homosexuels dans le cadre de leur recensement national. Au printemps 2011, l'Office tchèque des statistiques a réalisé un recensement de la population et des logements qui comprenait une question sur les unions contractuelles entre des personnes du même sexe.⁴⁹ De la même manière, le questionnaire de recensement utilisé par l'Institut national italien pour les statistiques avait pour objectif de collecter pour la première fois des données sur le nombre de ménages homosexuels dans le pays.⁵⁰

En novembre 2011, le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a publié un rapport sur les *Lois et pratiques discriminatoires et actes de violence dont*

sont victimes des personnes en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre. Le rapport analysait les normes internationales applicables et rappelait que toutes les personnes, notamment les personnes LGBT, peuvent jouir de la protection offerte par le droit international en matière de droits de l'homme. Il documentait la violence et la discrimination homophobe et transphobe dans toutes les régions du monde, tout en indiquant qu'il « est difficile de quantifier la violence homophobe et transphobe car rares sont les États qui ont mis en place des mécanismes de surveillance, d'enregistrement et de signalement de ce type de faits » (paragraphe 23).⁵¹

En juin 2011, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a publié un rapport sur la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe.⁵² Le rapport indique que des attitudes homophobes et transphobes persistent dans l'ensemble des 47 États membres mais que ces attitudes varient significativement entre les pays et au sein de ceux-ci. Ses recommandations sont notamment utiles pour soutenir les efforts permanents des États membres pour mettre en œuvre la recommandation du Comité des Ministres sur les mesures à prendre pour lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.⁵³

« Des millions de personnes en Europe sont victimes de discrimination, de stigmatisation, voire de violence en raison de leur orientation sexuelle, réelle ou perçue, ou de leur identité de genre. Elles ne peuvent exercer pleinement leurs droits de l'homme universels. Il est urgent que tous les gouvernements européens remédient à cet état de fait et prennent des mesures politiques et législatives pour combattre l'homophobie et la transphobie ».

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, le 23 juin 2011 à l'occasion de la publication de son rapport sur la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Communiqué de presse disponible sur : www.coe.int/t/commissioner/News/2011/110623LGBTStudy_fr.asp

Des études réalisées dans certains États membres de l'UE montrent que la position des personnes LGBT reste problématique. Les travaux de recherche réalisés à **Chypre** par l'Association de planning familial et accept-LGBT Cyprus montrent que les personnes LGBT dans le pays sont victimes de violence, de harcèlement psychologique, d'un manque d'acceptation ou de discrimination dans le cadre de l'accès à l'emploi, au logement, à la santé, à l'éducation et à d'autres services, ainsi qu'au niveau des communautés religieuses, de la famille, des relations et des attitudes sociales.⁵⁴

La discrimination et l'intimidation des jeunes appartenant aux « minorités sexuelles et de genre » s'avèrent

46 Pologne, Loi sur l'égalité de traitement.

47 Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) *Römer c. Freie und Hansestadt Hamburg* C-147/08, 10 mai 2011.

48 Irlande, Equality Tribunal (2011b), *Hannon c. First Direct Logistics Limited*, n° EE/2008/04, 29 mars 2011.

49 République tchèque, Bureau statistique (2011).

50 Dardanelli, S. et al. (2009), pp. 37-38.

51 Nations Unies, Assemblée générale (2011).

52 Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2011).

53 Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2010).

54 Chypre, Cyprus Family Planning Association and accept-LGBT Cyprus (2011).

être un phénomène courant en **Finlande**. Lors d'une enquête sur la discrimination dans le cadre de l'éducation et des loisirs, sur 636 répondants appartenant à une « minorité sexuelle et de genre », 36 % ont répondu qu'ils ont été, à un moment de leur scolarité, la cible d'intimidations en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre.⁵⁵

Dans une enquête où 478 répondants ont été interrogés à l'université de Varsovie en **Pologne**, 30 % pensaient que s'affirmer ouvertement comme n'étant pas hétérosexuel pouvait mettre mal à l'aise. Selon le rapport, 35 % des répondants avaient été témoins d'actes de harcèlement d'étudiants non hétérosexuels.⁵⁶

ACTIVITÉ DE LA FRA

Lancement de l'enquête européenne en ligne sur les LGBT

La FRA a initié des recherches pour une enquête en ligne dans toute l'Union Européenne, la première du genre de cette envergure. L'enquête collectera des données comparables sur les expériences de violence et de discrimination des personnes LGBT, ainsi que sur leur connaissance de leurs droits, entre autres thèmes. L'enquête couvrira également la Croatie. En outre, en 2012, la FRA réalisera des recherches avec les autorités publiques et les principaux prestataires de services pour identifier les obstacles empêchant la promotion et le respect des droits des LGBT à tous les niveaux du gouvernement et pour collecter des pratiques encourageantes.

Pour plus d'informations, veuillez consulter : <http://lgbtsurvey.eu>

Un Groupe d'action pour les personnes non hétérosexuelles (*Pracovná skupina pre ľudí s neheterosexuálnou orientáciou*) a été créé en **Slovaquie**. Ce groupe d'action est un organe consultatif du Conseil pour les droits de l'homme, les minorités nationales et l'égalité des sexes du gouvernement.⁶⁰

Pratiques encourageantes

Des plans d'action nationaux sur la violence et la discrimination offrent un soutien spécifique aux citoyens LGBT

Au **Portugal**, le quatrième plan d'action national contre les violences domestiques (*IV Plano Nacional contra a Violência Doméstica*) a conclu que les personnes LGBT sont particulièrement vulnérables aux violences domestiques. Le plan propose des mesures ciblées pour protéger ce groupe, bien que celles-ci n'aient pas encore été spécifiées. Dans le quatrième plan d'action pour l'égalité, la citoyenneté de genre et la non-discrimination (*IV Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e não Discriminação*), l'orientation sexuelle et l'identité de genre sont répertoriées comme domaine stratégique pour lequel des mesures de sensibilisation sont planifiées pour toucher le grand public mais également les professions stratégiquement importantes (les responsables politiques, les fonctionnaires, les professionnels de différents secteurs tels que la santé, l'éducation, les affaires sociales, la sécurité et la défense, la justice, les médias et les ONG) et les jeunes.

Pour plus d'informations, veuillez consulter : http://195.23.38.178/cig/portal/cig/bo/documentos/IV_PNI.pdf

5.4.2. Promotion de l'égalité et lutte contre la discrimination par le biais de l'intégration

Certains États membres de l'UE développent actuellement des plans d'action systématiques pour promouvoir l'égalité pour les personnes LGBT. Par exemple, le Ministère de l'intérieur (*Home Office*) au **Royaume-Uni** a lancé un plan d'action pour promouvoir l'égalité des personnes LGBT,⁵⁷ ainsi qu'un plan d'action différent pour l'égalité des personnes transgenres, soulignant les domaines dans lesquels des mesures doivent être prises.⁵⁸

En **Estonie**, le Ministère des affaires sociales a inscrit l'objectif de sensibilisation et d'amélioration de la tolérance en ce qui concerne les sujets associées aux LGBT comme domaine d'activité de ses plans de développement pour les périodes 2011-2014 et 2012-2015.⁵⁹

5.4.3. Libre circulation et justice civile pour les personnes LGBT

Les individus disposent de certains droits pour se déplacer et résider dans les États membres de l'UE autres que le leur, en vertu de la législation européenne relative à la libre circulation. Les personnes considérées comme des membres de la famille d'une personne, telles que les époux ou les conjoints légaux, exerçant leur droit de libre circulation jouissent de certains droits. Toutefois, selon les dispositions de la directive relative à la libre circulation,⁶¹ un État membre n'est pas obligé de reconnaître la validité des unions contractuelles ou des mariages homosexuels, à moins que ceux-ci ne soient reconnus par le droit national.

55 Huotari, K. et al. (2011), pp. 45, 129.

56 Pologne, *Queer Uniwersytecie Warszawskim* (2011).

57 Royaume-Uni, *Home Office* (2011a).

58 Royaume-Uni, *Home Office* (2011b).

59 Estonie, Ministère des Affaires sociales (2011a) et (2011b).

60 Slovaquie, Conseil pour les droits de l'homme, les minorités nationales et l'égalité entre les hommes et les femmes du gouvernement slovaque (2011b) ; Slovaquie, *Úrad vlády Slovenskej republiky* (2011).

61 Directive 2004/38/CE, JO 2004 L 158, p. 77.

La plupart des évolutions au niveau national concernent les modifications apportées à la définition du terme « membre de la famille » pour y inclure les conjoints du même sexe, afin de permettre la libre circulation et le regroupement familial. L'**Autriche**, l'**Estonie**, la **Grèce**, la **Lettonie**, **Malte**, la **Roumanie**, la **Slovaquie** et la **Slovénie** ont tous adopté cette modification.

Des projets d'amendement de la législation actuelle en **Lituanie** devraient porter sur le concept de « membre de la famille » en vue d'y inclure « un conjoint avec lequel le citoyen d'un État membre a une relation durable » et d'autres personnes qui étaient dépendantes ou géraient un ménage commun dans le pays d'origine, si des liens familiaux peuvent être prouvés.⁶²

En revanche, la nouvelle législation de **Roumanie** interdit la transcription ou l'enregistrement des certificats ou d'extraits de statut civil délivrés par des autorités étrangères pour les unions civiles homosexuelles ou les mariages homosexuels contractés à l'étranger.⁶³ La transcription est un prérequis pour entrer ou résider en Roumanie pour les époux ou les conjoints et elle reconnaît uniquement les unions entre les femmes et les hommes.

La Commission européenne a présenté, en mars 2011, une proposition de règlement du Conseil sur la juridiction, le droit applicable et la reconnaissance et l'application des décisions concernant les effets patrimoniaux des unions contractuelles.⁶⁴ Cette proposition s'accompagnait d'une proposition séparée de règlement du Conseil sur la juridiction, le droit applicable et la reconnaissance et l'application des décisions concernant les régimes patrimoniaux des mariages⁶⁵. Les deux propositions s'appliqueront aux mariages entre personnes de sexes opposés et aux mariages homosexuels, ainsi qu'aux unions contractuelles. Conformément à son programme de travail 2012, la Commission a prévu de faire deux propositions législatives pour faciliter la reconnaissance transfrontalière des documents de statut civil.⁶⁶

Certains droits ou obligations liés à la propriété peuvent être associés aux unions civiles ou aux mariages. Il peut être difficile de les faire respecter dans un contexte transfrontalier, notamment en ce qui concerne les époux ou les conjoints du même sexe qui ne sont pas reconnus

dans certains États membres de l'UE. Les citoyens européens exerçant leur droit de libre circulation peuvent être confrontés à des obstacles pratiques lorsqu'ils doivent présenter dans le pays d'accueil des documents officiels, tels qu'un certificat de naissance ou de mariage, pour bénéficier de certains avantages. Des règles différentes et parfois pesantes existent dans les divers États membres. Le Parlement européen a fermement soutenu les plans visant à permettre la reconnaissance mutuelle des documents de statut civil incluant les certificats de mariage et a demandé davantage d'efforts pour éliminer les obstacles auxquels sont confrontés les citoyens qui exercent leur droit de libre circulation.⁶⁷

5.4.4. Reconnaissance juridique des personnes transgenres

Des développements relatifs à la reconnaissance juridique des personnes transgenres sont intervenus dans la législation, la jurisprudence, la politique et les pratiques médicales de certains États membres.

En ce qui concerne la rectification des documents officiels suite à un changement de sexe, des développements législatifs ayant un impact sur la reconnaissance juridique du genre des personnes transgenres et transsexuelles ont eu lieu au **Portugal**, où une nouvelle loi a été adoptée pour simplifier la procédure et pour supprimer des exigences jugées disproportionnées.⁶⁸

En **Croatie**, le Ministère de la santé et du bien-être social a adopté une ordonnance relative à la procédure de collecte de documents médicaux sur le changement de sexe en octobre 2011.⁶⁹ Elle identifie l'avis du Conseil national de la santé comme le document nécessaire pour modifier les informations relatives au sexe dans les archives de naissance. Cet avis est fondé sur une requête du demandeur et sur les avis associés de professionnels de la santé et autres.

Des développements dans trois États membres suggèrent une éventuelle évolution de la législation à l'avenir. Aux **Pays-Bas**, un projet d'amendement de l'article 1:28 du Code civil associé à la transsexualité et à la modification des certificats de naissance a été déposé au Parlement en septembre 2011. Ce projet est en cours de traitement au Parlement.

Le **Danemark** a annoncé un examen des réglementations relatives au traitement de changement de sexe. Cet examen se penchera notamment sur la possibilité pour les citoyens d'obtenir un changement de sexe juridique sans devoir respecter le prérequis du traitement chirurgical.

62 Lituanie, Loi modifiant la loi sur le statut légal des étrangers, n° XIP-2360(2) 21 juin 2011.

63 Roumanie, Ordonnance du Gouvernement n° 80/2011, article I(20), partie I, n° 694. L'article 277 du nouveau Code Civil ne reconnaît ni les mariages de personnes de même sexe, ni les partenariats civils conclus légalement à l'étranger. Bien qu'il existe une exception au sujet des dispositions juridiques réglementant la liberté de mouvement des citoyens de l'UE et de l'EEE, l'impact de cette contradiction en pratique reste incertain.

64 Commission européenne (2011d).

65 Commission européenne (2011e).

66 Commission européenne (2011a), p. 8.

67 Parlement européen (2011a), paragraphe 40.

68 Portugal, Loi 7/2011.

69 Croatie, Ministère de la Santé et Services sociaux (2011).



Le Conseil national de la santé et du bien-être en **Suède** a présenté les résultats d'une enquête sur les soins et le soutien apportés aux personnes transgenres.⁷⁰ Selon la législation actuelle, pour subir une opération de changement de sexe, une personne doit être âgée de plus de 18 ans, doit être de nationalité suédoise, stérilisée et célibataire. Le rapport demande la suppression de la disposition indiquant que les personnes qui souhaitent changer de sexe doivent être célibataires et stérilisées.

« La nature permanente et le caractère irréversible du genre perçu des personnes transsexuelles ne peuvent pas être évalués en fonction du degré d'adaptation de leurs organes génitaux externes mais plutôt en fonction de la cohérence de leur vie dans le genre perçu. Le prérequis inconditionnel d'une opération chirurgicale de changement de sexe conformément au § 8.1 n° 4 TSG [relatif à la reconnaissance juridique des transsexuels] constitue une exigence excessive car il impose à la personne transsexuelle de subir une intervention chirurgicale et d'en supporter les inconvénients liés à la santé même si ce n'est pas indiqué pour le cas concerné et si ce n'est pas nécessaire pour démontrer la nature permanente de la transsexualité ».

Cour constitutionnelle fédérale allemande, Communiqué de presse 7/2011, 28 janvier 2011

Des décisions judiciaires dans certains États membres de l'UE ont également permis de faire évoluer les législations nationales. En **Allemagne**, la section 8 de la loi de 1980 sur les transsexuels imposait une stérilité permanente et une opération chirurgicale comme conditions préalables à l'obtention de la reconnaissance légale du genre choisi par une personne, conformément à la loi sur le statut civil. En janvier 2011, la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) a déclaré ces exigences anticonstitutionnelles.⁷¹

En novembre 2010, la Cour constitutionnelle de **Malte** a jugé que l'impossibilité pour une femme transgenre d'épouser la personne de son choix violait l'article 12 de la Convention européenne sur les droits de l'homme (CEDH), qui protège le droit au mariage et à fonder une famille. Ce jugement a été cassé en appel en mai 2011. La cour a jugé que la plaignante ne pouvait pas être considérée comme une femme au sens de la loi sur le mariage, même si une annotation avait été ajoutée à son certificat de naissance en 2006 pour refléter le genre féminin qu'elle avait choisi.⁷²

D'autres États membres de l'UE ont connu des modifications de la terminologie ou de la méthodologie du diagnostic médical associé à l'identité de genre. En **Finlande**, l'Institut national pour la santé et le bien-être (*Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Institutet för hälsa och välfärd*) a mis à jour la version nationale de la Classification internationale des maladies de l'Organisation mondiale de la Santé en 2011. Par conséquent, le travestissement, le fétichisme, le travestissement fétichiste, le sadomasochisme ou les troubles multiples des préférences sexuelles ne sont plus considérés comme des maladies.⁷³

L'Institut national de médecine légale (*Institutul Național de Medicină Legală "Mina Minovici"*, INML) en **Roumanie** a adopté une nouvelle méthodologie pour évaluer des cas de « troubles de l'identité sexuelle ». Selon les organisations LGBT, plusieurs éléments de cette méthodologie peuvent toutefois empiéter sur le droit à la vie privée dans la mesure où ils ont un impact sur l'intégrité physique et mentale de la personne et sur sa dignité.

Selon la nouvelle méthodologie roumaine, les évaluations pour certifier si une personne est transgenre prennent trois ans (trois phases). L'INML peut interrompre l'évaluation si la personne ne suit pas ses recommandations et ne respecte pas ses exigences à tout moment. La personne est censée se soumettre à une batterie de tests, à des hospitalisations et à une psychothérapie obligatoire pendant au moins deux ans. Une enquête sociale est également prévue et est généralement réalisée par les autorités locales du lieu de résidence de la personne qui peuvent, dans le cadre de l'enquête, interroger les membres de la famille, les collègues de travail et les voisins. Le demandeur doit également participer à des activités dans un environnement où prédominent des personnes du sexe choisi et avoir des relations directes avec des personnes ayant subi un changement de sexe et des personnes qui ont choisi de ne pas subir d'opération de changement de sexe.

⁷⁰ Suède, Conseil national pour la protection sociale (2010).

⁷¹ Allemagne, Cour constitutionnelle fédérale, ordre du 11 janvier 2011, 1 BvR 3295/07, Communiqué de presse 7/2011, 28 janvier 2011.

⁷² Malte, Cour constitutionnelle, appel en matière civile 43/2008/2, *Joanne Cassar c. Director of Public Policy*, 23 mai 2011.

⁷³ Finlande, Institut national pour la santé et le bien-être (2011).

ACTIVITÉ DE LA FRA

Droits des personnes transgenres à la sécurité personnelle et à l'égalité

La FRA et le Bureau du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ont organisé conjointement une table ronde sur les droits des personnes transgenres à Vienne les 22 et 23 septembre 2011. Les débats ont porté sur des sujets tels que la sécurité juridique en ce qui concerne l'« identité de genre », la visibilité des personnes transgenres et les expériences (ainsi que le manque de visibilité et d'expérience), le rôle et les interconnexions des différents acteurs et les bonnes pratiques. Les conclusions du groupe s'articulaient autour de la nécessité d'un engagement plus important de la part des autorités, des organismes de promotion de l'égalité et des autres acteurs dans la collecte de données fiables, la nécessité de respecter la vie privée des répondants. Les discussions ont traité des questions suivantes : la manière de collecter des données sur les droits des personnes transgenres, en utilisant des statistiques nationales officielles, des enquêtes sur l'emploi ou des enquêtes sur les ménages par exemple ; le type de données nécessaires, par exemple les expériences dans les écoles, le nombre de personnes transgenres se rendant dans les cliniques médicales ; et les outils utiles pour la collecte des données, tels que des rapports de tierces parties, la garantie de l'anonymat des rapports et l'intégration de questions dans les enquêtes européennes existantes.

Pour plus d'informations, veuillez consulter : http://fra.europa.eu/fraWebsite/lgbt-rights/infocus11_2709_en.htm

5.5. Discrimination fondée sur le handicap

La présente section offre un aperçu des développements juridiques et politiques dans le domaine de la discrimination fondée sur le handicap en mettant l'accent sur la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRPD). La section commence avec une présentation de la ratification et de la mise en œuvre de cette convention. Elle se penche ensuite sur les développements juridiques au niveau des États membres avant de passer à une discussion sur l'accessibilité, la participation au marché du travail, l'éducation inclusive et le mode de vie autonome, le tout à partir du point de vue de la discrimination contre les personnes handicapées.

5.5.1. Ratification et mise en œuvre de la CRPD

La CRPD est entrée en vigueur pour l'UE en 2011. Selon son article 33, paragraphe 2, l'UE est tenue de créer un cadre comprenant un ou plusieurs mécanismes responsables pour la promotion, la protection et le suivi de l'application de la CRPD. En 2011, la Commission européenne a identifié quatre organismes qui, ensemble, constitueraient ce cadre de l'UE : la commission des pétitions du Parlement européen, le Médiateur européen, la Commission européenne et la FRA. Afin d'assurer que les personnes handicapées et les organisations les représentant soient impliquées, la Commission européenne a aussi invité l'organisation pan européenne représentant les personnes handicapées, le Forum européen des personnes handicapées, à prendre part à ce cadre comme observateur. Au sein de ce cadre, il est attendu que la FRA contribue à promouvoir la CRPD, à collecter et à analyser des données dans les limites de son mandat et, en coopération avec la Commission, à élaborer des indicateurs et des points de référence pour soutenir le processus de suivi.

Chypre, le **Luxembourg** et la **Roumanie** ont ratifié la CRPD en 2011 et Chypre et le Luxembourg ont également ratifié le protocole facultatif. Cela porte le nombre d'États membres ayant ratifié le traité à 19, dont 16 ont également ratifié le protocole facultatif, comme le montre le Tableau 5.2.

Les discussions et le travail préparatoire concernant la mise en œuvre sont toujours en cours dans les huit États membres restants. La Croatie a ratifié la CRPD et son protocole facultatif en 2007.

Certains des États membres de l'UE ont élaboré un plan d'action national dans le domaine du handicap pour mettre en œuvre la CRPD et atteindre les objectifs mis en exergue dans la Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées,⁷⁴ notamment l'**Allemagne**⁷⁵ et la **Suède**.⁷⁶ L'**Espagne** a adopté une nouvelle législation en août 2011 pour mettre la législation et la politique nationales en conformité avec les dispositions de la CRPD.⁷⁷ La législation inclut la réglementation des transports, de la société de l'information et de la protection civile.

⁷⁴ Commission européenne (2010).

⁷⁵ Allemagne, Ministère fédéral de la Santé et des Affaires sociales (2011).

⁷⁶ Suède, Ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales (2011).

⁷⁷ Espagne, Loi pour l'adaptation de la législation à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, 2 août 2011 ; Espagne, Décret royal 1276/2011, 17 septembre 2011.

Tableau 5.2 : Ratification de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRPD), par pays

Pays	Année de ratification	Protocole facultatif
AT	2008	Oui
BE	2009	Oui
CY	2011	Oui
CZ	2009	Non
DE	2009	Oui
DK	2009	Non
ES	2007	Oui
FR	2010	Oui
HU	2007	Oui
IT	2009	Oui
LT	2010	Oui
LU	2011	Oui
LV	2010	Oui
PT	2009	Oui
RO	2011	Non
SE	2008	Oui
SI	2008	Oui
SK	2010	Oui
UK	2009	Oui
HR	2007	Oui

Note : Données au 31 décembre 2011.

Source : FRA, 2011 ; voir : http://fra.europa.eu/fraWebsite/disability/disability_en.htm

5.5.2. Développements juridiques relatifs à la discrimination envers les personnes handicapées au niveau des États membres

La question des aménagements raisonnables pour les personnes handicapées a fait l'objet de modifications législatives en **Pologne**⁷⁸ et en **Slovénie**.⁷⁹ La Commission européenne a introduit un recours contre l'**Italie** en juin 2011 pour une transposition incorrecte de l'article 5 de la directive relative à l'égalité dans l'emploi. Selon la Commission, le droit italien n'oblige pas tous les employeurs à fournir des aménagements raisonnables aux personnes handicapées.

ACTIVITÉ DE LA FRA

Pouvoir des aménagements raisonnables aux personnes souffrant de troubles mentaux

La FRA a publié un rapport examinant la façon dont le handicap est abordé dans le droit international et européen et explorant l'obligation de fournir des aménagements raisonnables, telle que contenue dans les normes internationales et européennes. Le rapport (*La protection juridique des personnes souffrant de troubles mentaux en vertu de la législation en matière de non-discrimination : comprendre le handicap tel que défini par la loi et le devoir de fournir un logement décent dans les États membres de l'Union européenne*) a montré que la législation antidiscrimination protège les personnes souffrant de troubles mentaux dans presque tous les États membres de l'UE. Dans la plupart des cas, les personnes souffrant de troubles mentaux bénéficient également de mesures pour des aménagements raisonnables ou de mesures de protection dans le cadre du travail. Le rapport conclut en présentant des exemples de situation dans lesquelles la législation étend l'obligation de fournir des aménagements raisonnables au-delà de l'emploi, notamment dans les domaines de l'éducation, du logement et de l'accès aux biens et aux services.

⁷⁸ Pologne, Loi sur l'égalité de traitement, 3 décembre 2010.

⁷⁹ Slovénie, Loi modifiant la loi sur la réhabilitation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées.

En 2011, la **Croatie** a adopté une nouvelle législation interdisant explicitement la discrimination directe et indirecte contre les personnes demandant l'aide de l'assistance sociale,⁸⁰ abolissant la condition préalable exigeant que le candidat ait connu de graves problèmes de santé avant l'âge de 18 ans. Les personnes souffrant d'un handicap ou de graves problèmes de santé peuvent maintenant bénéficier de l'assistance sociale quel que soit l'âge de l'apparition du handicap ou des problèmes de santé.

5.5.3. Accessibilité

L'accessibilité est une condition préalable nécessaire pour l'intégration sociale, économique et politique des personnes handicapées, des personnes âgées et des personnes à mobilité réduite ou ayant des limitations fonctionnelles temporaires. Comme annoncé dans la Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées, la Commission européenne examine les avantages d'une proposition de loi européenne sur l'accessibilité jusqu'à la fin de l'année 2012. La Commission étudie la possibilité d'une « proposition favorable aux entreprises » visant à améliorer le marché des biens et services qui sont accessibles pour les personnes handicapées et les personnes âgées, grâce à une approche de « design pour tous » utilisant les normes harmonisées.

« [I]l existe une étroite corrélation entre la mobilité, le handicap et l'intégration sociale, notamment en ce qui concerne la liberté de communication et l'accès à celle-ci (notamment Braille, langues des signes et autres moyens de communication), la liberté de déplacement dans tous les domaines de l'existence et l'accès aux services ; considérant qu'il est nécessaire de promouvoir la pleine participation à tous les aspects de la vie sociale en gardant à l'esprit l'importance des politiques communautaires en matière de technologies de l'information et de la communication, ainsi que le progrès de la domotique et des solutions de communication en ligne, et qu'il convient de permettre une pleine accessibilité en encourageant l'adoption de normes compatibles au sein du marché unique et en facilitant leur diffusion ».

Rapport du Parlement européen sur la mobilité et l'intégration des personnes handicapées et la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées (2010/2272 (INI))⁸¹

La concurrence qui en découle chez les fournisseurs et l'ouverture des marchés dans les États membres de l'UE vise à élargir le choix de biens accessibles et de services à des prix plus abordables, en stimulant ainsi les opportunités commerciales et la croissance économique et en favorisant de cette façon l'intégration sociale des personnes bénéficiant de ces biens et services.⁸² En décembre 2011, la Commission a lancé une consultation publique sur la loi européenne sur l'accessibilité, encourageant un large éventail de parties prenantes à participer.⁸³

⁸⁰ Croatie, Loi sur l'assistance sociale.

⁸¹ Parlement européen (2011b).

⁸² Commission européenne (2011b).

⁸³ Commission européenne (2011f).

Des politiques et des programmes ayant pour objectif l'amélioration de l'accessibilité physique aux bâtiments ont été lancés dans certains États membres de l'UE, notamment la **France**,⁸⁴ l'**Allemagne**⁸⁵ et la **Roumanie**.⁸⁶ L'amélioration de l'accessibilité va au-delà de l'environnement physique et peut également concerner les procédures, les processus, les services ou les environnements virtuels (voir le Chapitre 7 pour plus d'informations sur les mesures prises pour promouvoir l'accessibilité des bureaux de vote).

Le manque d'accessibilité a également attiré l'attention des organismes de promotion de l'égalité dans certains États membres de l'UE. Par exemple, dans son rapport annuel 2010, l'Office du Médiateur de **Bulgarie** (*Омбудсман на Република България*) indique un manque d'accessibilité, tant physique qu'en termes de processus administratifs, dans les hôpitaux, les centres d'aide sociale, les centres pour personnes handicapées et les transports publics.⁸⁷

Pratiques encourageantes

Amélioration de l'accès aux bâtiments

L'Organisation danoise pour l'accessibilité pour tous (*Foreningen Tilgængelighed for Alle*) a élaboré un système de certification de l'accessibilité (*Mærkeordningen for Tilgængelighed*). L'objectif du système est de montrer clairement l'accessibilité réelle des bâtiments gouvernementaux, ainsi que celle des sociétés et des organisations qui proposent un accès au public. Il comporte sept catégories : les usagers en fauteuil roulant, la mobilité réduite, les handicaps visuels, les handicaps auditifs, l'asthme et les allergies, les troubles mentaux et les difficultés de lecture. Il propose des signes qui indiquent lorsqu'un bâtiment respecte les exigences minimales en matière d'accessibilité dans une des sept catégories. Tous les bâtiments des tribunaux qui ont été intégrés dans le système sont présentés en ligne avec une fiche technique concernant le bâtiment et son accessibilité sur www.godadgang.dk et www.borger.dk. L'organisation rédige également un rapport sur l'accessibilité de chaque bâtiment et inclut des recommandations pour d'éventuelles améliorations.

Pour plus d'informations, consultez le site www.godadgang.dk ou le Chapitre 5

⁸⁴ France, Proposition de loi [3431] visant à rendre accessibles aux aveugles les cartes et les menus dans les restaurants ; France, Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle (2011).

⁸⁵ Allemagne, Bundeskompetenzzentrum Barrierefreiheit (2011) ; Allemagne, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011), p. 196.

⁸⁶ Roumanie, PROIECT (2011).

⁸⁷ Bulgarie, Bureau du médiateur bulgare (2011), p. 10.

5.5.4. Lutte contre la discrimination des personnes handicapées : emploi, éducation inclusive et vie autonome

Un rapport du Parlement européen sur la mobilité et l'intégration des personnes handicapées signale que la discrimination dans le cadre du travail est souvent plus étroitement liée à l'accès à l'emploi qu'à la discrimination sur le lieu de travail pour ceux qui ont déjà un emploi.⁸⁸ Sur un nombre estimé de 80 millions de personnes handicapées vivant au sein de l'UE, le rapport note que seulement 30 à 40 % d'entre elles ont un emploi, ce qui place les personnes handicapées dans une situation dans laquelle elles sont menacées de pauvreté. Au niveau national, les faibles niveaux d'emploi des personnes handicapées ont fait l'objet de recherches et ont été confirmés par les spécialistes de la santé au travail et les organismes de promotion de l'égalité au **Danemark**,⁸⁹ en **Finlande**⁹⁰ et en **Slovénie**.⁹¹

ACTIVITÉ DE LA FRA

Élaboration de ressources de communication faciles à lire

La FRA a publié une série de brèves publications dans un format facile à lire pour rendre ses recherches accessibles aux personnes souffrant de déficience intellectuelle. Les informations se concentrent sur le travail de la FRA dans le domaine du handicap et incluent un résumé de son rapport 2010 sur la participation politique.

Pour plus d'informations, veuillez consulter : http://fra.europa.eu/fraWebsite/disability/disability_en.htm

L'Organisation mondiale de la Santé et la Banque mondiale, dans leur *Rapport mondial sur le handicap* publié conjointement en 2011, indiquent que la promotion de l'égalité en interdisant la discrimination et par le biais de mesures d'action positive sont plus susceptibles de profiter aux personnes qui travaillent déjà qu'à celles qui recherchent un emploi.⁹² Le rapport indique que les personnes handicapées sont généralement en moins bonne santé, qu'elles ont un niveau d'éducation plus bas, qu'elles ont moins d'opportunités économiques et qu'elles connaissent des niveaux de pauvreté plus élevés que les personnes ne souffrant pas de handicap.

Les Fonds structurels européens sont un instrument utile pour l'amélioration de l'accessibilité et la

promotion de l'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail, ce qui leur permet d'améliorer leur participation à la société civile. En octobre 2011, la Commission européenne a soumis sa proposition de règlement définissant des dispositions communes pour les fonds pour la période 2014 à 2020.⁹³ La proposition définit un certain nombre de dispositions associées au handicap, notamment en relation avec l'accessibilité et la vie autonome. Plus important encore, l'article 87, paragraphe 3, point ii), indique que les programmes opérationnels financés par les Fonds structurels doivent inclure « une description des actions spécifiques visant à encourager l'égalité des chances et à prévenir toute discrimination fondée sur [...] le handicap [...] lors de l'élaboration, la conception et l'exécution du programme de coopération, et notamment en ce qui concerne l'accès au financement, compte tenu des besoins des différents groupes cibles exposés aux discriminations et, en particulier, de l'exigence de garantir l'accès aux personnes handicapées ». En outre, une des conditions générales qui doit être respectée avant que les fonds ne soient libérés concerne le handicap et requiert « l'existence d'un mécanisme permettant de garantir la transposition et l'application effectives de la Convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées ». De plus, les comités de suivi évaluant les programmes opérationnels doivent examiner « les actions en faveur de l'égalité [...] et les actions de lutte contre les discriminations, y compris l'accessibilité pour les personnes handicapées ».

Le rapport d'activités annuel 2010 du ministère du travail et de l'immigration d'**Espagne** révèle par exemple que le financement par le biais du Fonds social européen a permis à 8 243 personnes handicapées de trouver un travail avant la fin de l'année 2010.⁹⁴ Ce fonds a également financé des campagnes de sensibilisation pour promouvoir le recrutement de travailleurs handicapés auprès des employeurs.

« Les personnes handicapées ont une compréhension unique de leur handicap et de leur situation. Pour élaborer et mettre en œuvre la politique, la législation et les services, il faut les consulter et assurer leur participation active au processus. Les organisations de personnes handicapées pourront avoir besoin d'un renforcement de leurs capacités et d'un appui afin qu'elles puissent mieux soutenir l'émancipation de leurs membres et défendre leurs intérêts. Lorsqu'elles sont correctement développées et financées, elles peuvent également jouer un rôle dans la prestation de service (par exemple dans la transmission d'informations, le soutien des pairs et le mode de vie indépendant) ».

Rapport mondial sur le handicap (2011, version anglaise) de l'Organisation mondiale de la Santé et de la Banque mondiale, p.265

88 Parlement européen (2011a).

89 Thomsen, L. B. et Høgelund J. (2011).

90 Finlande, Institut finlandais de la santé au travail (2010).

91 Slovénie, Univerza na Primorskem, Fakulteta za management (2010).

92 Organisation mondiale de la Santé (OMS) et Banque Mondiale (2011).

93 Commission européenne (2011g).

94 Espagne, Ministère du Travail et de l'Immigration (2011).

L'éducation inclusive est une condition préalable à l'intégration des personnes handicapées dans la société, notamment parce que l'éducation et les diplômes officiels permettent d'accéder à un emploi et d'obtenir de l'avancement professionnel. Toutefois, dans certains États membres de l'UE, les enfants handicapés peuvent uniquement suivre des cours dans des « écoles spéciales » et ne peuvent pas fréquenter les écoles normales.

Cela peut être fortement préjudiciable pour l'éducation des enfants, selon les conclusions d'une audition d'experts de la Commission des enfants de la Chambre basse du Parlement (*Bundestag*) en **Allemagne**.⁹⁵ L'audition des experts a également déterminé qu'une majorité des enfants handicapés en Allemagne ont des troubles de l'apprentissage et de la parole, alors qu'une proportion moindre souffre de handicaps graves. Toutefois, 85 % des enfants handicapés fréquentent des écoles spéciales. Les experts qui ont pris part à l'audition étaient favorables à l'intégration des enfants handicapés dans le système éducatif normal et à la mise à disposition de professeurs spécialement formés au lieu de conserver deux systèmes éducatifs distincts.

La disponibilité immédiate de professeurs de soutien de qualité est essentielle pour garantir une éducation inclusive. Dans ce contexte, en **Italie**, la Cour constitutionnelle a jugé illégale une législation qui imposait un plafond maximum pour le nombre de professeurs de soutien dans les écoles publiques et empêchait les écoles d'engager des professeurs à durée déterminée pour aider les enfants souffrant de handicaps lourds.⁹⁶ De la même manière, le Tribunal de Milan a jugé que la décision du ministre de l'éducation de réduire le nombre d'heures de soutien spécial donné aux enfants handicapés relevait de la discrimination.⁹⁷ Le tribunal a conclu que le gouvernement ne respectait pas l'obligation d'adopter des aménagements raisonnables pour les enfants qui ont besoin d'une assistance spéciale dans le système éducatif. Bien que le nombre de professeurs de soutien ait augmenté en Italie, le rapport élève/professeur a diminué en raison d'une hausse de 45 % du nombre d'élèves handicapés au cours de la dernière décennie.

La vie autonome est reconnue par l'article 19 de la CRPD qui inclut également un droit à l'assistance personnelle. En 2011, le réseau européen pour la vie autonome a invité l'UE à prendre une série de mesures pour la protection et la promotion de ces droits.⁹⁸ La notion de vie autonome vient des efforts du mouvement des personnes handicapées pour encourager des alternatives à la

vie en institutions en préconisant un concept basé sur le fait de donner le choix aux personnes handicapées et de leur donner le contrôle de leur vie. La vie autonome permet aux personnes handicapées de prendre part à la vie de leur communauté de la même manière que les autres. Elle sert de moteur pour l'autonomie et le contrôle sur les adaptations de vie et les activités de la vie quotidienne.

Le Bureau pour les questions relatives au handicap du **Royaume-Uni** indique que plus d'un cinquième des personnes handicapées pensent qu'elles n'ont souvent pas le choix et qu'elles n'ont pas de contrôle sur leur vie quotidienne. Le rapport indique que lorsque les personnes handicapées reçoivent des paiements directs ou des budgets personnalisés pour organiser l'assistance personnelle, elles ont davantage le choix et de contrôle sur leur vie.⁹⁹

L'organisme responsable du suivi de la mise en œuvre du la CRPD en **Autriche** a publié un avis sur l'assistance personnelle (*Stellungnahme zu persönlicher Assistenz*) en juin 2011.¹⁰⁰ L'avis mettait l'accent sur le fait que les personnes handicapées doivent pouvoir choisir et contrôler leur assistance personnelle et que ce choix est un moteur important facilitant l'intégration dans la société. L'avis indiquait qu'il n'existait pas de financement adéquat basé sur les besoins pour une assistance personnelle en Autriche.

Les programmes de désinstitutionalisation améliorent la possibilité pour les personnes handicapées de vivre de façon autonome. Un tel projet a été mis en place pour les enfants vivant en institutions en **Bulgarie**, avec chaque enfant bénéficiant d'un programme personnalisé de désinstitutionalisation.¹⁰¹ Le projet inclut des plans pour le développement de centres de soin familiaux, de centres protégés où un petit nombre d'enfants vivent ensemble, des centres de jour pour les enfants handicapés et des centres pour la réhabilitation et l'intégration sociale dans des villes et des villages du pays. Les services planifiés offriraient une capacité supérieure (2 076 places) à celle qui est actuellement requise, au cas où d'autres enfants auraient besoin de tels services à l'avenir, tels que des enfants de moins de trois ans vivant dans des institutions et des enfants vivant dans la communauté mais menacés d'abandon.

Dans un rapport soulignant les mauvaises conditions de vie des patients souffrant de déficiences intellectuelles et psychosociales qui vivent dans des institutions psychiatriques et des centres de soins sociaux, le Centre de défense pour les maladies mentales de **Croatie** met en exergue la nécessité de réforme urgente dans ce

95 Allemagne, Bundestag (2011a).

96 Italie, Cour constitutionnelle (2010), loi n° 247/2007.

97 Italie, Cour de Milan, Ordinanza del 1 aprile 2011.

98 European Network on Independent Living (ENIL) (2011).

99 Royaume-Uni, Office for Disability Issues (2011).

100 Autriche, Conseil indépendant d'observation (2011).

101 Bulgarie, Ministère du Travail et de la Politique sociale (2011).



domaine.¹⁰² Le rapport recommande l'introduction immédiate d'un paquet de réformes donnant la priorité à la désinstitutionalisation et la création de soins communautaires pour remédier à cette situation.

« Conformément au droit international et européen relatif aux droits de l'homme, les gouvernements doivent passer d'un système de soins institutionnel à des services communautaires alternatifs qui permettent aux enfants, aux personnes handicapées (notamment les patients des services de santé mentale) et aux personnes âgées de vivre au sein de la communauté et de participer à celle-ci ».

Bureau du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Bureau de Bruxelles, Forgotten Europeans, forgotten rights (2011)

5.6. Discrimination fondée sur l'âge

La présente section traite de la discrimination fondée sur l'âge. Elle présente en premier lieu les développements internationaux liés aux droits des personnes âgées, avant d'examiner la situation des jeunes et des personnes âgées sur le marché du travail dans les États membres de l'UE. Enfin, elle met en lumière des initiatives favorisant l'autonomie des personnes âgées et la préservation de conditions de vie dignes en vue de lutter contre la maltraitance à leur égard.

5.6.1. Développements internationaux

En décembre 2010, l'Assemblée générale des Nations Unies a créé un groupe de travail ouvert pour le renforcement de la protection des droits de l'homme des personnes âgées, également connu sous le nom de Groupe de travail ouvert sur le vieillissement.¹⁰³ Son mandat est d'analyser le cadre international existant sur les droits de l'homme des personnes âgées et d'identifier d'éventuels écarts et la meilleure manière de les combler, notamment en étudiant la faisabilité de nouveaux investissements et de nouvelles mesures, le cas échéant.¹⁰⁴

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a chargé son Comité directeur pour les droits de l'homme d'élaborer entre 2012 et 2013 un instrument non contraignant pour la promotion des droits et de la dignité des personnes âgées. Un groupe de rédaction a été créé à cet effet. L'année 2012 est l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations, pour laquelle les préparatifs ont commencé en 2011.¹⁰⁵ L'objectif est de faire connaître les opportunités

qui s'offrent aux personnes âgées pour leur permettre de rester dans la population active, si elles souhaitent le faire, de jouer un rôle actif dans la société et de vivre en bonne santé. La mise en évidence des défis que les responsables politiques et les parties prenantes doivent relever pour améliorer les opportunités de vieillissement actif et de vie autonome dans les domaines de l'emploi, des soins de santé, des services sociaux, de la formation des adultes, du bénévolat, du logement, des technologies de l'information, des services ou des transports constitue un autre objectif.

De nombreuses activités sont prévues dans certains États membres de l'UE au cours de l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations, notamment le lancement d'études sur la réalité du vieillissement actif, comme l'a fait en **Belgique** le Service public fédéral pour la sécurité sociale,¹⁰⁶ des campagnes de sensibilisation, telles que le *Projet de sensibilisation à l'âge et de soutien aux personnes âgées* de la Croix rouge en **Bulgarie**;¹⁰⁷ ou la journée annuelle de formation en ligne organisée en **Estonie** par le Centre pour le développement de la formation en ligne dans le cadre de la Semaine des adultes en formation.¹⁰⁸

5.6.2. Discrimination fondée sur l'âge en matière d'emploi

Des décisions de justice jugeant que l'affaire constituait une discrimination fondée sur l'âge en matière d'emploi, notamment en ce qui concerne les recrutements et les licenciements, ont été rendues aux niveaux européen et national. En septembre, dans une affaire concernant l'**Allemagne**, la CJUE a jugé que, dans l'affaire *Prigge et autres c. Deutsche Lufthansa AG*, l'interdiction faite aux pilotes de ligne de travailler après 60 ans constitue une discrimination fondée sur l'âge.¹⁰⁹

En juillet, la Cour suprême d'**Autriche** (*Oberster Gerichtshof*) a constaté une discrimination fondée sur l'âge dans l'affaire d'un médecin qui s'était vu refusé un poste de médecin généraliste du système d'assurance maladie obligatoire (*Vertragsarzt*) à l'âge de 58 ans. Les règles de recrutement excluent les personnes de plus de 55 ans, à moins qu'un accord ne soit trouvé entre la société d'assurance et le candidat. Le candidat a affirmé que cette clause constituait une discrimination fondée sur l'âge. La Cour d'appel a jugé qu'il s'agissait d'une discrimination fondée sur l'âge, ce que la Cour suprême a confirmé en appel.

¹⁰² Croatie, Centre d'action en faveur des personnes avec un handicap mental et Association pour l'affirmation sociale des personnes avec un handicap mental (2011).

¹⁰³ Nations Unies, Assemblée générale (2010).

¹⁰⁴ Nations Unies (2011).

¹⁰⁵ Commission européenne (2012).

¹⁰⁶ Belgique, Sécurité sociale direction générale appui stratégique (2011).

¹⁰⁷ Bulgarie, Croix-Rouge (2011).

¹⁰⁸ Estonie, Centre estonien de développement de la formation en ligne (2011).

¹⁰⁹ CJUE, *Reinhard Prigge et autres c. Deutsche Lufthansa AG*, C-447/09, 13 septembre 2011.

En juin, le Tribunal du district d'Helsinki (*Helsingin käräjäoikeus/Helsingfors tingsrätt*), en **Finlande**, a jugé que l'institution d'assurance sociale (*Kansaneläkelaitos, Folkpensionsanstalten*) avait discriminé un candidat de 58 ans ayant de meilleures qualifications et davantage d'expérience professionnelle qu'un candidat de 46 ans qui s'était vu offrir le poste de direction pour lequel ils avaient tous deux postulé.¹¹⁰ Le demandeur a obtenu 8 000 EUR de compensation.

La Cour suprême d'**Espagne** a publié deux décisions abolissant un seuil maximum de 30 ans pour les candidatures à certains postes au sein de la police espagnole.¹¹¹ Il s'agit des premières décisions juridiques qui reconnaissent et abolissent une discrimination fondée sur l'âge pour l'accès à des emplois au sein de l'administration centrale espagnole. Leur importance réside dans l'influence qu'elles peuvent avoir sur les nombreuses procédures judiciaires pendantes sur le même sujet, à savoir : une discrimination supposée fondée sur l'âge dans plus de 15 cas de recrutement concernant plus de 30 000 emplois du secteur public depuis 2004.

Le Conseil d'État en **Grèce** a statué que l'âge maximum de 35 ans pour les candidats aux postes de juges des tribunaux inférieurs n'est contraire ni à la Constitution grecque, la directive 2000/78 établissant un cadre général pour l'égalité de traitement en matière d'emploi, ni à la législation nationale transposant cette directive. La durée du service militaire – qui est obligatoire uniquement pour les hommes – n'est cependant pas prise ici en compte, car cela serait contraire au principe de l'égalité des genres.¹¹²

En mars, le Médiateur européen a rédigé une recommandation destinée à la Commission européenne lui demandant de prouver qu'elle n'avait pas commis de discrimination fondée sur l'âge dans le cas d'un candidat de 63 ans lors de la procédure de sélection pour un poste d'assistant.¹¹³

Des taux d'emploi plus bas chez les jeunes et les personnes âgées peuvent indiquer une discrimination indirecte fondée sur l'âge en matière d'emploi. Les données collectées par Eurostat sur une base trimestrielle montrent que les jeunes âgés entre 15 et 24 ans et les personnes âgées entre 55 et 64 ans ont des taux d'emploi moins élevés que ceux de l'ensemble de la population active (entre 15 et 64 ans). En outre, les jeunes présentent un taux d'emploi moins élevé que celui des personnes âgées dans la plupart des États membres de l'UE,

à l'exception de l'**Autriche**, de **Malte**, des **Pays-Bas** et de la **Slovénie** (Figure 5.2).

Les différences en termes de taux d'emploi des jeunes et des personnes âgées pourraient notamment s'expliquer par le fait que les exigences applicables à de nombreux postes ouverts aux diplômés sont trop élevées, comme le suggère le Médiateur pour l'égalité des chances en **Lituanie**. Des attentes aussi élevées limitent particulièrement les perspectives d'emploi des jeunes femmes qui ont pris un congé de maternité après avoir obtenu leur diplôme.¹¹⁴

Le taux de chômage chez les jeunes de moins de 25 ans est supérieur à 10 % dans l'ensemble de l'UE, à l'exception de l'**Autriche**, de l'**Allemagne** et des **Pays-Bas**, comme l'indiquent les données d'Eurostat (Figure 5.3).

Les travailleurs plus jeunes doivent également faire face au chômage de longue durée. Dans la mise à jour 2011 de ses *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes* entre 15 et 24 ans, l'Organisation internationale du travail cite l'**Italie** comme exemple d'économie développée où le taux de chômage de longue durée des jeunes excède largement celui des autres adultes. En 2010, les jeunes de ce pays avaient trois fois et demi plus de risques d'être confrontés au chômage de longue durée que les autres adultes. Dans d'autres États membres de l'UE, tels que la **Belgique**, l'**Espagne**, la **France**, la **Grèce**, la **Hongrie**, l'**Irlande**, le **Royaume-Uni** et la **Slovaquie**, et les jeunes avaient deux fois plus de risques d'être confrontés à une situation similaire.¹¹⁵

5.6.3. Âgisme

Des recherches publiées en 2011 montrent que l'âgisme (à savoir une discrimination ou un traitement défavorable fondés sur l'âge) persiste au sein des États membres. Dans son *Rapport européen sur la prévention de la maltraitance envers les aînés* pour 2011, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) note que la « maltraitance des aînés est un phénomène très répandu dans tous les pays de la Région européenne [OMS] », ¹¹⁶ avec au moins quatre millions de personnes âgées qui subiraient des mauvais traitements au cours d'une année.

Au niveau national, le Médiateur en **Croatie** fait état de preuves de placement involontaire des personnes âgées dans des maisons de retraite, ce qui suggère qu'un contrôle accru du système de restriction des capacités juridiques est nécessaire.¹¹⁷

110 Finlande, Helsingin käräjäoikeus, Helsingfors tingsrätt, Dnro L10/27675.

111 Espagne, Cour suprême, STS 2187/2011, 21 mars 2011; STS 2185/2011, 21 mars 2011.

112 Grèce, Conseil d'État (2011).

113 Médiateur européen (2011).

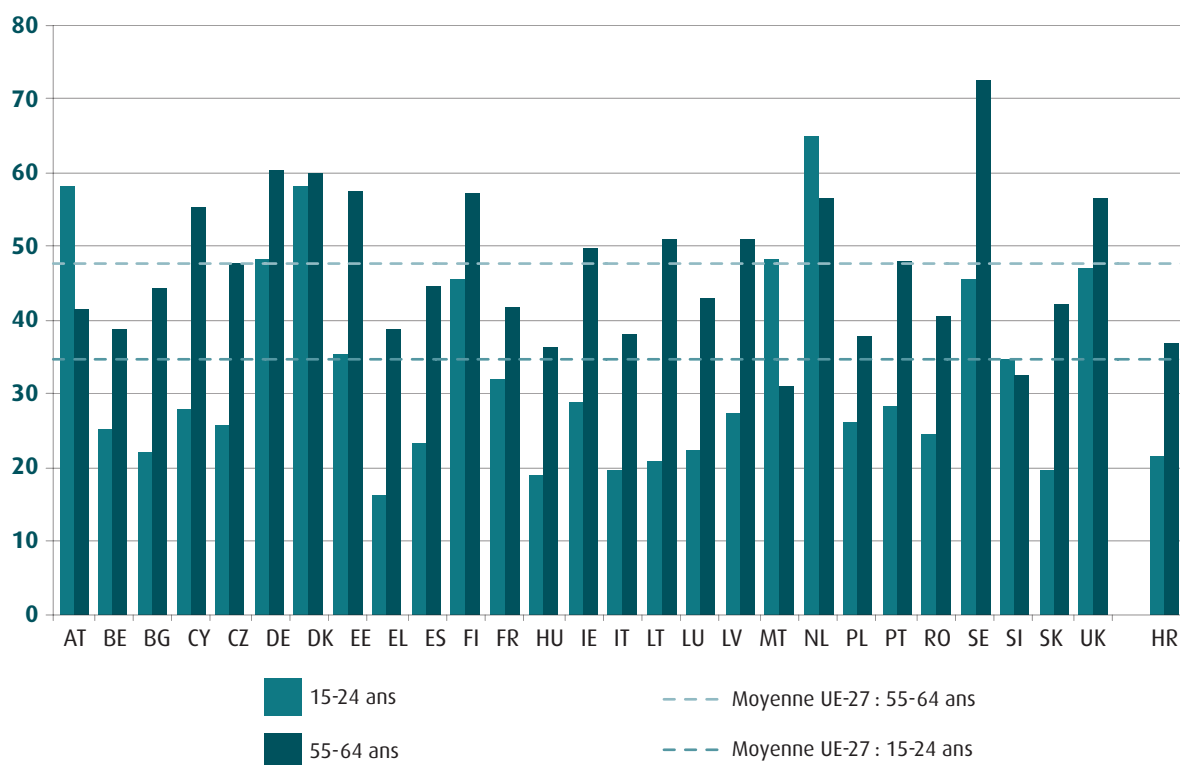
114 Lituanie, Bureau du Médiateur pour l'égalité des chances (2010).

115 Organisation Internationale du travail (OIT) (2011), p. 3.

116 Organisation Mondiale de la Santé, Sethi D. (eds.) et al. (2011).

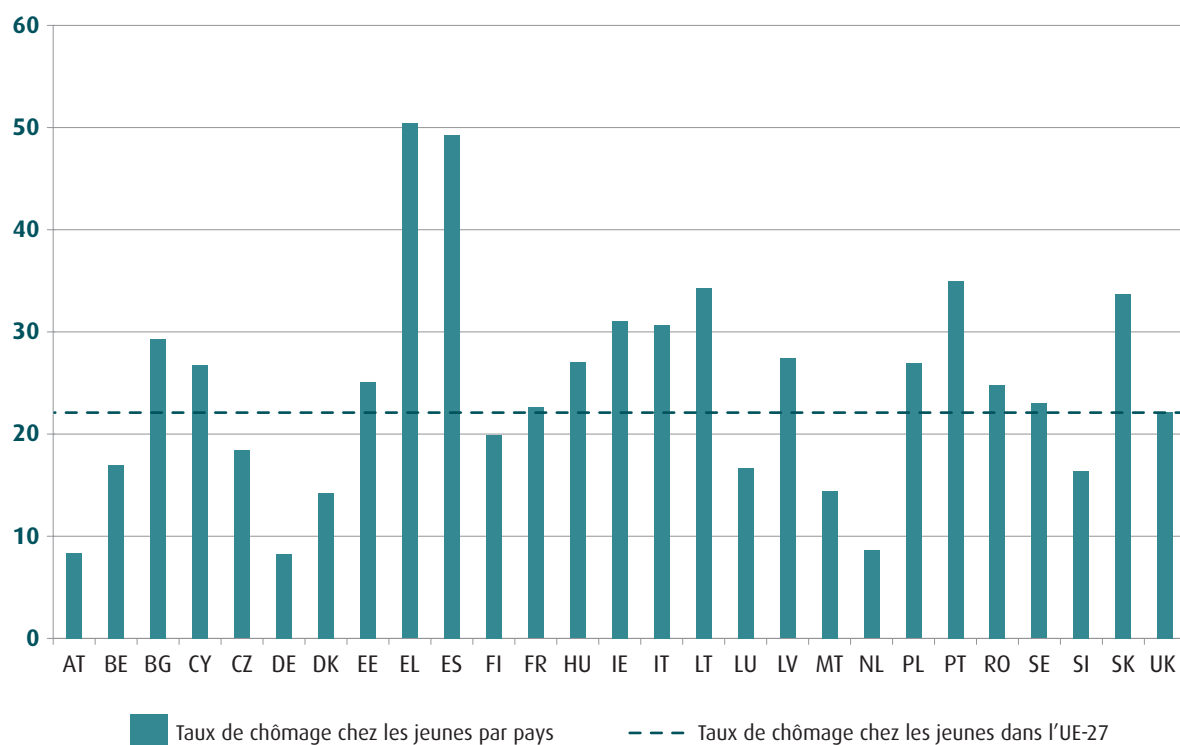
117 Croatie, Médiateur (2011), pp. 28-32.

Figure 5.2 : Taux d'emploi par groupes d'âge, par pays, quatrième trimestre 2011 (%)



Source: Eurostat, 2012

Figure 5.3 : Taux de chômage des jeunes en 2011, corrigé des variations saisonnières, par pays (%)



Note : Les données font référence aux jeunes de moins de 25 ans.

Source : Eurostat, 2012, Le taux de chômage à 10,8% dans la zone euro à 10,2% dans l'UE27, p. 4 ; disponible sur : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-02042012-AP/FR/3-02042012-AP-FR.PDF

En mai 2011, le ministère de l'Intérieur de **Finlande** a publié un plan d'action pour améliorer la sécurité des aînés. Le programme contient des recommandations pour améliorer la sécurité, notamment pour éviter les abus, la violence et les crimes contre les aînés.¹¹⁸

Age UK, une organisation caritative britannique travaillant au profit des personnes âgées, a publié une étude sur l'âgisme en Europe¹¹⁹ menée par l'European Research Group on Attitudes to Age (Eurage), une « équipe internationale de chercheurs spécialisés dans l'âgisme, les attitudes envers l'âge et les comparaisons interculturelles » dirigée par l'université de Kent au Royaume-Uni (pour plus d'informations sur Eurage, voir le site www.eurage.com). L'étude était fondée sur les conclusions de l'Enquête sociale européenne et a conclu que le grand âge est la source de discrimination la plus fréquente en Europe. Environ 64 % des répondants au **Royaume-Uni** et 44,4 % en Europe considéraient la discrimination fondée sur la vieillesse comme un problème grave.

Pratiques encourageantes

Festival célébrant les aînés en Irlande

Le Bealtaine Festival en **Irlande** est un festival national annuel célébrant les personnes âgées dans le domaine des arts. Bealtaine fonctionne en partenariat avec plus de 400 organisations et groupes qui organisent des événements dans tout le pays. Chaque année, les organisations participantes collaborent étroitement avec un nombre limité d'artistes, de groupes ou d'organismes pour préparer des événements ambitieux ou inhabituels, fournir des conseils, prendre des contacts et fournir un soutien financier. Le festival de Bealtaine a grandi et est devenu plus ambitieux en 15 années d'existence et est reconnu dans le monde entier comme le premier festival de ce genre, un festival national célébrant les aînés.

Pour plus d'informations, voir : www.bealtaine.com

5.7. Discrimination fondée sur la religion ou les convictions

La présente section analyse les développements juridiques, sociaux et politiques relatifs à la discrimination fondée sur la religion ou les convictions qui sont intervenus en 2011. Elle examine en premier lieu les développements juridiques concernant la discrimination fondée sur la religion ou les convictions. Elle

aborde ensuite la jurisprudence relative aux limites d'une restriction justifiable de la liberté de religion ou de conviction. Elle s'achève par l'examen de manifestations d'intolérance religieuse dans les États membres de l'UE.

5.7.1. Développements juridiques relatifs à la discrimination fondée sur la religion ou les convictions

Des développements juridiques ont été observés dans plusieurs États membres de l'UE qui pourraient avoir un impact négatif sur les pratiques et les rituels religieux des membres de certaines communautés religieuses, notamment les juifs et les musulmans en **Belgique**, en **France** et aux **Pays-Bas**.

Des lois sur l'interdiction du port d'un vêtement couvrant le visage dans les lieux publics sont entrées en vigueur ou ont été proposées dans certains États membres. Bien que généralement formulés pour des motifs de sécurité nationale, ces développements pourraient affecter les femmes musulmanes qui portent le voile intégral au nom de leurs convictions religieuses.

La législation interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public (Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010) est entrée en vigueur en **France** en avril 2011.¹²⁰ Une législation similaire interdisant le port de tout vêtement cachant partiellement ou totalement le visage dans l'espace public est entrée en vigueur en **Belgique** en juillet 2011.¹²¹ Un recours en annulation de cette loi a été introduit devant la Cour constitutionnelle par une personne individuelle le 17 novembre 2011. La décision n'a pas encore été prononcée. En septembre 2011, le Conseil des ministres des **Pays-Bas** s'est prononcé en faveur d'un projet de loi proposant que les vêtements couvrant le visage soient interdits, dans la mesure où ces vêtements sont perçus comme étant en contradiction avec les principes d'égalité entre les femmes et les hommes.¹²² Le Parlement néerlandais (*Tweede Kamer der Staten-Generaal*) étudie le projet de loi depuis février 2012.¹²³

¹²⁰ France (2011), Loi 2010-1192.

¹²¹ Belgique, Loi visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage.

¹²² Pays-Bas, Ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume (2011).

¹²³ Pays-Bas, Chambre basse du Parlement (2012).

¹¹⁸ Finlande, Ministère de l'Intérieur (2011).

¹¹⁹ Age UK (2011).

« La directive 93/119/CE prévoyait une dérogation à l'obligation d'étourdissement en cas d'abattage rituel se déroulant à l'abattoir. Étant donné que les dispositions communautaires applicables aux abattages rituels ont été transposées de manière différente selon les contextes nationaux et que les dispositions nationales prennent en considération des dimensions qui transcendent l'objectif du présent règlement, il importe de maintenir la dérogation à l'exigence d'étourdissement des animaux préalablement à l'abattage, en laissant toutefois un certain degré de subsidiarité à chaque État membre. En conséquence, le présent règlement respecte la liberté de religion et le droit de manifester sa religion ou ses convictions par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites, tel que le prévoit l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ».

Règlement n° 1099/2009 du Conseil (CE) du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort

En juin 2011, le Parlement des **Pays-Bas** avait accepté un projet de loi (proposé par le Parti des animaux (*Partij voor de Dieren*) qui aurait entraîné l'interdiction de l'abattage des animaux sans étourdissement préalable. Le Sénat néerlandais (*Eerste Kamer der Staten-Generaal*) a rejeté le projet de loi dans la forme proposée en décembre 2011. Si ce projet de loi avait été accepté, il aurait pu avoir des répercussions sur l'approvisionnement de viande kascher ou halal pour les pratiquants du judaïsme ou de l'islam. Toutefois, le débat est toujours en cours et le Secrétaire d'État à l'agriculture discute avec les représentants de groupes juifs et musulmans pour définir les modifications qui pourraient être appliquées à la législation.¹²⁴

Un projet de loi proposant l'interdiction de l'abattage rituel sans anesthésier les animaux au préalable a été proposé par le parti de l'Alliance néo-flamande (*Nieuw-Vlaamse Alliantie*, N-VA) à la fin de l'année 2010 en **Belgique**. Ce projet de loi est toujours en cours d'examen au Parlement, la Chambre des représentants. Il stipule, selon ses auteurs, que le bien-être des animaux prévaut sur le droit à la liberté de religion.¹²⁵

Des discussions sur les pratiques d'abattage rituel ont également eu lieu en **France**, bien que ce fût dans le cadre de la protection des consommateurs et de la traçabilité des produits de consommation, notamment en ce qui concerne l'étiquetage de la viande issue d'animaux qui ont été abattus sans étourdissement préalable. Un décret associé aux modalités d'abattage a été soumis au Comité consultatif de la santé et de la protection animale en octobre 2011.¹²⁶

5.7.2. Cas de discrimination fondée sur la religion ou les convictions

Les cas documentés de traitement inégal fondé sur la religion ou les convictions concernent souvent une

discrimination contre des femmes musulmanes portant le voile sur le lieu de travail. Ces cas concernent souvent l'intersection du sexe et de la religion comme motifs de la discrimination.

Un certain nombre de cas associés à des discriminations fondées sur la religion ou les convictions sont signalés dans l'éducation. En ce qui concerne l'affichage de symboles religieux, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) a jugé en mars 2011, dans l'affaire *Lautsi et autres c. Italie*, que l'exigence imposée par la législation italienne d'accrocher un crucifix dans les salles de classe des écoles publiques ne porte pas atteinte aux droits des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement conformément à leurs convictions religieuses ou philosophiques (protégés par l'article 2 du protocole n° 1 de la CEDH).¹²⁷ Bien que la CouEDH n'ait pas trouvé de motif d'examiner l'affaire dans le cadre de l'article 14 de la CEDH interdisant la discrimination, son jugement a mis en lumière la question de savoir quand un traitement différent fondé sur la religion peut être justifiable. Dans ce cas, la CouEDH a considéré que le fait d'accrocher un crucifix est essentiellement un « symbole passif » « dont l'influence sur les élèves ne peut être comparée à un discours didactique ou à la participation à des activités religieuses ». Dans le même temps, elle reconnaît que l'exposition d'un symbole religieux dans une salle de classe peut avoir une influence sur les élèves et que l'on ne peut donc pas affirmer qu'il a ou non un effet sur des jeunes gens dont les convictions ne sont pas encore fixées.

La CouEDH a conclu que le moment où les activités ou les symboles religieux peuvent être considérés comme une infraction à la liberté de conscience ou de religion est celui où un processus d'« endoctrinement » se met en place.

« À cet égard, il est vrai qu'en prescrivant la présence du crucifix dans les salles de classe des écoles publiques – lequel, qu'on lui reconnaisse ou non en sus une valeur symbolique laïque, renvoie indubitablement au christianisme –, la réglementation donne à la religion majoritaire du pays une visibilité prépondérante dans l'environnement scolaire. Cela ne suffit toutefois pas en soi pour caractériser une démarche d'endoctrinement de la part de l'État défendeur et pour établir un manquement aux prescriptions de l'article 2 du Protocole n° 1 ».

Cour européenne des droits de l'homme, *Lautsi et autres c. Italie*, 18 mars 2011, paragraphe 71

Le Tribunal administratif fédéral (*Bundesverwaltungsgericht*, BVerwG) en **Allemagne** a jugé que le fait de ne pas autoriser des élèves à prier dans les locaux de l'école en dehors des heures de cours relevait de la

¹²⁴ Pays-Bas (2012).

¹²⁵ Belgique, Chambre des Représentants (2010).

¹²⁶ France, Assemblée Nationale (2011).

¹²⁷ CouEDH, *Lautsi et autres c. Italie*, n° 30814/06, 18 mars 2011.

discrimination fondée sur la religion ou les croyances (BVerwG 6 C 20.10, OVG 3 B 29.09). Le BVerwG a conclu que le fait d'appliquer des restrictions au sein des locaux de l'école ne pouvait pas être justifié sur la base du droit à l'éducation ni en invoquant la neutralité de l'État.

Les restrictions peuvent toutefois être justifiées pour préserver la liberté de religion des autres élèves ou dans l'intérêt d'une coexistence pacifique entre les élèves à l'école. Dans la mesure où plusieurs incidents motivés par des tensions religieuses s'étaient produits entre les élèves à l'école en question, le BVerwG était prêt à accepter que l'autorisation donnée à une personne de prier dans les locaux donne lieu à des tensions supplémentaires.

Toutefois, la BVerwG a jugé que l'école aurait dû envisager des moyens moins intrusifs qu'une interdiction complète (comme proposer une salle de prière séparée) pour que la restriction soit considérée comme correspondant à la nécessité de préserver une coexistence pacifique. Cependant, l'école avait déjà essayé cette solution mais la salle de prière avait donné lieu à des conflits entre les élèves portant le voile et celles ne le portant pas et parce que les étudiants masculins refusaient de partager la salle avec des étudiantes. L'école a jugé que la décision d'interdire toutes les prières était justifiée à la lumière du fait qu'une salle de prière spéciale ne s'était pas avérée être une solution adéquate au problème.¹²⁸

D'autres cas sont associés à des situations dans lesquelles la liberté de religion exercée par des organisations religieuses pouvait elle-même engendrer une discrimination. L'article 4, paragraphe 2, de la directive relative à l'égalité dans l'emploi stipule¹²⁹ que des Églises et des autres organisations publiques ou privées dont l'éthique est fondée sur la religion ou les convictions peuvent demander des personnes travaillant pour elles une attitude de bonne foi et de loyauté envers l'éthique de l'organisation, pourvu que cette demande respecte les constitutions et les législations nationales.

En septembre, le Tribunal fédéral du travail (*Bundesarbeitsgericht*) d'Allemagne a jugé que le licenciement d'un médecin en chef catholique travaillant dans un hôpital catholique au motif du remariage du médecin était illégal.¹³⁰ Par contre, dans l'affaire *Siebenhaar c. Allemagne* concernant le licenciement d'une employée d'une crèche gérée par une paroisse protestante au motif de sa participation active à une autre communauté religieuse, la CouEDH n'a pas jugé qu'il s'agissait

d'une violation de l'article 9 de la CEDH garantissant la liberté de religion ou de conviction.¹³¹

Selon les tribunaux nationaux qui avaient examiné l'affaire, le licenciement était nécessaire pour préserver la crédibilité de l'Église, ce qui prévalait sur l'intérêt de l'employée qui souhaitait conserver son poste. En jugeant que le licenciement de l'employée de crèche par l'Église protestante pour participation active à une autre communauté religieuse était justifié, la CEDH a jugé que les conclusions des tribunaux allemands du travail étaient raisonnables.

5.7.3. Preuves d'intolérance envers des groupes religieux

L'intolérance envers des groupes religieux a persisté dans différentes parties du grand public et dans les discours politiques de certains États membres en 2011. L'ENAR, le Réseau européen contre le racisme, signale des faits d'intolérance envers des juifs, des musulmans et des chrétiens non orthodoxes minoritaires au sein de l'UE. L'ENAR fait état d'éléments qui montrent que, outre le fait d'être victimes de violence, les membres des minorités ethniques et religieuses sont victimes de discrimination dans l'emploi, le logement, l'éducation, la santé et l'accès aux biens et services.¹³²

Le rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction a critiqué les débats sur l'intégration en **Allemagne** car ceux-ci se concentraient sur les musulmans. Il a indiqué que cette attention pouvait pousser certains musulmans vers la radicalisation et l'intolérance.¹³³

L'Institut des relations raciales (*Institute of Race Relations*) a noté qu'une certaine rhétorique islamophobe au **Royaume-Uni** était en partie influencée par des politiques anti-terroristes, dont il a été prouvé qu'elles contribuent au traitement des minorités musulmanes comme des « communautés suspectes ». ¹³⁴ Cette constatation reflète les recherches comparatives financées par le Conseil de recherche économique et social (*Economic and Social Research Council*) sur l'impact des politiques anti-terroristes sur les communautés irlandaise et musulmane en Grande-Bretagne menées par la London Metropolitan University.¹³⁵

L'intolérance envers les musulmans est évidente en **Bulgarie**, où des partisans du parti politique Ataka ont attaqué des musulmans rassemblés pour la prière du vendredi dans la mosquée Banya Bashi de Sofia le 20 mai 2011. Plusieurs personnes ont été blessées lors

128 Allemagne, Bundesverwaltungsgericht (BVerwG 6), C 20.10, OVG 3 B 29.09, 30 novembre 2011.

129 Directive 2000/78/CE, JO 2000 L 303, p. 16.

130 Allemagne, Bundesarbeitsgericht (2011), 2 AZR 543/10, 8 septembre 2011.

131 CouEDH, *Siebenhaar c. Allemagne*, n° 18136/02, 3 février 2011.

132 ENAR, Gauci, J. (2011) ; ENAR, Iganski, P. (2011).

133 Allemagne, Bundestag (2011b).

134 Royaume-Uni, Institute of Race Relations (2011).

135 Hickman, M. et al. (2011).

de l'attaque et la police a procédé à plusieurs arrestations ce jour-là. Une enquête préliminaire a été lancée immédiatement. De la même manière, des violences contre les Témoins de Jéhovah se sont produites à Burgas lorsque le Mouvement national bulgare (*Българско национално движение*) a organisé une manifestation en avril appelant à l'interdiction de ce culte. Un groupe de jeunes hommes portant des capuchons ont attaqué le Kingdom Hall, le lieu de culte des Témoins de Jéhovah, alors que des spectateurs chantaient et criaient pour les encourager. Sept manifestants ont été arrêtés et cinq d'entre eux ont par la suite été inculpés conformément au code pénal. Leur inculpation a été étendue en avril, conformément à la transposition dans la législation bulgare de la décision-cadre sur la lutte contre le racisme et la xénophobie.

Les évolutions juridiques associées à la santé et à la sécurité, aux problèmes de sécurité ou à la protection des consommateurs qui pourraient avoir un impact négatif sur les personnes qui suivent des pratiques religieuses conformément à leur croyance devront être suivies de près pour éviter les situations de discrimination indirecte fondée sur le culte ou les convictions.

Perspectives

Il est attendu que les institutions de l'UE, les tribunaux nationaux et les organismes relatifs à l'égalité reconnaîtront et utiliseront davantage le concept de la discrimination multiple – une tendance qui permettrait aux décideurs politiques d'élaborer des mesures personnalisées pour éliminer les obstacles auxquels doivent faire face les personnes les plus vulnérables à la discrimination fondée sur plusieurs motifs.

Alors que l'adoption de la proposition de la Commission européenne pour une directive horizontale interdisant la discrimination en dehors du milieu professionnel sur la base de l'orientation sexuelle, de l'âge, du handicap et de la religion ou des convictions risque d'être à nouveau reportée, il est essentiel que son objectif premier (à savoir de s'engager dans une lutte plus globale contre la discrimination) soit mis en pratique.

Au niveau national, des mesures législatives adoptées pour mettre pleinement en œuvre la CRPD et pour lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre permettront aux responsables politiques de lutter plus efficacement contre toutes les formes de discrimination. L'intérêt croissant au niveau national pour des mesures visant à promouvoir l'accessibilité pour les personnes handicapées pourrait permettre de favoriser une éducation plus inclusive et la vie en toute indépendance. Il convient toutefois de rester vigilant pour s'assurer que l'impact de la crise économique n'affecte pas de manière excessive l'offre de services aux personnes handicapées.

L'Année européenne 2012 du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations offrira l'opportunité aux responsables politiques de lutter contre et de poursuivre les traitements discriminatoires et l'exclusion des personnes âgées dans certains États membres de l'UE.

Références

Age UK (2011), *Ageism in Europe – Findings from the European Social Survey*, Londres, Age UK.

Allemagne, Agence fédérale antidiscrimination (*Antidiskriminierungsstelle des Bundes*) (2010), *Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestage*, Berlin, Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

Allemagne, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) du 14. août 2006 (BGBl. I S. 1897), dernièrement modifié par la loi du 5 février 2009 (BGBl. I S. 160).

Allemagne, Bundesarbeitsgericht (2011), 2 AZR 543/10, 8 septembre 2011.

Allemagne, Bundeskompetenzzentrum Barrierefreiheit (2011), « Neue Version der FGSV - H BVA 'Hinweise für barrierefreie Verkehrsanlagen' », 22 août 2011.

Allemagne, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011), Le plan d'action national relatif à la mise en œuvre de la CRPD (*Auf dem Wege in eine inklusive Gesellschaft - Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Behindertenkonvention*), septembre 2011.

Allemagne, Bundestag (2011a), « Bildungsexperten: Deutsches Schulsystem benachteiligt Kinder mit Behinderung », *heute im Bundestag* (hib).

Allemagne, Bundestag (2011b), Experten kritisieren Fokussierung auf Muslime in der Integrationsdebatte, communiqué de presse, 28 octobre 2010.

Allemagne, Bundesverfassungsgericht, 1 BvR 3295/07, 11 janvier 2011.

Allemagne, Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) 6 C 20.10, OVG 3 B 29.09, 30 novembre 2011.

Allemagne, Loi sur l'égalité de traitement des femmes et hommes soldats (*Gesetz über die Gleichbehandlung der Soldatinnen und Soldaten*) du 14 août 2006 (BGBl. I S. 1897, 1904), dernièrement modifiée par la loi du 31 juillet 2008 (BGBl. I S. 1629).

Allemagne, Ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, BMAS) (2011), « Auf dem Wege in eine inklusive Gesellschaft - Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Behindertenkonvention », juin 2011.

Allemagne, Oberlandesgericht Karlsruhe, 17 U 99/10, 13 septembre 2011.

Association Pour l'Emploi des Cadres (2011), *Female Managers and Male Managers: persistence of professional inequalities*, 8 mars 2011.

Autriche, Commission pour l'égalité (*Gleichbehandlungskommission*) (2011), affaire GBK I/230/09-M, 1^{er} février 2011.

Autriche, Conseil indépendant d'observation (*Unabhängiger Monitoringausschuss*) (2011), Stellungnahme persönliche Assistenz, 27 juin 2011.

Autriche, Loi fédérale sur l'emploi de personnes handicapées (*Behinderteneinstellungsgesetz*), BGBl. n° 22/1970 modifiée par BGBl. I n° 82/2005.

Autriche, Loi sur l'égalité de traitement (*Bundesgesetz über die Gleichbehandlung*) BGBl. I n° 66/2004 modifiée par BGBl. I n° 82/2005.

Autriche, Loi sur l'égalité de traitement des personnes handicapées (*Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz*), BGBl. I n° 82/2005 modifiée par BGBl. I n° 67/2008.

Belgique, Chambre des Représentants (2010), Document parlementaire 53Ko437, proposition de loi modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux en vue d'interdire l'abattage rituel sans anesthésie, 21 octobre 2010.

Belgique, Cour d'appel de Liège, 22 février 2011, disponible sur : www.diversite.be.

Belgique, Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes (2011), *How to close the gender pay gap*.

Belgique, Loi visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, 1^{er} juin 2011.

Belgique, Service public fédéral Sécurité sociale (2011), « Étude et soutien dans le cadre de l'Année européenne du vieillissement actif 2012 ».

Belgique, Tribunal correctionnel de Dendermonde, 14 février 2011, disponible sur : www.diversite.be.

Belgique, Tribunal de police de Bruxelles, 26 janvier 2011, disponible sur : www.diversite.be.

Belgique, Tribunal de première instance, Bruxelles, 25 janvier 2011, disponible sur : www.diversite.be.

Bulgarie, Bureau du médiateur bulgare (*Омбудсман на Република България*) (2011), *Rapport annuel 2010*.

Bulgarie, Croix-Rouge (2011), *Age awareness and advocacy*.

Bulgarie, Loi pour la protection contre la discrimination, 1^{er} janvier 2004.



Bulgarie, Ministère du Travail et des Politiques sociales (2011), Réponse écrite 01-39/15.08.2011 au sujet du Rapport annuel de la FRA, signé par Valentine Simeonova, Député Ministre du Travail et de la Politique sociale.

Chypre, Cyprus Family Planning Association and accept-LGBT Cyprus (2011), *A report on sexual orientation in Cyprus: mapping the sociopolitical climate, experiences and needs*.

Chypre, Protection de la loi sur la maternité (Οι Περί Προστασίας της Μητρότητας Νόμοι) (2011), *ενοποιημένο κείμενο 1997-2011*.

Commission européenne (2008), Proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle, COM (2008) 426 final, Bruxelles, 2 juillet 2008.

Commission européenne (2010), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées: un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves, COM (2010) 636 final, Bruxelles, 15 novembre 2010.

Commission européenne (2011a), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions programme de travail de la commission pour l'année 2012, COM(2011) 777 final, Bruxelles, 15 novembre 2011.

Commission européenne (2011b), « European Accessibility Act: Consultation Document », 12 décembre 2011.

Commission européenne (2011c), « La première journée européenne de l'égalité salariale met en lumière l'écart des salaires dans l'UE », communiqué de presse, IP/11/255, 4 mars 2011.

Commission européenne (2011d), Proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière d'effets patrimoniaux des partenariats enregistrés, COM(2011) 127 final, Bruxelles, 16 mars 2011.

Commission européenne (2011e), Proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de régimes matrimoniaux, COM(2011) 126 final, Bruxelles, 16 mars 2011.

Commission européenne (2011f), *Public consultation with a view to a European Accessibility Act*, 29 février 2012.

Commission européenne (2011g), Règlement du Parlement Européen et du Conseil portant dispositions

communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006, COM(2011) 615 final, Bruxelles, 6 octobre 2011.

Commission européenne (2012), Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle 2012.

Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2010), Recommandation CM/Rec(2010) 5 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, Strasbourg, 31 mars 2010.

Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2011), « Discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe », septembre 2011.

Conseil de l'Union européenne (2011), *Rapport sur l'état d'avancement des travaux* – Proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle, Bruxelles, 1^{er} juin 2011.

Conseil de l'Union européenne, Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO) (2011a), Conclusions on the support of the implementation of the European Disability Strategy 2010-2020, Luxembourg, 17 juin 2011.

EPSCO (2011b), Conclusions on EU framework for National Roma Integration Strategies up to 2020, Bruxelles, 19 mai 2011.

Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), *Römer c. Freie und Hansestadt Hamburg*, C-147/08, 10 mai 2011.

CJUE, *Reinhard Prigge et autres c. Deutsche Lufthansa AG*, C-447/09, 13 septembre 2011.

Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH), *Lautsi et autres c. Italie*, n° 30814/06, 18 mars 2011.

CouEDH, *Siebenhaar c. Allemagne*, n° 18136/02, 3 février 2011.

Croatie, Centre d'action en faveur des personnes avec un handicap mental et Association pour l'affirmation sociale des personnes avec un handicap mental (2011), *Out of Sight: Human rights in psychiatric hospitals and social care institutions in Croatia*, octobre 2011, Budapest, MDAC.

Croatie, Loi sur l'assistance sociale (*Zakon o socijalnoj skrbi*, SAA).

Croatie, Médiateur (*Pučki pravobranitelj*) (2011), Rapport annuel sur la discrimination en 2010 (*Izvešće o pojava diskriminacije za 2010. godinu*).

Croatie, Ministère de la santé et des services sociaux (2011), « Pravilnik o načinu prikupljanja medicinske dokumentacije o promjeni spola », in : *Narodne novine*, n° 121/11, 28 octobre 2011.

Dardanelli, S. Mastroluca, S., Sasso, A. et Verrascina, M. (2009), La progettazione dei censimenti generali 2010 – 2011 5 - Novità di regolamentazione internazionale per il 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni.

Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, JO 2000 L 180.

Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, JO 2000 L 303.

Directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services, JO 2004 L 373.

Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, JO 2004 L 158.

Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte), JO 2006 L 204.

Directive 92/85/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail, JO 1992 L 348.

Réseau européen contre le racisme (ENAR) (2011), *The legal implications of multiple discrimination*, Bruxelles, ENAR.

ENAR, Gauci, J. (2011), *Le racisme en Europe – Rapport alternatif d'ENAR 2009/2010*, Bruxelles, ENAR.

ENAR, Iganski, P. (2011), *Racist Violence in Europe*, Bruxelles, ENAR.

Espagne, Cour suprême (*Tribunal Supremo*) STS 2185/2011, 21 mars 2011.

Espagne, Cour suprême (*Tribunal Supremo*) STS 2187/2011, 21 mars 2011.

Espagne, Décret royal (Real Decreto 1276/2011, de 16 de septiembre, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, BOE), 17 septembre 2011.

Espagne, Loi pour l'adaptation de la législation à la Convention relative aux droits des personnes handicapées (Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad), BOE, 2 août 2011.

Espagne, Ministère du Travail et de l'Immigration (*Ministerio de Trabajo e Inmigración*) (2011), *Informe anual año 2010. Programa operativo plurirregional de lucha contra la discriminación*, FSE-España 2007-2013.

Espagne, Projet de loi intégrale sur l'égalité de traitement et la non-discrimination (*Proyecto de Ley Integral de Igualdad de Trato y no Discriminación*), 2011.

Estonie, Centre estonien de développement de la formation en ligne (2011), *e-learning day*, disponible sur : www.e-ope.ee/en/e-learning_day.

Estonie, Ministère des Affaires sociales (2011a), *Sotsiaalministeeriumi arengukava 2011-2014*, disponible sur : www.sm.ee/meie/eesmargid-ja-nende-taitmine/ministeeriumi-arengukava.html.

Estonie, Ministère des Affaires sociales (2011b), *Sotsiaalministeeriumi arengukava 2012-2015*, disponible sur : www.sm.ee/meie/eesmargid-ja-nende-taitmine/ministeeriumi-arengukava.html.

European Network on Independent Living (ENIL) (2011), « Strasbourg freedom drive 2011: ENIL demands explained ».

Finlande, Finlex (2012), « Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609 ».

Finlande, Helsingin käräjäoikeus / Helsingfors tingsrätt, Dnro L10/27675.

Finlande, Institut finlandais de la Santé au travail (*Työterveyslaitos, arbetshälsöinstitutet*) (2010), Contenu du travail et adaptation des conditions de travail des personnes avec handicap ou avec des problèmes de santé de long terme sur le marché de travail dans le secteur privé (*Työn sisältö ja työolosuhteiden mukauttaminen avoimilla työmarkkinoilla toimivilla vammaisilla ja pitkäaikaissairaila*).



Finlande, Institut national pour la Santé et le Bien être (*Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos, Institutet för hälsa och välfärd, THL*) (2011), « Tautiluokitus ICD-10, Klassifikation av sjukdomar ICD-10 ».

Finlande, Médiateur pour l'égalité (*Tasa-arvovaltuutettu, Jämställdhetsombudsmannen*) (2011), « The new Parliament must safeguard the status of gender minorities », communiqué de presse, 7 juin 2011.

Finlande, Ministère de l'Intérieur (*Sisäasiainministeriö, inrikesministeriet*) (2011), *Turvallinen elämä ikääntyneille – toimintaohjelma ikääntyneiden turvallisuuden parantamiseksi / Ett säkert liv för de äldre – program för förbättring av säkerheten för äldre*, sisäasiainministeriön julkaisuja, Helsinki sisäasiainministeriö.

Finlande, Ministère des Affaires sociales et de la Santé (*Sosiaali- ja terveysministeriö*) (2011), « Towards Equal Pay », communiqué de presse, 7 avril 2011.

Finlande, Parlement finlandais, Loi modifiant le code pénal (511/2011) (*laki rikoslain muuttamisesta, lag om ändring av strafflagen*), 13 mai 2011.

FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne) (2012), *Inégalités et discrimination multiple dans le domaine des soins de santé*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

France (2011), Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, NOR: JUSX1011390L, 11 avril 2011.

France, Assemblée Nationale (2011), « Session ordinaire de 2011-2012, compte rendu intégral, Première séance du mercredi », 5 octobre 2011.

France, Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes (2011a), « Élections cantonales – mars 2011, les chiffres de la parité », OPFH/PARPO/150411, mars 2011.

France, Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes (2011b), « Élections sénatoriales 2011, les chiffres de la parité », OPFH/PARPO/20111020, 20 octobre 2011.

France, Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle (2011), *Rapport de l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle*, juin 2011.

France, Proposition de loi visant à rendre accessibles aux aveugles les cartes et les menus dans les restaurants, n° 3431, 11 mai 2011.

Grèce, Conseil d'État (*Συμβούλιο Της Επικρατείας*), Troisième section (2011), jugement 851/2011.

Grèce, Loi 3896/2010 sur la mise en œuvre des principes d'égalité des chances et de traitement entre hommes et femmes dans le domaine de l'emploi et de son

harmonisation dans le cadre de la législation existante avec la directive 2006/54/CE (Εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης. Εναρμόνιση της κείμενης νομοθεσίας με την Οδηγία 2006/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2006 και άλλες συναφείς διατάξεις), ΟΓ Α' 207.

Grèce, Loi 3996/2011, Αναμόρφωση του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας, ρυθμίσεις θεμάτων Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις, ΟΓ Α' 170.

Hickman, M., Thomas, L., Silvestri, S. et Nickels, H.C. (2011), « 'Suspect Communities'? Counter-terrorism policy, the press, and the impact on Irish and Muslim communities in Britain », London Metropolitan University, juillet 2011.

Hongrie, Egyenlő Bánásmód Hatóság, résolution, n° 301/2011, Budapest.

Huotari, K. Törmä, S. et Tuokkola, K. (2010), *Discrimination dans les domaines de l'éducation et les loisirs* (*Syrjintä koulutuksessa ja vapaa-ajalla, sisäasiainministeriön julkaisu*), Helsinki, Sisäasiainministeriö.

Irlande, Equality Tribunal (2011a), *B. Farrell c. Irish Youth Promotions Ltd.* (en liquidation), DEC-E2011-002, décembre 2011.

Irlande, Equality Tribunal (2011b), *Hannon c. First Direct Logistics Limited*, EE/2008/04, 29 mars 2011.

Italie, Cour Constitutionnelle (2010), Loi n° 247/2007.

Italie, Cour de Milan (2011), *Ordinanza del 1 aprile 2011*, 1^{er} avril 2011.

Italie, Décret 215/2003 (*Decreto Legislativo, Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica*), 215/2003, 9 juillet 2003.

Italie, Décret 216/2003 (*Decreto Legislativo, n. 216, Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*), 216/2003, 9 juillet 2003.

Lituanie, Bureau du Médiateur pour l'égalité des chances (*Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba*) (2010), *Rapport annuel 2010*.

Lituanie, Loi modifiant la loi sur le statut légal des étrangers, n° XIP-2360(2) 21 juin 2011.

Lituanie, Seimas (2011), « Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 21, 25, 33, 56, 57, 67 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas », No. XI-1436, 9 juin 2011.

Malte (2011), Employment and Industrial Relations Act (Cap. 452), Protection of Maternity (Employment) (Amendment) (No. 2) Regulations, 2011, disponible sur : <http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=22757&l=1>.

Malte, Cour Constitutionnelle, appel en matière civile 43/2008/2, *Joanne Cassar c. Director of Public Policy*, 23 mai 2011.

Médiateur européen (2011), « Le Médiateur demande à la Commission de démontrer qu'elle n'a pas commis de discrimination fondée sur l'âge », communiqué de presse n° 7/2011, 1^{er} avril 2011.

Nations Unies (2011), « Open-ended working group on Ageing for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons General Assembly resolution 65/182 Second working session », New York, 1-4 août 2011.

Nations Unies, Assemblée générale (2010), Résolution adoptée par l'Assemblée générale sur la base du rapport de la Troisième Commission (A/65/448)] 65/182, suite donnée à la deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement, 4 février 2011.

Nations Unies, Assemblée générale (2011), *Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme: Lois et pratiques discriminatoires et actes de violence dont sont victimes des personnes en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre*, 17 novembre 2011.

Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011), « Droits de l'homme, orientation sexuelle et identité de genre », A/HRC/17/L.9/Rev.1, 15 juin 2011.

Organisation Mondiale de la Santé (OMS), Sethi D., Wood S., Mitis F., Bellis M., Penhale B., Iborra Marmolejo I., Lowenstein A., Manthorpe G. et Ulvestad Kärki F. (eds.) (2011), *European report on preventing elder maltreatment*, Copenhague, Organisation mondiale de la Santé.

OMS et Banque Mondiale (2011), *Rapport mondial sur le handicap*, Malte, OMS.

Organisation Internationale du travail (OIT) (2011), *Global Employment Trends for Youth: 2011 Update*, Genève, OIT.

Parlement européen (2011a), Aspects relatifs au droit civil, au droit commercial, au droit de la famille et au droit international privé du plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm (2010/2080(INI), P7_TA(2010)0426, Bruxelles, 23 novembre 2011.

Parlement européen (2011b), Commission de l'emploi et des affaires sociales, Mobilité et inclusion des personnes handicapées et Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées (2010/2272(INI)), 6 juillet 2011.

Pays-Bas, Chambre basse du parlement (*Tweede Kamer der Staten-Generaal*) (2012), Kamerstuk 33 165, *Instelling van een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding*.

Pays-Bas, Gouvernement des Pays-Bas (2012), *Voorstel van wet van het lid Thieme tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in verband met het invoeren van een verplichte voorafgaande bedwelmig bij ritueel slachten*, 31 751.

Pays-Bas, Ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume (*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*) (2011), *Ministerraad stemt in met wetsvoorstel verbod gelaatsbedekkende kleding*, communiqué de presse, 16 septembre 2011.

Pologne, Loi sur l'égalité de traitement (*Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania*), 3 décembre 2010, JO 2010, n° 254, 1700.

Pologne, Projet de loi modifiant le code pénal polonais (*Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny*), Druk n° 4253 18 avril 2011.

Pologne, Queer Uniwersytecie Warszawskim (2011), *Przemilczane, przemilczani. Raport z badań nad sytuacją osób LGBTQ studiujących na Uniwersytecie Warszawskim*, Varsovie, Queer UW.

Portugal, Loi 7/2011 du 15 mars 2011 (*Lei n. 7/2011 de 15 de Março, Cria o procedimento de mudança de sexo e de nome próprio no registo civil e procede à décima sétima alteração ao Código do Registo Civil, Diário da República, 1.ª série – n° 52*).

République tchèque, Bureau statistique (*Český statistický úřad*) (2011), *Preliminary results of the 2011 Population and Housing Census*, 15 décembre 2011.

Roumanie, Loi 287/2009 du Code Civil (*Legea nr.287/2009 privind Codul civil*).

Roumanie, Loi antidiscrimination 137/2000 (*Ordonanța Guvernului nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată*), 8 février 2007.

Roumanie, Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 80/2011 (*OUG 80/2011 pentru modificarea si completarea Legii nr. 119/1996 cu privire la actele de stare civila de 30 septembrie 2011*), article I.(20), Journal officiel, Part I, n° 694, 30 novembre 2011.

Roumanie, PROIECT (2011), *Hotărâre de Guvern privind aprobarea indicatorilor tehnico-economici pentru 210 obiective de investiții, grădinițe cu program normal cu 2 săli de grupă, cuprinse în Proiectul «Reforma educației timpurii în România, Componentele 1.a, 1.b și 1.c*.



Royaume-Uni, Equality and Human Rights Commission (EHRC) (2011), *Sex and Power 2011*, août 2011.

Royaume-Uni, Home Office (2011a), « Advancing transgender equality: A plan for action », décembre 2011.

Royaume-Uni, Home Office (2011b), « Working for lesbian, gay, bisexual and transgender equality: moving forward », mars 2011.

Royaume-Uni, Institute of Race Relations (2011), *Islamophobia, human rights and the anti-terrorist laws*, disponible sur : www.irr.org.uk/publications/issues/islamophobia-human-rights-and-the-anti-terrorist-laws.

Royaume-Uni, Office for Disability Issues (2011), *Independent Living Scrutiny Group - Second Annual Report*, Londres, mai 2011.

Slovaquie, Conseil du gouvernement pour les droits de l'homme, les minorités nationales et la parité (*Rada vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť*) (2011a), « Štatút Výboru pre rodovú rovnosť ».

Slovaquie, Conseil pour les droits de l'homme, les minorités nationales et l'égalité entre les hommes et les femmes du gouvernement slovaque (*Rada vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť*) (2011b), Résolution n° 15, 27 juin 2011.

Slovaquie, Loi n° 257/2011 coll. modifiant la loi n° 311/2001 coll. (Code du travail) (*Zákon č. 257/2011 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony*).

Slovaquie, Úrad vlády Slovenskej republiky (2011), *Návrh na zmenu Štatútu Rady vlády Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť*, mai 2011.

Slovénie, Loi modifiant la loi sur la réhabilitation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées (*Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o poklicnirahabiliciji in zaposlovanju invalidov*).

Slovénie, Univerza na Primorskem, Fakulteta za management (2010), *Študija o diskriminaciji na trgu dela: Zaključno poročilo*, Ljubljana: Urad za enake možnosti.

Suède, Conseil national pour la protection sociale (*Socialstyrelsen*) (2010), « Transsexuella och övriga personer med könsidentitetsstörningar - Rättsliga villkor för fastställelse av könstillhörighet samt vård och stöd ».

Suède, Médiateur pour l'égalité (*Diskrimineringsombudsmannen*) (2011a), NB 2009/1224.

Suède, Médiateur pour l'égalité (2011b), ANM 2011/66.

Suède, Médiateur pour l'égalité (2011c), A 158/10.

Suède, Ministère de la Santé et des Affaires sociales (*Socialdepartementet*) (2011), « En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken i Sverige 2011-2016 », S2012.028, 16 juin 2011.

Thomsen, L. B. et Høgelund J. (2011), *Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellem 2002 og 2010*, Copenhagen, The National Centre for Social Research.

World Economic Forum (2010), *The global gender gap report 2010*, Genève, World Economic Forum.

ONU et CdE

Janvier

8 février – Conseil de l'Europe, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) publie son quatrième rapport sur l'Espagne

Février

7 mars – Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), discussion thématique sur la discrimination raciale à l'égard des personnes d'ascendance africaine

Mars

4 avril – Le CERD publie ses observations finales sur la Lituanie et l'Irlande

8 avril – Le CERD publie ses observations finales sur l'Espagne

Avril

31 mai – ECRI publie son quatrième rapport sur Chypre

Mai

24 juin – ECRI adopte la recommandation de politique générale n° 13 sur la lutte contre l'anti tsiganisme et les discriminations envers les Roms

Juin

Juillet

Août

13 septembre – ECRI publie son quatrième rapport sur la Lituanie

14 septembre – Le CERD publie ses observations finales sur la République tchèque, Malte et le Royaume-Uni

22 septembre – Le Sommet des Maires pour les Roms du Conseil de l'Europe adopte la déclaration finale ; les représentants ont apporté leur soutien au lancement d'une Alliance européenne des villes et des régions pour l'inclusion des Roms

Septembre

Octobre

Novembre

Décembre

UE

Janvier

Février

9 mars – Le Parlement européen adopte une résolution relative à la stratégie de l'UE sur l'intégration des Roms

Mars

5 avril – La Commission européenne publie une communication sur un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020

Avril

Mai

Juin

Juillet

Août

2 septembre – Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020

Septembre

Octobre

Novembre

Décembre

6

Racisme et discrimination ethnique



La tuerie qui a fait 77 morts et 242 blessés en Norvège en juillet 2011 a rappelé de manière saisissante et tragique les extrêmes auxquels pouvaient mener les excès du racisme, de l'antisémitisme, de la discrimination ethnique et de l'intolérance s'ils ne sont pas contrôlés. Cette attaque a également jeté une lumière crue sur d'autres manifestations de racisme et de discrimination ethnique au sein de l'Union européenne (UE) en 2011: la violence contre les Roms dans au moins quatre États membres de l'UE, des affrontements violents entre des résidents locaux et des demandeurs d'asile et des meurtres à caractère raciste sont autant de preuves qu'il subsiste des formes extrêmes d'intolérance. En outre, et malgré les efforts importants des États membres pour la juguler, la discrimination ethnique reste une réalité dans l'ensemble de l'UE, que cela soit dans le domaine des soins de santé, de l'éducation, de l'emploi ou du logement. Les populations roms continuent notamment à être victimes de discriminations dans ces domaines, comme le montrent les données collectées par la FRA et d'autres organismes.

Ce chapitre décrit, tout d'abord, les incidents notables de violence raciste à l'égard de groupes de minorités dans certains États membres de l'UE. Il passe ensuite à l'examen de l'évolution de la législation, des politiques et des pratiques relatives au racisme et à la discrimination ethnique dans les États membres de l'UE, en présentant également un aperçu de l'avancement de la collecte de données officielles sur les crimes racistes commis dans l'UE. Des éléments de preuves de discrimination ethnique dans les domaines des soins de santé, de l'éducation, de l'emploi et du logement dans les États membres de l'UE sont également passés en revue. Le chapitre se conclut sur une analyse plus approfondie de la situation des populations roms, à travers le prisme de la discrimination ethnique. Cette dernière section met également en lumière les initiatives prises au niveau national et européen afin d'améliorer la situation des populations roms. Au niveau de l'UE, ces initiatives sont principalement reflétées dans la communication de la Commission européenne publiée en avril 2011, sur un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms.¹

Développements clés en matière de racisme et de discrimination ethnique :

- des crimes et des incidents de violence racistes se produisent encore dans de nombreux États membres de l'UE. Bien qu'il existe des différences au niveau de la collecte de données sur de tels incidents, certains États membres de l'UE travaillent pour ou continuent d'améliorer la collecte de données sur les crimes racistes ;
- au niveau des États membres de l'UE, des études révèlent des discriminations à l'école contre des enfants migrants de la deuxième génération de différentes origines et des discriminations contre les enfants roms à l'école. Des évaluations de la discrimination dans certains États membres montrent des discriminations dans les domaines de l'emploi et du logement ;
- le Conseil de l'Union européenne adopte la communication de la Commission européenne sur un cadre européen pour les stratégies nationales d'intégration des Roms jusqu'à 2020. Dans le contexte de ce nouveau cadre de coopération, les États membres de l'UE communiquent leur stratégie nationale d'intégration des Roms à la Commission européenne ;
- bien que certains États membres commencent à adopter des mesures au niveau national pour améliorer l'intégration des Roms, des données récentes montrent que la situation des Roms reste critique en ce qui concerne les soins de santé, l'éducation, l'emploi, le logement, la pauvreté et la discrimination.

¹ Commission européenne (2011).

6.1. Incidents racistes notables dans les États membres de l'UE

En mars 2011, en **Hongrie**, des groupes extrémistes (la Garde civile pour un avenir meilleur - *Szebb Jövőért Polgárőrség*; le Corps des vilains - *Betyársereg*; et les Forces de défense - *Véderő*) se sont regroupés pour organiser des manifestations anti-roms, qui ont duré tout un mois à Gyöngyöspata. À titre d'exemple, les actes racistes suivants ont été commis à l'encontre de la population rom locale :

- une jeune femme rom a été attaquée physiquement et menacée de « voir son sang décorer la maison ! » ;
- un homme rom a été menacé d'une hache sous les yeux de sa fille de deux ans, tout en subissant les menaces suivantes : « Je me servirai de ton sang pour bâtir ma nouvelle maison ! » ;
- une femme rom enceinte, choquée par les menaces proférées à son adresse, a commencé à accoucher prématurément.

Fin août 2011, quelque 1 500 personnes se sont rassemblées à Rumburk, en **République tchèque**, afin de manifester contre les populations roms locales. Les émeutiers ont détruit des propriétés appartenant à des Roms, en leur criant de partir. Après une autre manifestation à l'encontre des populations roms locales en septembre 2011 à Varnsdorf, une jeune manifestante a été inculpée de négation de génocide. Elle portait un t-shirt frappé du slogan : « Rendez-nous Hitler ! Débarrassez-nous de ces ordures ! Gazez les Roms ! ». Ces incidents ont attisé les tensions et déclenché des manifestations anti-Roms dans d'autres localités, comme à Nový Bor.

Après la mort d'un jeune bulgare dans un accident de la route en septembre 2011 en **Bulgarie**, une vague de violence anti-Roms a déferlé sur le pays. Le conducteur incriminé aurait été un proche de la famille d'un homme d'affaires rom, Kiril Rashkov. Trois maisons de la famille Rashkov ont été incendiées la nuit de l'accident. Des rassemblements anti-roms ont été organisés via Facebook. Plusieurs Roms ont été attaqués et blessés, et des propriétés appartenant à des personnes roms ont été vandalisées. Les manifestants ont proféré des insultes à l'égard des Roms et des Turcs, criant des slogans tels que « Les Turcs sous nos couteaux ! », « Mort aux Gitans ! », « Faisons du savon de gitans ! », « Les Turcs hors de Bulgarie ! ».

En décembre 2011, à Turin, **Italie**, une fille de 16 ans a affirmé avoir été violée par un Rom. Après une manifestation générale contre la criminalité organisée par quelques habitants de la région où vivait la jeune fille, un groupe de manifestants s'est rendu au camp rom de Continassa pour

y mettre le feu. Même si aucun décès n'a été déploré, le camp a été mis à sac et ses habitants ont perdu leurs biens. La jeune fille a avoué ultérieurement qu'elle n'avait pas été agressée sexuellement et qu'elle avait inventé cette histoire afin de dissimuler à ses parents la relation intime qu'elle entretenait avec son petit ami italien.

Un autre épisode majeur de violence raciste est survenu à Florence, **Italie**, quelques jours plus tard. Un sympathisant de CasaPound, une organisation de tendance néofasciste a tué deux Sénégalais et blessé gravement trois autres. Des organisations de la société civile et quelques instances locales ont organisé une grande manifestation à Florence le 17 décembre, et le président de la République a appelé à une action collective pour mettre fin à la violence et aux crimes racistes. Après ces meurtres, plusieurs messages de soutien au tueur ont été mis en ligne. Des enquêtes ont été lancées par les autorités afin d'identifier et de poursuivre les auteurs de ces déclarations.

Bien que des événements d'une telle violence soient exceptionnels, les données officielles sur les crimes racistes rassemblées auprès des États membres de l'UE tendent à montrer que ce phénomène reste très préoccupant dans l'UE. La plupart des systèmes de collecte de données mis en place dans les États membres de l'UE restent toutefois perfectibles, comme le montre la prochaine section de ce chapitre.

6.2. Évolution et tendances des crimes racistes officiellement signalés

La directive sur l'égalité raciale et la décision-cadre relative à la lutte contre le racisme et la xénophobie² garantissent respectivement une protection contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, et la protection contre les infractions racistes et xénophobes.

Malgré l'engagement et les efforts soutenus des États membres pour mettre fin aux crimes à motivation raciale, ceux-ci restent une réalité dans l'UE. En outre, de nombreux États membres n'ont toujours pas mis en place de mécanismes systématiques de collecte de données afin de signaler l'incidence des crimes racistes au niveau national. Quantifier la prévalence des crimes racistes dans l'UE ou comparer les tendances au fil du temps entre les États membres reste donc difficile.

Si les décideurs veulent pouvoir disposer de preuves solides à partir desquelles formuler des politiques efficaces et ciblées pour lutter contre le racisme, il est nécessaire que les services de maintien de l'ordre, les systèmes de justice pénale et les ministères concernés

² Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil, JO 2008 L 328, p. 55.



rassemblent régulièrement et de manière continue les données officielles sur les crimes racistes. Le fait d'avoir des données fiables et solides à disposition dans ce domaine permettrait d'évaluer l'efficacité de ces politiques et de les ajuster si nécessaire.

Même si des lacunes subsistent, presque tous les États membres de l'UE enregistrent sous différentes formes quelques données officielles sur les crimes racistes. On constate toutefois d'importantes différences au niveau de la portée et de la transparence des systèmes qu'ils exploitent, comme le montrent les Tableaux 6.1 et 6.2. Les mécanismes de collecte de données officielles des États membres sur les crimes racistes se répartissent en quatre grandes catégories :

- aucune donnée – aucune donnée sur les crimes racistes n'est enregistrée ou publiée ;
- données limitées – la collecte des données se limite à quelques incidents à caractère raciste et les données ne sont généralement pas publiées ;
- collecte correcte – plusieurs types de motivations des crimes racistes sont enregistrés (racisme/xénophobie, religion, antisémitisme, islamophobie, extrémisme (de droite)) et les données sont généralement publiées ;
- collecte exhaustive – plusieurs types de motivations des crimes racistes sont enregistrés (racisme/xénophobie, religion, antisémitisme, islamophobie, extrémisme (de droite)), ainsi que les caractéristiques des victimes et agresseurs, le lieu de la rétorsion criminelle, et le type de crime commis (meurtre, violences ou menaces, par exemple). Les données sont toujours publiées.

Tableau 6.1: Situation de la collecte de données officielles sur les crimes racistes dans les États membres, par pays depuis janvier 2012

Aucune donnée	Données limitées	Collecte correcte	Collecte exhaustive
Estonie	Bulgarie	Allemagne	Finlande
Roumanie	Chypre	Autriche	Pays-Bas
	Espagne	Belgique	Royaume-Uni
	Hongrie	Danemark	Suède
	Italie	France	
	Lettonie	Irlande	
	Luxembourg	Lituanie	
	Malte	Pologne	
	Portugal	République tchèque	
	Slovénie	Slovaquie	
	Croatie		
Grèce : système de collecte des données mis sur pied le 29 septembre 2011			

Source: FRA, 2011

Les données officielles sur les crimes racistes continuent à ne pas être enregistrées ni publiées en **Estonie** et en **Roumanie**.

Des mesures visant à améliorer la collecte des données ont été prises en **Grèce**, **Italie** et **Espagne**. À l'initiative de la commission nationale des droits de l'homme et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), un réseau de collecte des données relatives aux incidents racistes violents a été mis sur pied en **Grèce**, permettant aux autorités de surveiller de plus près l'incidence des crimes racistes.³

L'Observatoire de la sécurité contre les actes discriminatoires (*Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori*, Oscad) mis sur pied en **Italie** en septembre 2010 permet à présent de contrôler officiellement les actes discriminatoires à l'encontre des minorités, en raison de leur origine ethnique ou raciale.⁴ L'Oscad a ses bureaux au département de la sécurité publique, au sein du Ministère de l'Intérieur, et il agit sous la houlette de la direction centrale de la police criminelle. Une partie des activités de l'Oscad consiste à déterminer si des actes discriminatoires perpétrés à l'encontre de minorités et motivés par leur origine ethnique peuvent être poursuivis en tant qu'infraction pénale.

Le système de statistiques criminelles **espagnol** a été modifié en 2011, pour intégrer le signalement systématique des actes racistes/xénophobes dans les régions autonomes de Catalogne, de Navarre et du Pays Basque.⁵

Les recherches effectuées par la FRA montrent que faire la distinction entre discriminations ethnique et religieuse est souvent difficile. Par exemple pour l'enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS), 23 500 personnes issues de diverses minorités ethniques et de groupes de migrants ont été interrogées dans les 27 États membres de l'Union européenne. Environ 40 % de toutes les personnes interrogées se sont auto-identifiées comme musulmanes. L'enquête montre que de nombreux membres des groupes minoritaires interrogés ont déclaré avoir souffert de discriminations, et presque la moitié des répondants musulmans n'ont pas pu déterminer s'ils se sentaient davantage discriminés sur la base de leurs « religion ou convictions » ou de leurs « origine ethnique ou étrangère ».

³ Grèce, Commission nationale pour les droits de l'homme et HCR Grèce (2011).

⁴ Italie, Polizia di Stato (2011).

⁵ Espagne, Ministère du Travail et de l'Immigration (2011).

Tableau 6.2: Crimes racistes signalés officiellement, par pays

Pays	Données enregistrées (telles que définies par l'organe rassemblant les données)	Source(s) des données	Publication des données
AT	Crimes à motivation politique (<i>Politisch motivierte Kriminalität</i>) : délits commis (<i>Tathandlungen</i>) et affaires portées devant le tribunal (<i>Anzeigen</i>)	Ministère de l'Intérieur, Agence fédérale de la protection de l'État et du contre-terrorisme (<i>Bundesministerium für Inneres, Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung</i>)	Données publiées : rapport annuel sur la protection de la Constitution (<i>Verfassungsschutzbericht</i>)
BE	Nombre d'incidents à caractère racial et xénophobe communiqués à la police	Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme	Données publiées : Rapport annuel sur la discrimination/diversité
BG	Infractions pénales à l'encontre des droits des citoyens enregistrées par la police	Ministère de l'Intérieur	Données non publiées
CY	Infractions graves – incidents raciaux et/ou affaires portées en justice	Police chypriote	Données publiées : Infractions graves – incidents et/ou affaires raciaux
CZ	Crimes dans un contexte extrémiste (<i>Trestná činnost s extremistickým podtextem</i>)	Ministère de l'Intérieur, département de la politique de sécurité (<i>Ministerstvo vnitra, Odbor bezpečnostní politiky</i>)	Données publiées : rapport annuel sur le problème de l'extrémisme en République tchèque (<i>Zpráva o problematice extremismu na území České Republiky</i>)
DE	Crime à motivation politique : infractions pénales à motivation politique (<i>Politisch motivierte Kriminalität; politisch motivierte Straftaten</i>)	Ministère de l'Intérieur (<i>Bundesministerium des Innern</i>)	Données publiées : rapport annuel sur la protection de la Constitution (<i>Verfassungsschutzbericht</i>)
DK	Crimes dans un possible contexte extrémiste (<i>Kriminelle forhold med mulig ekstremistisk baggrund</i>)	Service de la sûreté et des renseignements danois (<i>Politiets efterretningstjeneste</i>)	Données publiées : rapport annuel sur les crimes dans un possible contexte extrémiste (<i>Kriminelle forhold [...] med mulig ekstremistisk baggrund</i>)
EE	Aucune donnée officielle rassemblée sur des crimes racistes	s/o	s/o
EL	Incidents racistes violents	Commission nationale des droits de l'homme et Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en Grèce	s/o
ES	Actes racistes et xénophobes (Catalogne, Navarre, Pays Basque)	Forces de police nationales et Garde civile	Données non publiées
FI	Crimes racistes communiqués à la police	Collège de police de Finlande (<i>Poliisi ammattikorkeakoulu</i>)	Données publiées : rapport annuel sur les crimes haineux communiqués à la police finlandaise (<i>Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa</i>)
FR	Actes et menaces à caractère raciste, antisémite et xénophobe constatés par les services de police et de gendarmerie	Commission nationale consultative des droits de l'homme	Données publiées : rapport annuel sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie
HU	Nombre d'affaires criminelles	Base de données statistiques unifiée des enquêtes et poursuites judiciaires	Données non publiées
IE	Crimes racistes signalés	Bureau central des statistiques (<i>Central Statistics Office</i>)	Données publiées : Bureau pour la promotion et l'intégration des migrants (<i>Office for the Promotion of Migrant Integration</i>)
IT	Actes discriminatoires à l'encontre de minorités motivés par une origine ethnique ou raciale, des croyances religieuses, l'orientation sexuelle, l'identité de genre et le handicap enregistrés	Police nationale italienne (<i>Polizia di Stato</i>), Observatoire de la sécurité contre les actes discriminatoires (<i>Polizia di Stato, Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori, Oscad</i>)	Données publiées sous la forme d'un nombre global d'actes discriminatoires

Source: FRA, 2011

Tableau 6.2: (suite)

Pays	Données enregistrées (telles que définies par l'organe rassemblant les données)	Source(s) des données	Publication des données
LT	Affaires enregistrées, instructions préparatoires et nombre d'affaires portées au tribunal/de personnes condamnées relativement à une discrimination sur la base de la nationalité, de la race, du genre, l'ascendance, la religion ou l'appartenance à d'autres groupes, et relativement à des incitations à la haine à l'encontre de groupes de personnes d'une certaine nationalité, race, ethnicité, religion ou autre	Département des technologies de l'information et des communications, Ministère de l'intérieur (<i>Informatikos ir ryšių departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos</i>)	Données non publiées
LU	Infractions contre les personnes, discriminations raciales	Police grand-ducale	Données publiées : Rapport d'activité annuel de la Police grand-ducale
LV	Nombre d'affaires criminelles initiées en relation avec une incitation à la haine nationale, ethnique et raciale	Police de la sécurité (<i>Drošības policija</i>)	Données non publiées
MT	Crime raciste	Forces de police maltaises	Données non publiées
NL	Incidents à caractère discriminatoire et criminel enregistrés par la police (<i>Door de politie geregistreeerde en aangeleverde incidenten met een discriminatoir karakter</i>)	Centre national d'expertise de la police sur la diversité (<i>Landelijk ExpertiseCentrum [sic] Diversiteit van de Politie</i>)	Données publiées : rapport annuel sur la criminalité discriminatoire (<i>Criminaliteitsbeeld discriminatie</i>)
PL	Procédures lancées et crimes établis concernant des cas de haine basée sur des différences de nationalité, d'ethnicité, de race ou de religion; affaires présentant des motivations racistes ou xénophobes traitées par les bureaux du procureur; condamnations finales conformément aux articles pertinents du code pénal	Temida, Système statistique des crimes de la police; parquet; registre national de la criminalité	Données non publiées
PT	Crimes racistes signalés à la police	Direction générale de la politique judiciaire (<i>Direcção-Geral da Política de Justiça</i>)	Données non publiées
RO	Aucune donnée officielle rassemblée sur des crimes racistes	s/o	s/o
SE	Infractions à motivation haineuse identifiées signalées à la police (<i>polisänmälningar med identifierade hatbrottsmotiv</i>)	Conseil national suédois pour la prévention criminelle (<i>Brottsförebygganderådet</i>)	Données publiées : Rapport annuel sur les statistiques liées aux infractions avec motif haineux identifié signalées à la police (<i>Statistik över polisänmälningar med identifierade hatbrottsmotiv</i>)
SI	Infractions pénales notamment motivées par une intolérance raciale, ethnique ou religieuse	Direction policière (<i>Policijske uprava</i>)	Données non publiées
SK	Crime à motivation raciste, personnes poursuivies et sous le coup d'une enquête (<i>rasovo motivovaná trestná činnosť, údaje o stíhaných a vyšetrovaných osobách</i>)	Ministère de l'Intérieur, Police (<i>Ministerstvo vnútra, Polícia</i>)	Données publiées : rapport mensuel sur les statistiques criminelles (<i>Štatistika kriminality v Slovenskej republike</i>)
UK	Angleterre, Irlande du Nord et pays de Galles : crimes enregistrables dans le cadre du règlement d'enregistrement du Ministère de l'Intérieur Écosse : incidents racistes enregistrés par la police ; chefs d'accusation de crimes racistes haineux	Angleterre, Irlande du Nord et pays de Galles : Association des chefs de police (<i>Association of Chief Police Officers</i>) Écosse : Procureur général (<i>Procurator Fiscal</i>)	Données publiées : Angleterre, Irlande du Nord et pays de Galles : Total des crimes haineux enregistrés par les forces régionales en Angleterre, au pays de Galles et en Irlande du Nord au cours de l'année civile (<i>Total of recorded hate crime from regional forces in England, Wales and Northern Ireland during the calendar year</i>) Écosse : rapport annuel sur les crimes haineux (exercice financier)
HR	Infractions pénales signalées, discrimination raciale ou autre (<i>Rasna i druga diskriminacija</i>)	Ministère de l'Intérieur (<i>Ministarstva unutarnjih poslova</i>)	Données publiées : aperçu des indicateurs de base pour la sécurité publique (<i>Temeljnih sigurnosnih pokazatelja</i>)

Les Tableaux 6.3 à 6.5 dévoilent les tendances qui se dégagent des données enregistrées et publiées officiellement sur les crimes racistes, antisémites et extrémistes (de droite) perpétrés dans des États membres de l'UE. Les données rassemblées au niveau des États membres ne sont pas suffisantes pour établir des tendances pour les crimes motivés par l'islamophobie. Des comparaisons directes entre les États membres ne peuvent et ne doivent pas être faites ici, toutes les variations observées reflétant les pratiques en matière de collecte de données au niveau national.

Les données reprises dans ces tableaux diffèrent de celles présentées dans le rapport annuel sur les crimes haineux dans la région de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et publiées par son Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH).⁶ Le rapport annuel du BIDDH présente des données portant sur des crimes haineux, qui lui ont été communiquées par les gouvernements des 56 pays participants de l'OSCE, quelques organisations partenaires et des organisations non gouvernementales (ONG) actives dans ce domaine.

Les données présentées aux Tableaux 6.3 à 6.5 sont extraites des rapports officiels traitant de crimes racistes et disponibles dans le domaine public, publiés par les autorités compétentes des États membres de l'UE et en tant que telles, elles permettent de voir ce qu'on peut conclure des données officielles de la justice pénale en matière de crimes racistes.

Lorsqu'on étudie les tendances, il faut prendre garde de ne pas confondre le taux d'incidents à caractère raciste signalés avec le taux réel de crimes racistes. Il est de notoriété publique que les crimes racistes restent largement non signalés (comme de nombreuses formes de crimes interpersonnels). De plus, les variations observées d'une année sur l'autre dans un même État membre de l'UE peuvent résulter :

- de la manière dont les crimes racistes sont définis en droit pénal ;
- des changements dans la manière dont les (caractéristiques des) incidents à caractère racistes sont enregistrés ;
- de la volonté des victimes et/ou de témoins de signaler les incidents ;
- de la survenue réelle des crimes racistes.

⁶ Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) (2011).

Pratiques encourageantes

Enseigner l'Holocauste et prévenir les crimes contre l'humanité

Depuis 2003, l'Agence **croate** de l'enseignement a modifié le programme scolaire en y incluant une formation destinée aux enseignants afin de les aider à intégrer l'enseignement de l'Holocauste et la prévention des crimes contre l'humanité (*Poučavanje o holokaustu i sprečavanju zločina protiv čovječnosti*). Au total, 517 enseignants ont assisté aux séminaires annuels de formation sur trois jours sur la question et ont entrepris de développer et de dispenser le contenu de la formation et les projets des étudiants. Chaque année, le Ministère envoie également une circulaire à toutes les écoles, leur demandant de respecter la Journée commémorative de l'Holocauste, et s'assure ainsi que l'initiative conserve son impact et sa réussite.

Le Conseil de l'Europe, conjointement avec l'OSCE, a également mis en place un site internet pour fournir des informations sur le génocide des Roms (www.romagenocide.org). Il comprend une base de données sur le génocide des Roms, avec une bibliothèque virtuelle de publications utiles, et une carte interactive sur laquelle les pays peuvent indiquer leurs caractéristiques spéciales ou distinctives au niveau national. Le site fournit également des informations sur les programmes de formation, les matériels pédagogiques disponibles, les manuels scolaires, les lieux de mémoire, et les pratiques novatrices introduites par les ministères, la société civile, les organisations internationales, les musées et les écoles.

Pour plus d'informations, visitez le site de l'Agence de l'enseignement (Agencije za odgoj i obrazovanje) : à : www.azoo.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=3204:poučavanje-o-holokaustu-mora-postati-temeljna-vrijednost-u-odgoju-i-obrazovanju&catid=273:povijest.

Les Tableaux 6.3 à 6.5 devraient dès lors être lus pour ce qu'ils sont : une indication des fluctuations dans les crimes racistes enregistrés. Ils ne doivent pas être utilisés pour refléter la prévalence des crimes racistes dans un quelconque État membre de l'UE. L'exemple ci-dessous illustre les raisons pour lesquelles il faut éviter de comparer les États membres entre eux dans ce domaine.

Les États membres où peu de crimes racistes sont enregistrés ont tendance à afficher les niveaux de variations de crimes enregistrés les plus élevés d'une année sur l'autre. Prenons par exemple l'augmentation de 300 % des crimes racistes enregistrés observée à **Chypre** entre 2009 et 2010, la chute de 11,8 % en **Angleterre** et au **pays de Galles**, et la baisse de 15,9 % remarquée en **Allemagne** à la même période. Alors que l'augmentation à Chypre est due à 24 incidents, les diminutions observées en Angleterre et au pays de Galles, ainsi qu'en Allemagne, représentent plus de 3 000 incidents. C'est pourquoi toute variation observée doit être considérée pour ce qu'elle

est, par rapport aux modifications dans les pratiques de collecte de données au niveau national, et par rapport au contexte national et à la période pendant laquelle les incidents à caractère raciste ont été enregistrés.

On observe des augmentations des crimes racistes enregistrés en **Autriche**, à **Chypre**, aux **Pays-Bas**, en **Irlande du Nord** de même qu'en **Croatie** (Tableau 6.3). Dans tous les autres États membres ayant publié des

données officielles, les chiffres sont en baisse. En termes de crimes antisémites enregistrés officiellement, on constate des augmentations en **Autriche** et aux **Pays-Bas**, et des diminutions dans tous les autres États membres ayant publié des données (Tableau 6.4). En termes de crimes d'extrême-droite, on peut observer une baisse des crimes enregistrés officiellement dans tous les États membres ayant fait part de leurs données, à l'exception des **Pays-Bas** (Tableau 6.5).

Tableau 6.3: Tendances des crimes racistes enregistrés officiellement, 2000-2010, nombre d'incidents enregistrés et variations des crimes enregistrés d'une année à l'autre, par pays

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AT	450	528 17,3 %	465 -11,9 %	436 -6,2 %	322 -26,1 %	406 26,1 %	419 3,2 %	752 79,5 %	835 11 %	791 -5,3 %	1 040 31,5 %
BE	757	751 -0,8 %	727 -3,2 %	848 16,6 %	1 021 20,4 %	1 226 20,1 %	1 362 11,1 %	1 318 -3,2 %	1 193 -9,5 %	1 086 -9 %	924 -14,9 %
CY	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	2	18 800 %	3 -83,3 %	6 100 %	8 33,3 %	32 300 %
DE	s.o.	14 725	12 933 -12,2 %	11 576 -10,5 %	12 553 8,4 %	15 914 26,8 %	18 142 14 %	17 607 -2,9 %	20 422 16 %	19 468 -4,7 %	16 375 -15,9 %
DK	28	116 314,3 %	68 -41,4 %	53 -22,1 %	37 -30,2 %	87 135,1 %	227 160,9 %	35 -84,6 %	113* -35,4 %	73 -15,1 %	62 -15,1 %
FI	495	448 -9,5 %	364 -18,8 %	522 43,4 %	558 6,9 %	669 19,9 %	748 11,8 %	698 -6,7 %	1 163* 19,1 %	1 385 19,1 %	1 168 -15,7 %
FR	903	424 -53 %	1 317 210,6 %	833 -36,8 %	1 574 89 %	979 -37,8 %	923 -5,7 %	723 -21,7 %	864 19,5 %	1 841 113,1 %	1 352 -26,6 %
IE	72	42 -41,7 %	100 138,1 %	62 -38 %	84 35,5 %	94 11,9 %	173 84 %	214 23,7 %	172 -19,6 %	128 -25,6 %	122 -4,7 %
LU	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	14	17 21,4 %	21 23,5 %	28 33,3 %	24 -14,3 %
NL	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	1 223	1 089 -11 %	1 168 7,3 %
SE	2 703	2 785 3 %	2 391 -14,1 %	2 436 1,9 %	2 414* -1,3 %	2 383 -1,3 %	2 575 8,1 %	2 813 9,2 %	4 826* -4,1 %	4 707 -2,5 %	4 338 -7,8 %
SK	35	40 14,3 %	109 172,5 %	119 9,2 %	79 -33,6 %	121 53,2 %	188 55,4 %	155 -17,6 %	213 37,4 %	132 -38 %	114 -13,6 %
UK: EN & WAL**	25 116	30 133 20 %	31 034 3 %	35 022 12,9 %	37 074 5,9 %	41 459 11,8 %	42 554 2,6 %	38 351 -9,9 %	36 762 -4,1 %	35 705 -2,9 %	31 486 -11,8 %
UK: NI**	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	1 006	1 183 17,6 %	1 044 -11,7 %	1 036 -0,8 %	1 061 2,4 %
UK: SCO**	s.o.	s.o.	1 699	2 673 57,3 %	3 097 15,9 %	3 856 24,5 %	4 294 11,4 %	4 474 4,2 %	4 543 1,5 %	4 564 0,5 %	4 513 -1,1 %
UK: EN, NI, WAL****										43 426	39 311 -9,5 %
HR	s.o.	1	0	1	3 200 %	0	9	5 -44,4 %	8 60 %	6 -25 %	11 83,3 %

Notes: les comparaisons peuvent uniquement se faire au sein d'un même État membre de l'UE, et non entre deux États. * Non comparable avec les années précédentes en raison des modifications apportées aux procédures d'enregistrement. ** Exercice financier: avril-mars. Les données du Royaume-Uni incluent: EN - Angleterre, WAL - pays de Galles, NI - Irlande du Nord et SCO - Écosse.

*** Infractions pénales à caractère raciste et religieux. **** Année civile: Janvier-Décembre, crimes racistes enregistrés par l'Association des chefs de police.

Source: FRA, 2011

Tableau 6.4: Tendances des crimes antisémites enregistrés officiellement, 2001-2010, nombre d'incidents enregistrés et variations des crimes enregistrés d'une année à l'autre, par pays

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AT	3	20 566,7 %	9 -55,0 %	17 88,9 %	8 -52,9 %	8 0,0 %	15 87,5 %	23 53,3 %	12 -47,8 %	27 125,0 %
CZ	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	23	14 -39,1 %	18 28,6 %	27 50,0 %	48 77,8 %	28 -41,7 %
DE	1 629	1 594 -2,1 %	1 226 -23,1 %	1 346 9,8 %	1 682 25,0 %	1 662 -1,2 %	1 561 -6,1 %	1 496 -4,2 %	1 690 13,0 %	1 268 -25,0 %
FR	219	936 327,4 %	601 -35,8 %	974 62,1 %	508 -47,8 %	571 12,4 %	402 -29,6 %	459 14,2 %	815 77,6 %	466 -42,8 %
NL	41	60 46,3 %	50 -16,7 %	58 16,0 %	65 12,1 %	108 66,2 %	50 -53,7 %	141 182,0 %	209 48,2 %	286 36,8 %
SE	115	131 13,9 %	128 -2,3 %	151 18,0 %	111 -26,5 %	134 20,7 %	118 -11,9 %	159 34,7 %	250 57,2 %	161 -35,6 %
UK*	310	350 12,9 %	375 7,1 %	532 41,9 %	459 -13,7 %	598 30,3 %	561 -6,2 %	546 -2,7 %	926 69,6 %	639 -31,0 %
UK: EN, NI, WAL**									703	488 -30,6 %

Notes: les comparaisons peuvent uniquement se faire au sein d'un même État membre de l'UE, et non entre deux États. * Incidents antisémites dans le Royaume-Uni dans son ensemble (Angleterre, Irlande du Nord, pays de Galles et Écosse) enregistrés par le Cercle de sécurité communautaire (Community Security Trust), une organisation juive indépendante utilisée par les gouvernements successifs comme source de données sur les incidents antisémites. Les données du Royaume-Uni incluent: EN – Angleterre, WAL – pays de Galles, NI – Irlande du Nord et SCO – Écosse. ** Crimes antisémites enregistrés au cours de l'année civile en Angleterre, au pays de Galles et en Irlande du Nord par l'Association des chefs de police.

Source: FRA, 2011

Tableau 6.5: Tendances des crimes d'extrême-droite enregistrés officiellement, 2000-2010: nombre d'incidents enregistrés et variations des crimes enregistrés d'une année à l'autre, par pays

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AT	291	301 3,4 %	261 -13,3 %	264 1,1 %	189 -28,4 %	188 -0,5 %	204 8,5 %	280 37,3 %	333 18,9 %	356 6,9 %	335 -5,9 %
CZ	364	452 24,2 %	473 4,6 %	335 -29,2 %	364 8,7 %	253 -30,5 %	248 -2,0 %	196 -21,0 %	217 10,7 %	265 22,1 %	252 -4,9 %
DE	S.O.	10 054	10 902 8,4 %	10 792 -1,0 %	12 051 11,7 %	15 361 27,5 %	17 597 14,6 %	17 176 -2,4 %	19 894 15,8 %	18 750 -5,8 %	15 905 -15,2 %
FR	207	198 -4,3 %	179 -9,6 %	148 -17,3 %	461 211,5 %	419 -9,1 %	301 -28,2 %	247 -17,9 %	129 -47,8 %	181 40,3 %	127 -29,8 %
NL	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	85	113 32,9 %	134 18,6 %
SE	566	392 -30,7 %	324 -17,3 %	448 38,3 %	306*	292 -4,6 %	272 -6,8 %	387 42,3 %	667*	538 -19,3 %	421 -21,7 %

Notes: les comparaisons peuvent uniquement se faire au sein d'un même État membre de l'UE, et non entre deux États. * Non comparable avec les années précédentes en raison des modifications apportées aux procédures d'enregistrement.

Source: FRA, 2011

ACTIVITÉ DE LA FRA

Remédier au faible signalement des incidents criminels : enquêtes sur les expériences en matière de rétorsion criminelle dans l'UE

La FRA a jusqu'ici conclu une enquête concernant les expériences en matière de rétorsion criminelle – l'enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination – EU-MIDIS. Trois autres enquêtes de la FRA sont en cours, à différentes étapes de leur mise en œuvre : (1) l'antisémitisme tel que vécu et perçu dans la population juive de certains États membres de l'UE ; (2) la discrimination et la rétorsion des personnes lesbiennes, gays, bissexuelles et transgenres (LGBT) ; et (3) une enquête à l'échelle de l'UE sur la violence à l'égard des femmes. Ensemble, ces enquêtes permettront de dresser un portrait plus complet des expériences de rétorsion criminelle parmi différents groupes de population à travers l'UE. Les résultats de ces enquêtes seront publiés en 2013.

Pour de plus amples informations sur ces enquêtes, voir :

- EU-MIDIS : <http://fra.europa.eu/eu-midis> ;
- L'antisémitisme tel que vécu et perçu parmi la population juive dans certains États membres de l'UE : http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_survey_jews_en.htm ;
- Discrimination et rétorsion des personnes LGBT : http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_surveys-lgbt-persons_en.htm ;
- Enquête à l'échelle de l'UE sur la violence à l'égard des femmes : http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_eu_survey_vaw_en.htm.

6.3. La discrimination ethnique dans les soins de santé

Avant d'introduire des éléments de preuves de discrimination ethnique dans les soins de santé dans les États membres de l'UE, il convient de noter que de nombreux instruments juridiques garantissent l'interdiction de toute discrimination basée sur la race ou l'ethnicité dans les secteurs des soins de santé, de l'enseignement, de l'emploi et du logement. Il s'agit notamment de la Convention relative aux droits de l'enfant, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la directive sur l'égalité raciale⁷ et de la Charte sociale européenne (révisée).

Le logement adéquat est également reconnu comme s'inscrivant dans le droit de toute personne à un

niveau de vie suffisant, tel que prévu par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. La Charte des droits fondamentaux de l'UE dispose en outre qu'« afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinée à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales. »

Cette section étudie des cas de discrimination ethnique dans les soins de santé dans le contexte de ces instruments juridiques.

En **France**, à l'aide d'une étude effectuée dans quatre institutions publiques et privées de la région de l'Île-de-France et en se basant sur 116 entretiens et des observations sur le terrain, l'ancienne Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (la Halde)⁸ a trouvé des preuves de trois types de discrimination raciale, réelle ou perçue comme telle, dans le secteur des soins de santé.⁹ Le premier type, le plus commun, concerne les patients qui discriminent les professionnels des soins de santé, ce que ces derniers perçoivent comme du « racisme ordinaire » qu'ils subissent au quotidien. Le deuxième type concerne les professionnels des soins de santé ayant des comportements discriminatoires à l'encontre de patients. Quant au troisième type, il s'agit de professionnels des soins de santé, se discriminant les uns les autres. Si on en croit l'étude, les victimes de discrimination ethnique ne signalent jamais ces incidents, que ce soit à la direction ou aux organismes de gestion des plaintes. En fait, les directeurs d'hôpitaux, qui ont également été interrogés, ont déclaré ne pas être au courant des discriminations ethniques survenant dans les infrastructures de soins de santé, et c'est la raison pour laquelle ils n'ont pas traité ce problème.

Le conseil **espagnol** pour la promotion de l'égalité de traitement et de la non-discrimination sur la base de l'origine ethnique ou raciale, qui a mis sur pied en juin 2010 un réseau de centres d'assistance aux victimes de discrimination (*Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación por origen racial o étnico*), a publié en avril 2011 un rapport sur le fonctionnement de ce réseau.¹⁰ Celui-ci montre que le réseau a traité 235 cas de discrimination présumée au cours de ses sept premiers mois d'existence, et a conclu à la discrimination

8 En mars 2011, le rôle auparavant confié à la Halde a été confié au Défenseur des droits, une autorité constitutionnelle indépendante.

9 Bertossi, C., Prud'homme, D. (2011), p. 5.

10 Espagne, Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico, Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación por origen racial o étnico (2011).

7 Directive 2000/43/CE du Conseil, JO 2000 L 180, p. 22.

dans 212 d'entre eux, dont neuf concernaient le secteur des soins de santé. De plus, en 2010, le conseil a mené une enquête auprès de 556 membres de groupes ethniques et migrants en **Espagne**, sur leur perception de la discrimination.¹¹ Les résultats de cette enquête, publiés en mars 2011, ont révélé que 28,8 % des répondants ont déclaré avoir eu le sentiment d'être discriminé dans le secteur de la santé au cours des 12 derniers mois.

Les différences entre les cas de discrimination présumée et les discriminations perçues par les personnes que révèle ce type d'enquête pourraient être une indication que les canaux destinés à recevoir les plaintes sont d'un accès difficile pour les minorités concernées.

Les cas de discrimination ethnique (présumée) dans les soins de santé sont parfois réglés par le versement d'une indemnisation aux victimes (présumées) de discrimination. Le médiateur **suédois** de l'égalité (*Diskrimineringsombudsmannen*) signale qu'il est intervenu dans un cas qui s'est conclu par une transaction en 2011. Les faits de cette affaire concernent du personnel médical qui a apparemment réprimandé une femme kurde car elle donnait l'impression d'être incapable de s'intégrer dans la société suédoise. Alors qu'elle souhaitait être examinée, un médecin l'a harcelée de questions sur sa non-connaissance du suédois après 15 années passées dans le pays et a formulé des commentaires déshonorants sur ses tatouages au visage. Dans le cadre de cette transaction, le conseil du comté de Karlstad a accordé à la plaignante une indemnisation s'élevant à 30 000 SEK (3 000 EUR)¹².

Peu d'États membres, toutefois, rassemblent des données sur les bénéficiaires des soins de santé par nationalité et/ou pays de naissance, et seul le **Royaume-Uni** collecte des données sur l'ethnicité de manière spécifique. Dès lors, il se révèle impossible, dans la plupart des États membres, d'effectuer une analyse exhaustive ou comparative des inégalités en matière de soins de santé, entre les membres de groupes ethniques et la population majoritaire.

6.4. La discrimination ethnique dans l'éducation

Alors que sur un plan formel, les États membre de l'UE sont censés veiller au libre accès à l'éducation, en pratique, les membres de groupes ethniques rencontrent encore des difficultés en raison de ségrégation, de procédures d'inscription et d'examens d'entrée discriminatoires, de l'indisponibilité et de l'inaccessibilité

des infrastructures préscolaires, et de la diminution des fonds destinés à l'enseignement. Les enfants roms sont particulièrement défavorisés par les obstacles pratiques à l'éducation.

Cette section commence par présenter un aperçu des politiques et pratiques pouvant entraîner, ou ayant entraîné, des discriminations ethniques dans l'enseignement. Elle se concentre ensuite sur des expériences vécues en matière de discrimination ethnique dans l'enseignement, telles que signalées par des recherches effectuées dans les États membres. Enfin, la section se penche sur la discrimination des Roms dans l'éducation.

« Promouvoir et protéger le droit à l'éducation, et promouvoir l'égalité et la non-discrimination sont clairement des obligations indissociables, conformément aux normes des droits de l'homme. Les décisions de nombreux organes de protection des droits de l'homme reconnaissent le rôle central de l'éducation pour garantir la possibilité de jouir d'une protection égale des autres droits de l'homme. »

Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'éducation (2011)

6.4.1. Politiques et pratiques

Les organes de contrôle des Nations Unies et des différents pays ont mis en évidence les obstacles à l'éducation touchant les groupes ethniques constatés dans les États membres de l'UE. Dans son rapport de 2011 sur l'**Espagne**, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) s'est inquiété de l'existence d'« écoles ghettos » pour les enfants migrants et roms.¹³ La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a fait part d'inquiétudes similaires dans son rapport de 2011 sur l'Espagne. On peut y lire que l'ECRI a reçu « plusieurs rapports faisant état, dans certaines régions du pays d'établissements « ghettos » pour enfants roms ou immigrés, ainsi que de pratiques discriminatoires dans les procédures d'admission, permettant aux écoles financées par l'État de choisir librement leurs élèves. »¹⁴

Dans ses conclusions sur le **Royaume-Uni**, le CERD souligne « le relatif manque de succès lorsqu'il s'agit de régler le problème de l'échec scolaire, particulièrement pour les groupes identifiés comme étant les plus touchés, notamment les enfants tsiganes et du voyage, ainsi que les Afro-caribéens. »¹⁵

Le gouvernement britannique a annoncé en avril 2011 des changements au programme de subvention à la réussite des minorités ethniques (*Ethnic Minority Achievement Grant*, EMAG), visant à combler les écarts de réussite chez les élèves issus de groupes ethniques

¹¹ Espagne, Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico (2011).

¹² Suède, Diskrimineringsombudsmannen (2011a).

¹³ Nations Unies, CERD (2011a).

¹⁴ Conseil de l'Europe, ECRI (2011a), p. 18.

¹⁵ Nations Unies, CERD (2011b), p. 6.

minoritaires, qui connaissent le plus grand risque d'échec.¹⁶ La Commission de l'égalité et des droits de l'homme (*Equality and Human Rights Commission*, EHRC) – l'institut national de protection des droits de l'homme – a exprimé des inquiétudes quant au fait que l'intégration de l'EMAG au système des subventions scolaires spéciales (*Dedicated School Grant*) lui fasse perdre son statut réservé. « En conséquence, les écoles pourront décider d'augmenter ou de réduire à leur convenance le niveau des dispositions spécifiques consacrées aux élèves issus de minorités ethniques »¹⁷, ce qui comporte le risque que le soutien accordé aux élèves noirs et issus de minorités ethniques soit diminué.

Dans sa réponse du mois d'août au CERD, le gouvernement britannique a toutefois objecté que « nous sommes convaincus que les écoles anglaises sont les mieux à même de faire croître les réalisations et les aspirations des élèves noirs et issus de minorités ethniques (notamment tsiganes et du voyage), et nous leur accordons donc les ressources et la liberté nécessaires pour y parvenir. Un financement spécial de 210 millions de livres sterling à consacrer à ces groupes d'élèves est mis cette année à la disposition des écoles, dans le cadre de la subvention scolaire générale qui leur est destinée. »¹⁸

6.4.2. Expériences en matière de discrimination ethnique et de ségrégation dans le secteur de l'éducation

Des recherches ont révélé que les enfants issus d'une minorité ethnique faisaient face à des traitements discriminatoires et à une ségrégation dans le secteur de l'éducation, et ce dans plusieurs États membres. L'étude sur les différences ethniques dans l'éducation et les perspectives divergentes s'offrant à la jeunesse urbaine dans une Europe élargie (*Ethnic Differences in Education and Diverging Prospects for Urban Youth in an Enlarged Europe*, Edumigrom), portant sur les différences ethniques et sociales dans l'éducation dans une perspective comparative¹⁹ a interrogé environ 5 000 élèves migrants et roms de deuxième génération, âgés de 14 à 17 ans, et dans leur dernière année d'enseignement obligatoire. Cette enquête comparative financée par le 7^e programme-cadre de la Commission européenne a été menée en 2009 dans huit États membres : **Allemagne, Danemark, France, Hongrie, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni et Slovaquie.**

Selon les conclusions de cette étude publiée fin décembre 2010, les « enfants issus des « minorités visibles » [...] sont en permanence confrontés au cours de leur scolarisation à des conditions et pratiques quotidiennes qui les exposent au final à d'importants inconvénients relatifs au niveau de leur réussite et de leur évolution. » On y lit également que ces conditions et pratiques entraînent inexorablement la reproduction perpétuelle et incessante des inégalités ethniques. Il devient alors encore plus difficile de rompre cette spirale et de profiter d'opportunités et de perspectives égales à celles de ses pairs.²⁰

En ce qui concerne les brimades motivées par l'ethnicité, cette enquête met au jour d'importantes différences selon les États membres de l'UE. En **République tchèque**, environ 60 % des étudiants ont fait état de telles brimades, contre 90 % en **France**, en **Hongrie** et au **Royaume-Uni**.²¹

En matière de discrimination ethnique dans le secteur de l'éducation, l'**Allemagne** ne serait pas non plus en reste. La situation des personnes d'origine turque en Allemagne est au cœur du 11^e rapport annuel du Centre d'études sur la Turquie (*Zentrum für Türkeistudien*, ZfT) publié en janvier.²² À l'été/automne 2010, le ZfT a interrogé 1 000 adultes d'origine turque de 18 ans et plus, vivant en Rhénanie du Nord-Westphalie. En tout, 81 % des répondants ont déclaré avoir été victimes de la discrimination ethnique dans l'éducation. On peut également observer le taux le plus élevé de discrimination ressentie, et signalée, à l'école et à l'université : 60,3 % des personnes interrogées ont dit avoir été victimes de discrimination ethnique au cours de leur éducation.

Si on en croit les conclusions de l'enquête susmentionnée sur la perception de la discrimination sur la base des origines ethniques ou raciales menée par le conseil **espagnol** pour la promotion de l'égalité de traitement et de la non-discrimination, 52,9 % des répondants ont eu le sentiment d'avoir été l'objet de discrimination ethnique dans l'éducation dans les 12 derniers mois.²³

6.5. La discrimination ethnique dans l'emploi

Cette section se penche sur des cas de discrimination ethnique dans le domaine de l'emploi relevés au cours de la période de rapportage couverte par le présent rapport. Elle aborde ensuite les études d'évaluation de la discrimination en matière d'accès à l'emploi.

16 Royaume-Uni, Department of Education (2011).

17 Royaume-Uni, Equality and Human Rights Commission (EHRC) (2011), p. 39.

18 Royaume-Uni, UK Government (2011).

19 Szalai, J. et al. (2010).

20 Szalai, J. et al. (2010), p. 173.

21 Szalai, J. et al. (2010), p. 121.

22 Sauer, M. (2011).

23 Espagne, Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico (2011).

« La discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique peut compromettre la réalisation des objectifs du traité CE, notamment un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité. Elle peut également compromettre l'objectif de développer l'Union européenne en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice. »

Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique

6.5.1. Cas de discrimination ethnique dans l'emploi

Fin 2010, un employé des chemins de fer **français** (SNCF) s'estimant victime d'actes de discrimination raciale et de harcèlement sur le lieu de travail, a porté l'affaire devant le tribunal correctionnel de Cambrai. L'homme a déclaré avoir été victime pendant six ans (2003-2009) des abus et brimades de son supérieur en raison de ses origines nord-africaines. La section locale du Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) s'est portée partie civile dans cette affaire. En janvier, le tribunal a condamné l'accusé à payer 3 000 EUR de dommages-intérêts, 300 EUR au MRAP et 600 EUR à la victime, en plus des frais de justice.

Dans l'affaire *Gerschen Moodley c. Counter Product Marketing Ltd* en **Irlande**, le plaignant, un homme noir d'origine sud-africaine, a pu prouver qu'il avait fait l'objet de harcèlement et que le fait qu'une promotion lui avait été refusée était fondé sur la race.²⁴ Le tribunal de l'égalité est parvenu à la conclusion que le plaignant n'avait pas pu prétendre à une promotion de la même manière qu'un ressortissant irlandais. Il a reçu 5 000 EUR de dédommagement pour le harcèlement, et 10 000 EUR pour la discrimination dont il a été victime en ne pouvant bénéficier d'une promotion.

Un homme noir employé par une entreprise comme chauffeur de camion à Göteborg en **Suède** a déposé une plainte auprès du médiateur de l'égalité, déclarant que son supérieur l'avait qualifié de « nègre ».²⁵ L'incident a eu lieu alors que l'homme ne travaillait pour l'entreprise que depuis peu de temps. Selon un collègue, alors que l'employé était allé chercher un outil, le supérieur a demandé « Où est passé le nègre ? ». Le plaignant fut licencié peu après l'incident. Le médiateur de l'égalité a conclu que le supérieur avait fait preuve de harcèlement sur la base des origines ethniques. Le médiateur et l'entreprise sont parvenus à une transaction, octroyant au plaignant 40 000 SEK (4 000 EUR) en dommages-intérêts.

6.5.2. Études d'évaluation de la discrimination dans l'accès à l'emploi

Les études d'évaluation de la discrimination sont « une méthode d'identification des comportements discriminatoires consistant à effectuer des essais similaires et successifs au nom de personnes n'ayant comme différence que leurs « origines » ou tout autre critère interdit ».²⁶ On les a utilisées dans plusieurs États membres de l'UE pour identifier les barrières à l'emploi pour les minorités ethniques.

L'une des méthodes d'évaluation de la discrimination utilisées dans le domaine de l'emploi consiste à recourir à des curriculum vitae (CV), ne reprenant pas les noms des candidats, afin de masquer leur origine ethnique ou nationalité présumées. En novembre 2010, l'agence fédérale **allemande** de lutte contre la discrimination (*Antidiskriminierungsstelle des Bundes*, ADS) a lancé un projet pilote à l'échelle nationale afin de tester cette méthode. Il a été mis en œuvre par différentes entreprises, agences gouvernementales et municipalités sur une période de 12 mois. Dans le cadre de ce projet, 4 000 candidatures anonymes furent envoyées pour 111 emplois, postes d'apprentissage et postes universitaires. L'ADS a publié une évaluation intermédiaire du projet en juin 2011, qui révèle que les candidats à l'emploi préfèrent envoyer des candidatures ne mentionnant pas leur nom.²⁷

La loi pour l'égalité des chances en **France** reconnaît la possibilité d'utiliser des CV anonymes ne reprenant pas le nom des candidats.²⁸ Alors que pour beaucoup, cette méthode diminuerait la probabilité de la discrimination, des travaux effectués le Centre de recherche en économie et statistique, en partenariat avec le Pôle emploi (l'agence gouvernementale de l'emploi) remettent en question les possibles effets bénéfiques de cette méthode et montrent qu'elle peut se révéler contreproductive. Des milliers de CV ont été envoyés à 1 000 entreprises choisies au hasard ; la moitié des curriculums cachait le nom du candidat. Contre toute attente, les résultats ont révélé que le recours aux CV anonymes pouvait renforcer les effets de la discrimination pour les candidats d'origine étrangère. Parmi les conclusions de l'enquête, l'une des plus frappantes est que les candidats issus de familles de migrants ont une chance sur dix d'être recruté lorsque le CV envoyé n'est pas anonyme. Ce taux chute à une sur 22 en cas de CV anonyme. L'une des explications avancées est que les recruteurs peuvent être moins enclins à engager des candidats dont l'adresse renvoie à des quartiers pauvres, « difficiles », ce qu'on appelle les zones

²⁴ Irlande, Equality Tribunal (2011).

²⁵ Suède, Diskrimineringsombudsmannen (2010).

²⁶ Cediey, E. et al. (2008), p. 9.

²⁷ Allemagne, Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2011).

²⁸ France, Loi n° 2006-396.

urbaines sensibles.²⁹ Les résultats de cette enquête ont conduit le gouvernement à abandonner son projet de généraliser cette pratique de recrutement.

Un autre moyen de lutter contre la discrimination ethnique dans le domaine de l'emploi consiste à mettre à l'honneur l'apport des minorités au secteur de l'emploi, et donc à l'économie nationale et européenne. Les politiques soutenant l'entrepreneuriat ethnique devraient jouer un rôle encore plus important dans ce domaine. En effet, « les entrepreneurs ethniques contribuent à la croissance économique de leur secteur local, rajeunissent souvent des artisanats et commerces oubliés, et contribuent de plus en plus à la fourniture de services à forte valeur ajoutée. Ils offrent des services et produits supplémentaires aux immigrés et à la population d'accueil, et créent [...] un lien important vers les marchés mondiaux. Les entrepreneurs ethniques sont un élément important de l'intégration des migrants dans le secteur de l'emploi. »³⁰

6.6. La discrimination ethnique en matière de logement

Cette section examine les évolutions en matière d'égalité d'accès aux logements sociaux et privés, de ségrégation spatiale et d'expulsions forcées.

« Dans le domaine du logement, la discrimination peut prendre la forme de lois, de politiques ou de mesures discriminatoires, de réglementations de zonage, de l'élaboration de politiques d'exclusion, d'une exclusion du bénéfice des aides au logement, de l'absence de sécurité d'occupation, du non-accès au crédit, de la participation limitée aux prises des décisions ou de l'insuffisance de protection contre les pratiques discriminatoires d'acteurs privés. »

Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Le droit à un logement convenable, www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_fr.pdf

L'inégalité d'accès des minorités ethniques au logement augmente le risque d'exclusion sociale et peut contribuer à la ségrégation spatiale. Les rapports publiés par des mécanismes internationaux de contrôle des droits de l'homme et des organes nationaux de promotion de l'égalité des chances montrent que les minorités ethniques rencontrent des obstacles – tels que les exigences en matière de résidence et de langue – dans de nombreux États membres au moment de trouver un logement.

En mars 2011, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CEOOR) en **Belgique** a publié un dossier sur la discrimination à l'encontre des personnes d'origine subsaharienne.³¹ Ce rapport présente une aperçu des stéréotypes et formes de discrimination qu'elles ont à affronter, notamment dans le secteur du logement, et montre qu'il est plus difficile pour une personne d'origine subsaharienne de trouver un appartement ou une maison à louer que pour les autres groupes de population d'origine étrangère. Dans son rapport annuel 2010 sur la discrimination, publié en juin 2011, le Centre attire également l'attention sur les annonces d'agents immobiliers, fixant à la demande des propriétaires des conditions discriminatoires relatives aux origines des futurs locataires, telles que « Pas de Noirs ». ³² Dans cette même publication, le Centre dit avoir reçu en 2010 338 nouveaux dossiers portant sur des discriminations présumées en matière d'accès à, ou de livraison de, biens et services. Une majorité de ces plaintes comportaient des critères raciaux. Sur les 338 dossiers, 38 % relevaient du secteur du logement, et 41 % de ceux-ci impliquaient une discrimination sur la base de critères raciaux ou ethniques.³³

En avril 2011, la Halde a publié une recommandation sur l'égalité d'accès et l'entretien des logements en **France**.³⁴ Celle-ci indique que sur les 2 200 plaintes relatives au logement reçues par la Halde depuis sa création en décembre 2004, la discrimination fondée sur l'origine ethnique se retrouvait dans 48 % d'entre elles. Elle prévient également que l'augmentation de la demande de logements sociaux suite à l'insuffisance du stock de logements et en raison de la crise économique pourrait entraîner l'attribution de logements de moindre qualité et l'augmentation du temps d'attente, ce qui pourrait causer des traitements inégaux. La recommandation souligne que les migrants et les ressortissants de pays tiers semblent être ceux qui risquent le plus de souffrir de discrimination directe et indirecte de la part des propriétaires privés, par exemple par leur simple refus de louer la propriété ou leur demande d'une garantie locative particulièrement élevée. La Halde recommande dès lors : l'adoption de cadres visant à garantir une disponibilité suffisante de logements sociaux, que les fédérations immobilières fournissent de meilleures informations sur l'interdiction de la discrimination, et des procédures d'attribution de logements sociaux plus transparentes.

³¹ Belgique, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CEOOR) (2011a).

³² Belgique, CEOOR (2011b), p. 67.

³³ Belgique, CEOOR (2011b), pp. 90-91.

³⁴ France, Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) (2011).

²⁹ Behaghel, L. et al. (2011), p. 2.

³⁰ Eurofound, Rath, J. (2011), p. 5.

Pratiques encourageantes

Certifier le traitement égal de tous les locataires, quel que soit leur pays d'origine

En association avec Planerladen (une association travaillant à la promotion de l'urbanisme démocratique et du travail communautaire lié au voisinage) et avec le soutien de l'association des locataires de Dortmund, le conseil de l'intégration de Dortmund en **Allemagne** attribue un certificat attestant de l'égalité de traitement de tous les locataires, quel que soit leur pays d'origine (*Siegel für herkunftsunabhängige Gleichbehandlung bei Vermietung*) à tous les propriétaires s'engageant en faveur des principes de l'égalité de traitement dans le logement. L'objectif du projet est d'empêcher les traitements inégaux dans le secteur du logement.

Pour plus d'informations, visitez le site suivant : www.integrationsprojekt.net/siegel_gleichbehandlung.html

Dans son rapport annuel sur l'année 2010, le médiateur **suédois** de l'égalité souligne que la plupart des plaintes reçues concernent l'accès au logement, que ce soit sur le marché de la location – y compris les critères de location (*förmedlingssystem*) – ou sur le marché du logement occupé par le propriétaire (*bostadsrättsmarknaden*). On peut y lire que l'ethnicité fait partie des motifs de discrimination les plus courants dans le secteur du logement.³⁵

L'**Autriche** a modifié sa législation relative à l'égalité de traitement en mars 2011,³⁶ pour étendre la protection contre la discrimination aux cas de discrimination par association, c'est-à-dire lorsque les motifs discriminatoires s'appliquent à une personne mais qu'une autre en subit les conséquences préjudiciables. Les annonces discriminatoires sur le marché du logement sont également interdites et punissables d'une amende administrative d'un montant maximum de 360 EUR.

Le programme Progress de la Commission européenne a financé une étude sur l'accès aux logements (financés par des fonds) publics en Autriche, dans la mesure où elle traite de l'égalité dans le logement. Selon l'étude, le médiateur national de l'égalité de traitement, les organes locaux de lutte contre la discrimination et les organisations non gouvernementales (ONG) ont signalé à plusieurs reprises des affaires dans lesquelles l'attribution d'un logement public dans certaines municipalités dépendait d'une connaissance suffisante de la langue allemande. Cette exigence met les minorités ethniques

face à un risque extrême de discrimination. Les conclusions de cette étude ont été publiées dans un rapport sur l'accès des migrants et des minorités ethniques aux logements publics en Autriche (*Recht auf Wohnen? Der Zugang von MigrantInnen und ethnischen Minderheiten zu öffentlichem Wohnraum in Österreich*).³⁷

La ville de Villeurbanne en **France** a commandé une étude de l'évaluation de la discrimination dans le cadre de son plan local contre la discrimination dans le logement.³⁸ Pour mener à bien cette enquête, organisée entre novembre 2010 et avril 2011, quatre testeurs ont répondu à 100 annonces de logements – 50 provenant d'agences immobilières, et 50 de propriétaires privés. L'étude a révélé que dans 57 % des cas, les candidats d'origine nord-africaine étaient défavorisés par rapport à ceux d'origine française. Dans certains quartiers, les testeurs d'origine nord-africaine ont vu leur candidature à la location rejetée dans neuf cas sur 10.

Les résultats de l'enquête du Zft susmentionnée indiquent que le marché du logement est un domaine dans lequel les répondants d'origine turque rencontrent un degré élevé de discrimination dans la région de Rhénanie du Nord-Westphalie en **Allemagne**.³⁹ Un pourcentage de 47,1 % des répondants ont déclaré s'être sentis discriminés dans leur recherche d'un appartement, alors que 33,1 % ont dit avoir subi des discriminations de la part du voisinage.

D'après l'étude susmentionnée sur la perception de la discrimination sur la base des origines ethniques ou raciales menée en **Espagne** par le conseil pour la promotion de l'égalité de traitement et de la non-discrimination, 59,9 % des répondants ont eu le sentiment d'avoir été l'objet de discrimination dans le secteur du logement au cours des 12 derniers mois.⁴⁰

6.7. La situation des populations roms dans l'UE

La situation des populations roms dans l'UE reste préoccupante. Souhaitant améliorer les conditions de vie précaires dans lesquelles se trouvent de nombreux Roms, la Commission européenne a publié le 5 avril 2011 une communication sur un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période

³⁵ Suède, Diskrimineringsombudsmannen (2011b).

³⁶ Autriche, *Gleichbehandlungsgesetz*; Autriche, *Bundesgesetz über die Gleichbehandlungskommission und die Gleichbehandlungsanwaltschaft*.

³⁷ Frey, V. (2011).

³⁸ France, Centre d'Observation et de Recherche sur l'Urbain et ses Mutations (2011).

³⁹ Sauer, M. (2011).

⁴⁰ Espagne, Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico (2011); Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2011).

allant jusqu'à 2020.⁴¹ La Communication est un document politique historique qui rappelle la nécessité de remédier à la pauvreté et à l'exclusion tout en protégeant et en promouvant les droits fondamentaux. Le 19 mai 2011, lors du Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs (EPSCO), les 27 États membres de l'UE se sont accordés sur un ensemble de conclusions soutenant le cadre de l'UE pour la coordination des stratégies nationales d'intégration des Roms.⁴² Ce cadre a été approuvé par le Conseil de l'Union européenne le 24 juin 2011. Il fixe des objectifs à l'échelle de l'UE pour l'intégration des Roms dans l'UE, et se concentre particulièrement sur l'amélioration de leur situation en matière de soins de santé, d'éducation, d'emploi et de logement au niveau local, régional et national dans la perspective des droits de l'homme, peut-on lire dans les conclusions du Conseil.⁴³

La situation précaire des Roms est également reconnue par une recommandation de politique générale sur la lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms adoptée par l'ECRI en juin 2011.⁴⁴ Cette recommandation se concentre sur les mesures à prendre dans les secteurs du logement, de l'éducation, des soins de santé et de l'accès aux services publics, ainsi que pour lutter contre les crimes racistes. Ces mesures ont pour objectif de fournir des lignes directrices aux États membres du Conseil de l'Europe, afin de les aider à mettre au point des politiques efficaces et pratiques qui amélioreront les conditions de vie des membres des communautés roms.

Cette section se penche sur les éléments de preuves de discrimination commises à l'encontre de membres des populations roms dans les secteurs des soins de santé, de l'éducation, de l'emploi et du logement.

ACTIVITÉ DE LA FRA

Enquêtes auprès des ménages sur la situation des populations roms dans l'UE

En 2011, la FRA et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), en association avec la Banque mondiale (avec un soutien financier de la Commission européenne) ont organisé deux enquêtes auprès des ménages sur la situation des populations roms. Les enquêtes ont été gérées de manière coordonnée et en respectant une approche similaire quant au plan d'échantillonnage, à la formation des enquêteurs et l'application d'un ensemble commun de questions centrales. Il s'agissait de la première tentative d'effectuer une collecte de données aussi exhaustive grâce à une coopération internationale entre agences. Ce projet a permis de rassembler certaines données précises récoltées par les deux enquêtes, augmentant ainsi la portée et le caractère représentatif des enquêtes.

L'enquête pilote de la FRA englobait 11 États membres de l'UE: **Bulgarie, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Italie, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie et Slovaquie**. L'enquête régionale du PNUD, de la Banque mondiale et de la Commission européenne a porté sur cinq États membres (**Bulgarie, Hongrie, République tchèque, Roumanie et Slovaquie**) plus sept autres pays européens (**Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Monténégro, Moldavie et Serbie**). Au total, 22 203 personnes qui s'auto-identifient comme roms (14 925) et des personnes non

roms (7 278) vivant à proximité immédiate des populations roms ont été interrogées dans les 11 États membres de l'UE, couvrant ainsi 84 287 membres de ménages.

Les résultats sont représentatifs pour les Roms vivant dans des zones où la densité est plus élevée que la moyenne nationale. Bien que les résultats au niveau des personnes non roms interrogées ne soient pas représentatifs de la population majoritaire dans son ensemble, ils servent de référence pour évaluer la situation des Roms dans les États membres analysés. En effet, les personnes non roms interrogées partagent leur environnement, leur marché du travail et les infrastructures sociales avec les populations roms. Les populations étudiées sont donc équivalentes sur le plan fonctionnel.

Les enquêtes ont couvert les thèmes suivants: caractéristiques socio-démographique de tous les membres de ménage; situation en matière d'emploi, d'éducation, de santé et de logement; le voisinage et les infrastructures; intégration, discrimination, sensibilisation aux droits et citoyenneté active; ainsi que mobilité et migration.

Globalement, les résultats de l'enquête montrent que la situation socio-économique des personnes roms dans les quatre domaines clés que sont la santé, l'éducation, l'emploi et le logement est en moyenne pire que celle des personnes non roms vivant à proximité immédiate.

41 Commission européenne (2011).

42 Conseil de l'Union européenne (2011).

43 Conseil de l'Union européenne (2011).

44 Conseil de l'Europe, ECRI (2011b).

Voici les principales conclusions de l'enquête par rapport :

• **à la santé :**

- un répondant rom sur trois âgé de 35 à 54 ans fait état de problèmes de santé entravant ses activités quotidiennes ;
- en moyenne, environ 20 % des répondants roms ne possèdent pas d'assurance maladie ou ne savent pas s'ils sont couverts ;

• **à l'éducation :**

- en moyenne, seul un enfant rom sur deux repris dans l'enquête bénéficie d'un enseignement préscolaire ou se rendait à l'école maternelle ;
- à l'âge de scolarité obligatoire, à l'exception de la **Bulgarie**, de la **Grèce** et de la **Roumanie**, neuf enfants roms sur 10 âgés de sept à 15 ans sont signalés comme fréquentant l'école ;
- la participation scolaire chute fortement une fois l'obligation levée : seuls 15 % des jeunes adultes roms interrogés ont terminé l'enseignement secondaire supérieur général ou professionnel.

• **à l'emploi :**

- en moyenne, moins d'un Rom sur trois occuperait un emploi rémunéré ;
- un répondant rom sur trois a déclaré être au chômage ;
- d'autres ont répondu être des hommes ou femmes au foyer, d'être à la retraite, d'être

en incapacité de travailler ou d'être des travailleurs indépendants.

• **au logement :**

- en moyenne, dans les ménages roms interrogés, plus de deux personnes vivent dans une seule pièce ;
- environ 45 % des Roms vivent dans des ménages où manque au moins l'un des équipements de base suivants : équipements de cuisine d'intérieur, comme un réfrigérateur ; toilette à l'intérieur ; douche ou baignoire intérieure ; et électricité.

• **à la pauvreté :**

- en moyenne, environ 90 % des Roms interrogés vivent dans un ménage dont le revenu équivalent est inférieur au seuil de pauvreté nationale ;
- en moyenne, 40 % des Roms vivent au sein de ménages dont un membre est allé dormir en ayant faim au moins une fois au cours du dernier mois, n'ayant pas les moyens de s'acheter de quoi manger.

• **à la discrimination et la sensibilisation aux droits :**

- environ la moitié des Roms interrogés disent avoir fait l'expérience de la discrimination au cours des 12 derniers mois, en raison de leurs origines ethniques ;
- près de 40 % des Roms interrogés connaissent les lois interdisant la discrimination à l'égard de personnes issues de minorités ethniques lorsqu'ils se présentent à un emploi.

Pour de plus amples informations sur l'enquête de la FRA sur la situation des Roms dans 11 États membres de l'UE, veuillez consulter : FRA et PNUD/Banque Mondiale (2012) The situation of Roma in 11 EU Member States – Survey results at a glance.

6.7.1. Éléments de preuves de la discrimination des populations roms dans les soins de santé

Malgré les limitations inhérentes à la collecte de données liées à l'ethnicité, il existe des preuves concrètes que les membres des populations roms sont parfois victimes de discrimination dans les soins de santé, comme le montre un rapport publié en mars 2011 par le Conseil national de la santé **hongrois** (*Nemzeti Egészségügyi Tanács*).⁴⁵ Le gouvernement projette d'impliquer 150 000 personnes d'origine rom dans des programmes de prévention en matière de soins de santé dans le cadre de la stratégie d'inclusion sociale nationale. Celle-ci comprend des initiatives en matière de planification familiale et de protection de la santé reproductive en vue d'améliorer l'accès aux soins de santé dans des régions défavorisées.⁴⁶

Dans ses conclusions sur l'**Irlande**, le CERD a noté que même si des efforts avaient été accomplis « pour comprendre les problématiques touchant les gens du voyage [...] le Comité regrette que les efforts entrepris pour améliorer le bien-être des gens du voyage n'ait pas sensiblement amélioré leur situation. Le Comité remarque avec regret les maigres résultats » dans plusieurs domaines, notamment celui de la santé.⁴⁷

Le CERD est parvenu à des conclusions similaires quant à la situation des Tsiganes et des gens du voyage au **Royaume-Uni**, un pays où ils continuent à faire preuve de faibles résultats dans le secteur de la santé.⁴⁸ Il en est de même pour les conclusions du CERD à l'égard de la **Lituanie**. Il note que les « Roms sont encore marginalisés et vivent dans des conditions précaires en termes de logement adapté, d'accès aux structures adaptées de soins de santé [et] d'emploi. »⁴⁹

45 Hongrie, Egészségügyi Minisztérium – Nemzeti Egészségügyi Tanács (2011).

46 Hongrie, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium – Társadalmi Felzárkóztatásért Felelős Államtitkárság (2011).

47 Nations Unies, CERD (2011c).

48 Nations Unies, CERD (2011b).

49 Nations Unies, CERD (2011d).

La stérilisation forcée des femmes roms apparaît comme une manifestation particulièrement grave de la discrimination ethnique dans le secteur de la santé. En octobre 2011, la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) a rendu un arrêt historique dans l'affaire *V.C. c. Slovaquie* en se prononçant en faveur d'une femme rom qui avait été stérilisée de force en 2000.⁵⁰ La plaignante déclarait avoir été stérilisée sans avoir donné son consentement complet et éclairé et que l'enquête officielle consécutive à sa stérilisation n'avait été ni approfondie, ni juste, ni efficace. La stérilisation forcée des femmes roms, dont l'origine remonte à l'ancien régime communiste, était une procédure autrefois largement répandue en Slovaquie sur fond d'hostilité constante à l'égard des personnes d'origine rom.

Le 12 décembre 2011, la Ministre slovaque de la Justice a exprimé ses regrets relativement à cette affaire, tout en soulignant que la législation modifiée introduite en 2004 (n° 576/2004 sur les soins de santé, les services relatifs aux soins de santé et modifiant certaines lois – *Zákon č. 576/2004 Z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov*) alignait les droits des patients sur les normes internationales, afin d'empêcher la répétition de telles situations à l'avenir. Cette législation est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

La CouEDH a jugé que la stérilisation forcée était contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, interdisant les traitements inhumains ou dégradants, ainsi qu'à l'article 8, accordant le droit au respect de la vie privée et familiale. Elle a jugé également que l'article 14 sur l'interdiction de la discrimination ne soulève pas de question distincte. La CouEDH n'a donc pas examiné si l'État avait accompli son devoir de vérifier si la stérilisation de la plaignante était fondée sur la race. La CouEDH a condamné la Slovaquie à payer 31 000 EUR à la plaignante.

L'ordre des médecins de **Roumanie** (*Colegiul Medicilor din România*, CMR) a enquêté sur une affaire de discrimination présumée sur la base des origines ethniques. Présentée en 2009 par *Sastipen* – un réseau rom de plaidoyer en faveur de la santé – l'affaire portait sur une discrimination présumée de la part d'un gynécologue de l'hôpital de Târgu Neamț, accusé d'avoir refusé à trois femmes roms un accès aux soins de santé, et d'avoir porté atteinte à leur droit à leur dignité personnelle. Bien que l'organe national de lutte contre la discrimination (*Consiliul National pentru Combaterea Discriminarii*, CNCD) ait constaté la discrimination en juillet 2010,⁵¹ le CMR a rejeté la plainte.

Sastipen a fait appel de cette décision en novembre 2010. L'appel est en instance devant le CMR.⁵²

6.7.2. Éléments de preuves de la discrimination à l'encontre des populations roms dans l'éducation

« La ségrégation des étudiants roms à l'école ne les aide pas à développer leur potentiel. Au contraire, elle entraîne plutôt leur discrimination, ce qui entrave le développement de leur personnalité ainsi que leur socialisation et intégration pleines et entières dans la société », estime une étude sur la **Slovaquie** publiée par la *Open Society Foundation*.⁵³

Les recherches effectuées en **Allemagne** entre 2007 et 2011 par le Centre pour la culture, l'éducation et la recherche sur l'anti-tsiganisme (*RomnoKher*) montrent que 81,2 % des trois générations de Sintis et Roms allemands interrogés sur leur situation en matière d'éducation ont dit avoir personnellement été victimes de discrimination. Ces « expériences à l'école sont dans une grande mesure influencées par les discriminations cachées ou ostensibles prenant la forme d'insultes et de préjugés anti-tsiganes quotidiens émanant des élèves. »⁵⁴

« Le Parlement européen souligne qu'une éducation et une formation de qualité influencent l'avenir de chaque individu tant au plan personnel qu'au plan professionnel et qu'il est par conséquent essentiel de veiller à l'égalité d'accès à des systèmes efficaces d'éducation et de formation, sans discrimination ni ségrégation d'aucune sorte. »

Résolution du Parlement européen du 9 mars 2011 sur la stratégie européenne pour l'intégration des Roms

Une étude sur la participation, la fréquentation scolaire et les expériences de discrimination des Roms en **Roumanie** montre que 39,9 % des 985 parents roms interrogés entre décembre 2009 et janvier 2010 ont le sentiment que leurs enfants sont moins bien traités à l'école que les enfants non roms.⁵⁵ D'après cette étude financée en partie par le bureau roumain du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), 12,5 % des répondants attribuent le décrochage scolaire précoce au traitement inéquitable subi par les enfants roms dans le système d'éducation. Elle révèle en outre qu'environ 60 % des enfants roms suivant l'enseignement préscolaire fréquentent des établissements ségrégués, dans lesquels plus de 50 % des enfants sont roms.

Les enfants roms qui ont été précédemment placés dans des écoles à ségrégation de fait ou spécialisées

50 Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH), *V.C. c. Slovaquie*, n° 18968/07, 8 novembre 2011.

51 Roumanie, *Consiliul National pentru Combaterea Discriminarii* (CNCD), Décision n° 149 du 7 juillet 2010.

52 Roumanie, *Colegiul Medicilor din România* (CMR) (2011).

53 Slovaquie, *Nadácia otvorenej spoločnosti* (2011), p. 5.

54 Strauß, D. (2011), p. 7.

55 Surdu, L. (2011).

en **République tchèque** ou en **Slovaquie** terminent avec succès leur éducation primaire et secondaire dans des écoles ordinaires à intégration raciale au **Royaume-Uni**. Il s'agit de l'une des principales conclusions d'une enquête effectuée entre juin et août 2011 dans huit établissements du Royaume-Uni afin d'étudier l'impact de l'éducation ordinaire sur les élèves roms ayant auparavant étudié en République tchèque et en Slovaquie. Au cours des recherches sur le terrain, 114 personnes ont été interrogées : 61 élèves roms d'écoles primaires et secondaires, 28 parents roms et 25 membres du personnel enseignant et d'autres employés de l'établissement travaillant avec les élèves roms. Dans sept des huit établissements, les étudiants roms ont dit ne pas subir de racisme ou de discrimination sous quelque forme que ce soit dans leur école au Royaume-Uni, et que les enseignants leur apportaient aide et soutien.⁵⁶ La majorité des étudiants roms ont dit avoir subi précédemment des brimades ou abus raciaux de la part de leurs pairs non roms dans les écoles tchèques et slovaques. Ils ont également déclaré avoir été l'objet de traitements discriminatoires ou inégaux de la part de leurs enseignants en République tchèque et en Slovaquie, qui les auraient à de nombreuses reprises punis physiquement.

Les organes de contrôle ont aussi souligné les questions de discrimination et de ségrégation à l'égard des enfants roms dans l'éducation. Dans sa résolution sur la mise en œuvre de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la **Croatie**, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, par exemple, a pressé le pays à « *mettre fin sans tarder à la ségrégation qui continue à être imposée aux enfants roms dans les écoles, et à redoubler d'efforts pour remédier aux autres problèmes auxquels se heurtent les enfants roms en matière d'éducation* ».⁵⁷

« En bref, tout en reconnaissant les efforts accomplis par les autorités croates pour veiller à la scolarisation des enfants roms, la Cour considère que, dans les circonstances de l'espèce, il n'existait pas de garanties propres à assurer la formation et le maintien d'un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but légitime visé. Il s'ensuit que le placement des requérants dans des classes réservées aux Roms à certaines périodes de leurs études primaires était dépourvu de justification objective et raisonnable. »

CouEDH, Oršuš et autres c. Croatie, Requête n° 15766/03

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a publié un rapport sur la **République tchèque** en mars 2011.⁵⁸ Bien qu'il salue l'adoption du plan d'action national du gouvernement pour une éducation

ouverte à tous, qui prévoit des mesures visant à faciliter l'inclusion des enfants roms dans l'enseignement ordinaire, le rapport s'inquiète des statistiques officielles, qui indiquent que dans le pays, les enfants roms sont 12 fois plus susceptibles que les non-Roms de fréquenter une « école spécialisée ».

Dans ses conclusions sur la République tchèque,⁵⁹ le CERD s'est inquiété de la ségrégation persistante des enfants roms dans l'éducation, comme le confirment la décision de la Cour européenne des droits de l'homme du 13 novembre 2007 (*DH et autres c. République tchèque*) et le rapport 2010 de l'Autorité d'inspection des écoles tchèques. En juin 2011, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a noté avec inquiétude qu'il reste des progrès considérables restent à être accomplis dans l'exécution de l'arrêt DH et a souligné l'importance des actions des autorités tchèques pour intensifier et, si possible, pour accélérer la mise en œuvre de leur plan d'action.⁶⁰ Dans ses conclusions concernant la **Lituanie**, la CERD a également regretté l'inscription des enfants roms dans des écoles spécialisées.⁶¹

Les procédures judiciaires lancées dans les États membres de l'UE illustrent encore les différentes discriminations auxquelles les élèves roms font face au cours de leur éducation. En février, le procureur adjoint de la Cour suprême civile et pénale hellénique (*Άρειος Πάγος*) a transmis aux procureurs des cours d'appel des plaintes portant sur l'exclusion d'enfants roms de l'éducation publique **grecque**.⁶² Les plaintes, déposées par les organisations et communautés coopérant pour la protection des droits de l'homme des Roms (*Συνεργαζόμενες Οργανώσεις και Κοινότητες για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα των Ρομά στην Ελλάδα, ΣΟΚΑΔΡΕ*) concernent six écoles primaires accueillant exclusivement des élèves roms ; cinq régions grecques ayant refusé l'accès à l'école à des élèves roms ; et l'accès restreint à l'école pour 10 communautés roms en raison de l'absence de transport, sachant que les municipalités sont normalement tenues légalement de fournir un tel accès. Les plaintes portent également sur des signatures rassemblées par des associations de parents d'écoles de la ville de Lamia pour l'exclusion d'enfants roms des écoles locales ou leur transfert vers d'autres écoles.⁶³

Néanmoins, par leur projet conjoint intitulé *L'éducation des enfants roms*, le Ministère grec de l'Éducation et le secrétariat spécial de l'éducation interculturelle œuvrent avec l'assistance des autorités locales à la suppression progressive des écoles fréquentées uniquement par

59 Nations Unies, CERD (2011e), p. 4.

60 Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, 1115^{ème} réunion, 8 juin 2011.

61 Nations Unies, CERD (2011d).

62 Grèce, Greek Helsinki Monitor (2011a).

63 Grèce, Greek Helsinki Monitor (2011b).

56 Royaume-Uni, Equality (2011).

57 Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2011a).

58 Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2011a), p. 15.

des élèves roms. Leur objectif est d'intégrer les élèves roms dans des écoles ordinaires en coopération avec les municipalités, mais aussi en offrant des solutions de transport vers et depuis les écoles à tous les élèves vivant dans des camps éloignés.⁶⁴

De la même façon, le tribunal régional de Prešov en **Slovaquie** a jugé en décembre 2011 qu'une école primaire du village de Šarisské Michalany avait discriminé des enfants roms en leur donnant cours dans une classe séparée sans justification raisonnable.⁶⁵ Plusieurs années durant, cette école avait organisé des classes ordinaires séparées, les cours destinés aux enfants roms étant donnés à un étage différent. La situation a empiré pendant l'année scolaire 2008/2009, lorsque l'école a exclu des classes intégrées tous les enfants roms restants pour les orienter vers des classes séparées. L'école a fait appel de la décision du tribunal régional de Prešov en janvier 2012.

Selon l'article 5 de la directive sur l'égalité raciale, pour assurer la pleine égalité dans la pratique, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser des désavantages liés à la race ou à l'origine ethnique. De telles actions de promotion permettent aux États membres de faire face à la situation de groupes confrontés à des formes persistantes de discrimination dans l'éducation, par exemple les Roms. La réduction du financement de ces actions constatée en 2011 dans plusieurs États membres pourrait avoir un impact négatif sur leur efficacité.

Dans son rapport faisant suite à sa visite en **Irlande**, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est inquiété de l'impact que pourraient avoir les coupes budgétaires de 2011 sur l'éducation des gens du voyage. Il a également formulé des craintes spécifiques quant à la réduction des heures d'enseignement, des emplois et de l'assistance spécialisée pour les enfants, ainsi qu'au sujet de la suppression progressive des centres de formation pour adultes destinés aux gens du voyage.⁶⁶

6.7.3. Éléments de preuves de la discrimination à l'encontre des populations roms dans l'emploi

La discrimination à l'encontre des populations roms crée encore des obstacles à leur participation pleine et égale au marché de l'emploi. Parallèlement, de nombreux États membres de l'UE ont lancé des initiatives

politiques afin d'améliorer leur intégration. En 2011, le Comité ad hoc d'experts sur les questions des Roms (Cahrom) du Conseil de l'Europe a adopté un rapport d'exécution sur la Recommandation Rec(2011)17 sur l'amélioration de la situation économique et l'emploi des Roms/Tsiganes et Travellers en Europe. Ce rapport donne des exemples de bonnes pratiques dans le domaine de l'emploi qui seront progressivement intégrées dans la base de données du Conseil de l'Europe sur les politiques et les bonnes pratiques.

En **Hongrie**, le tribunal du travail de l'arrondissement de Pest (*Pest Megyei Munkaügyi Bíróság*, décision n° 1.M.471/2004/3) a tranché en défaveur d'un employeur refusant d'embaucher des candidats roms. En 2005, Csaba T. a répondu à une offre d'emploi publiée dans un journal. Au téléphone, il s'entend dire que les personnes d'origine rom ne seront pas engagées. M. Csaba T. a alors contacté une ONG qui a utilisé le procédé de l'évaluation de la discrimination tel qu'évoqué plus haut afin de rassembler des preuves pour la justice : des testeurs ont appelé l'entreprise fautive à de multiples reprises et se sont à chaque fois présentés avec un nom typiquement rom. À chaque appel, on leur a répondu que l'emploi n'était pas disponible, bien que personne n'ait encore été engagé. Le tribunal a condamné l'employeur à payer une indemnisation de 500 000 HUF (2 200 EUR) au plaignant, plus les intérêts.

En **Hongrie** encore, l'Autorité pour l'égalité de traitement (*Egyenlő Bánásmód Hatóság*) a organisé une enquête sur les pratiques de sélection des employés avec un échantillon de 10 000 répondants. Conclusion : les Roms en recherche d'emploi font face à un niveau de discrimination très élevé sur le marché du travail.⁶⁷

L'agence locale de lutte contre la discrimination d'Uppsala (**Suède**) a reçu une plainte émanant d'une femme rom qui s'était vue interdire de porter une jupe rom traditionnelle au travail. La femme, qui avait déjà porté la jupe au cours de son stage dans l'épicerie, n'avait pas reçu de plaintes préalables à ce sujet. À la fin de son stage, le magasin lui a proposé davantage d'heures de travail. Son nouveau superviseur lui a cependant demandé de porter des pantalons au travail, les jupes ne respectant pas la politique vestimentaire de l'entreprise. Bien que la femme ait expliqué pourquoi ses origines ethniques l'empêchaient de porter un pantalon, le superviseur a réitéré sa demande. L'affaire a été portée devant le médiateur de l'égalité, qui a fini par parvenir à une transaction avec le magasin. La plaignante a reçu 75 000 SEK (7 000 EUR) en dommages-intérêts.⁶⁸

64 Grèce, Université nationale et capodistrienne d'Athènes (2010).

65 Slovaquie, *Rozhodnutie Okresného súdu v Prešove*, č. konania 25C 133/2010, 5 décembre 2011.

66 Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2011b).

67 Hongrie, *Egyenlő Bánásmód Hatóság* (2011).

68 Suède, *Diskrimineringsombudsmannen* (2011c).

Un rapport officiel publié en octobre 2011 sur la situation des Roms en **République tchèque** au cours de l'année 2010 a mis en évidence des taux de chômage élevés et persistants parmi la population rom. Dans les localités socialement exclues, le taux de chômage variait de 70 % à 100 %.⁶⁹

Certains États membres de l'UE ont pris des mesures afin d'améliorer l'intégration des Roms sur le marché du travail. L'agence fédérale de l'emploi de **Bulgarie** (*Агенцията по заетостта*), par exemple, a annoncé que 10 369 Roms avaient trouvé un emploi dans le cadre de différents programmes et projets. Un programme national intitulé « Des prestations sociales à l'emploi » (*От социални помощи към заетост*) a permis d'engager plus de la moitié d'entre eux. Un autre programme, intitulé « Prenez votre vie en main » (*Вземи живота си в ръце*) et doté d'un budget de 11 millions BGN (5,5 millions EUR), vise à rassembler les efforts de toutes les parties prenantes au niveau local afin de donner un accès au marché du travail aux demandeurs d'emploi roms.⁷⁰

En **Lituanie**, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et des partenaires tels que SOPA (une organisation sans but lucratif travaillant à l'intégration sur le marché du travail des groupes exclus socialement), le centre communautaire rom (*Romų visuomenės centras*) et le centre de soutien social de la municipalité de Vilnius (*Vilniaus miesto savivaldybės biudžetinė įstaiga Socialinės paramos centras*) ont mis en œuvre le projet « Rencontrez les Roms : des solutions innovantes pour l'intégration des Roms sur le marché du travail » (*Atsigręžk į romus: inovatyvūs romų dalyvavimo darbo rinkoje priemonės*). Ce projet, qui a été déployé de 2009 à 2012, avait pour objectif de combattre l'exclusion sociale des Roms et d'encourager leur participation au marché du travail et leur interaction avec la communauté locale. À la fin de la période de travail, 105 Roms avaient pris part au projet. Seuls sept participants au projet ont trouvé du travail en 2010, alors que 17 autres ont été engagés entre janvier et septembre 2011. Ces chiffres révèlent les problèmes permanents que rencontrent les Roms dans le secteur de l'emploi. Les participants embauchés ont trouvé du travail dans la construction, dans un cirque, dans des établissements de restauration rapide et dans le secteur agricole.

Le gouvernement **slovaque** a adopté plusieurs politiques traitant de l'intégration des minorités nationales et des migrants sur le marché du travail, ainsi qu'un plan d'action révisé de la décennie sur l'inclusion des Roms.⁷¹

Dans sa section sur l'emploi, le plan d'action indique différentes solutions pour accroître l'employabilité des groupes de population défavorisés, telles que l'utilisation de services sociaux et consultatifs. Ce plan d'action propose plusieurs mesures visant à favoriser l'intégration des groupes de population défavorisés sur le marché du travail, en se concentrant particulièrement sur les populations roms marginalisées. Il envisage de prolonger des mesures telles que le projet « assistant de bureau », qui s'est révélé être un moyen efficace d'intégrer les demandeurs d'emploi roms sur le marché du travail. Dans le cadre de ce projet, des personnes roms ont été employées par les Agences locales du travail, des affaires sociales et de la famille afin de fournir des services principalement aux personnes au chômage et défavorisées socialement.

Pratiques encourageantes

Intégrer les Roms dans le marché du travail

L'Union polonaise des Roms (*Związek Romów Polskich*) a mis en œuvre un projet sur l'intégration des Roms dans le marché du travail de la région de Szczecinek (*Szczecinieccy Romowie na rynku pracy*) entre janvier et décembre 2011. Le projet proposait une formation professionnelle gratuite à 30 Roms ou à leur époux(-se), en coiffure, maintenance des entrepôts, cuisine, organisation de services traiteurs, utilisation de chariots élévateurs et conduite de véhicules. Une fois diplômés, les 10 meilleurs recevaient une offre de stage rémunéré, leur donnant la possibilité de rester actifs. Bien que ce projet ait vu le jour dans un environnement où vivent peu de familles roms, 90 % d'entre-elles comptent sur le système de protection sociale pour vivre. L'Union polonaise des Roms a mis sur pied un projet similaire dans la région de Świdwin entre novembre 2010 et décembre 2011.

6.7.4. Éléments de preuves de la discrimination à l'égard des populations roms dans le logement

La situation des populations roms en matière de logement reste précaire. Elles continuent de faire l'objet de ségrégation spatiale, de discrimination à l'accès aux logements sociaux et d'expulsions forcées. Cette situation persiste malgré des mesures prises pour améliorer leur situation, telles que des politiques d'intégration en matière de logement.

En **Croatie**, le médiateur du peuple (*Pučki pravobranitelj*) a publié une recommandation à l'attention du gouvernement, afin de promouvoir l'inclusion sociale des Roms en accroissant les efforts mis en œuvre pour

69 République tchèque, Décision du gouvernement n° 750.

70 Bulgarie, Ministère du Travail et de la Politique sociale (2011).

71 Slovaquie, Podpredseda vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny (2011).

résoudre les questions liées à la légalisation des campements roms et pour mettre sur pied un système amélioré de logements sociaux.⁷²

Le médiateur **bulgare** (*Омбудсман на Република България*) a rédigé un rapport sur les problèmes de logement des familles roms pauvres et a lancé une médiation afin que des logements municipaux leur soient proposés à Sofia. Le rapport annuel du médiateur pour 2010 a pointé les problèmes liés à la disponibilité des logements et la transparence des politiques en matière de logements municipaux. Le rapport souligne que les municipalités, et particulièrement celles à forte densité de population rom, ne peuvent résoudre seules les difficultés exceptionnelles rencontrées par les familles roms au niveau du logement, ce qui rend indispensable une politique nationale ciblée.⁷³

Le médiateur de l'égalité **suédois** a dit avoir reçu 230 plaintes émanant de Roms au cours de la période 2004-2010.⁷⁴ Quarante-cinq de ces plaintes portaient sur un comportement discriminatoire sur le marché du logement. Parmi les exemples de discrimination, on trouve des procédures de sélection discriminatoires pour des logements à louer, le refus d'autoriser l'achat de logements en raison de l'ethnicité ou le harcèlement de la part des propriétaires et voisins.

Le CERD et le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ont constaté des discriminations persistantes à l'égard de la population rom en **République tchèque**, en matière d'accès à des logements adaptés⁷⁵ et d'expulsions de familles roms de logements municipaux en raison de non-paiement du loyer ou des charges.⁷⁶

En juin 2011, le Comité européen des droits sociaux (CEDS) a conclu dans sa décision sur l'affaire du *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Portugal* que le gouvernement n'avait pas démontré avoir pris des mesures suffisantes pour garantir aux Roms des conditions de logement répondant aux normes minimales. Il a également considéré que la mise en œuvre des programmes de relogement par les municipalités avait souvent conduit à la ségrégation des Roms. Le CEDS a conclu à l'unanimité qu'il s'agissait de violations de l'article 16, qui protège le droit à la famille; de l'article 30, qui protège contre la pauvreté et l'exclusion sociale; et de l'article 31, paragraphe 1, sur le droit à un logement d'un niveau suffisant, lu seul ou en combinaison avec

l'article E sur la non-discrimination de la Charte sociale européenne (révisée).⁷⁷

Lors d'une visite en **Slovénie**, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est inquiété des mauvaises conditions de logement des Roms. Les points les plus problématiques étaient selon lui le manque d'accès aux infrastructures publiques, les questions de propriété non résolues et la construction illégale.⁷⁸

En décembre 2010, le Centre européen des droits des Roms a publié *Faire fi des normes: du logement non adapté dans les communautés roms*, un rapport qui incluait la **Roumanie**. Celui-ci a révélé que les communautés roms présentes dans le pays sont confrontées à des difficultés en matière d'accès aux logements sociaux. Les autorités locales peuvent se réserver le droit de refuser leurs demandes sans explication, ou les fonctionnaires peuvent leur faire subir de mauvais traitements lorsqu'ils demandent un logement social.⁷⁹

De même, un rapport d'Amnesty International sur les conditions de logement des communautés roms en Roumanie remarque que «malgré les défis rencontrés par la communauté rom en matière d'accès à des logements adaptés, les critères utilisés par les autorités locales pour l'attribution des logements sociaux ne prennent pas les Roms en compte».⁸⁰ Le même rapport, publié en juin 2011, estime que le manque de cadre juridique adéquat intégrant les normes internationales des droits de l'homme et la discrimination diffuse à l'égard des Roms ont conduit à des violations généralisées du droit au logement, ainsi qu'à des expulsions forcées.

L'organe **slovaque** de lutte contre la discrimination, le Centre national des droits de l'homme (*Slovenské národné stredisko pre ľudské práva*, SNSLP) a publié un rapport sur l'application des droits de l'homme en Slovaquie, axé sur la mise en œuvre du droit au logement. Dans ce rapport, le SNSLP souligne que la ségrégation résidentielle des Roms a augmenté suite à la construction de divers murs et clôtures destinés à éloigner les populations roms du reste de la population majoritaire. Ces initiatives ont été prises, ou soutenues tacitement, par les gouvernements locaux et municipaux. Le SNSLP qualifie ces actions de ségrégation résidentielle involontaire entraînant le risque de créer des poches concentrées de minorités ethniques.⁸¹

72 Croatie, Médiateur (2011), p. 66.

73 Bulgarie, Médiateur (2011), pp. 57-58.

74 Suède, Diskrimineringsombudsmannen (2011c).

75 Nations Unies, CERD (2011e).

76 Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2011a).

77 Conseil de l'Europe, Comité européen des Droits sociaux (CEDS) (2011a).

78 Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2011c).

79 Centre européen pour les droits des Roms (2010), p. 45.

80 Roumanie, Amnesty International (2011), p. 3.

81 Slovaquie, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (2011), p. 47.

Un autre exemple de ségrégation résidentielle est le mur de trois mètres de haut construit par les autorités de Baia Mare, en **Roumanie**, entourant un quartier habité quasi exclusivement par des résidents roms. La décision de construire ce mur, adoptée par le conseil municipal, a été critiquée par des organisations de protection des droits de l'homme telles qu'Amnesty International et Romani Criss,⁸² et a poussé le conseil national de lutte contre la discrimination (l'organe roumain de lutte contre la discrimination) à lancer une enquête.

« Pour réduire la ségrégation et garantir aux membres des minorités (particulièrement les Roms) le droit à un logement, il est indispensable d'adopter des politiques visant à prévenir la ségrégation des communautés roms, d'augmenter l'implication des Roms dans les mesures cherchant à résoudre leur situation en matière de logements, et de prévenir les expulsions des Roms découlant uniquement de l'intolérance de la population majoritaire. »

Slovaquie, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (2011d), p. 47

En juin 2011, le CEDS a jugé que les expulsions forcées de **France** des Roms d'origine roumaine et bulgare qui ont eu lieu à l'été 2010 étaient incompatibles avec le concept de la dignité humaine et représentaient une violation de l'article E sur la non-discrimination lu en combinaison avec l'article 31, paragraphe 2, sur le droit au logement de la Charte sociale européenne (révisée). Le CEDS a également conclu que l'expulsion des Roms vers la Roumanie et la Bulgarie à l'été 2010 constituait une violation de l'article E sur la non-discrimination lu en combinaison avec l'article 19, paragraphe 8 sur les garanties relatives à l'expulsion de la Charte sociale européenne (révisée).⁸³ En novembre 2011, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a donc invité « la France à faire état, lors d'une prochaine réunion, des mesures prises ou envisagées afin de répondre à la situation décrite dans la réclamation et à faire état de la coopération avec d'autres pays concernés. »⁸⁴

Le Centre européen des droits des Roms a signalé en 2011 des expulsions de citoyens européens roms ayant eu lieu à Marseille, **France**, et à Rome, **Italie**.⁸⁵ Le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est inquiété en septembre des « expulsions de Roms et Sintis de leurs camps en **Italie** et de l'impact que ces pratiques ont sur le droit au logement et sur les autres droits humains des personnes touchées. »⁸⁶

« L'application de la circulaire du 5 août 2010 – qui prescrivait que « 300 campements ou implantations illicites devront avoir été évacués d'ici 3 mois, en priorité ceux des Roms [...] Il revient donc, dans chaque département, aux préfets d'engager [...] une démarche systématique de démantèlement des camps illicites, en priorité ceux des Roms » – a donné lieu à un traitement directement discriminatoire, en raison de leur origine ethnique, des personnes qu'elle concernait. Ces évacuations se sont produites dans un climat de contrainte constituée par la menace d'expulsion immédiate du territoire national. »

Comité européen des droits sociaux, décision sur le bien-fondé, Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. France, Réclamation n° 63/2010

En **Italie** encore, le Conseil d'État a jugé en novembre que l'état d'urgence ciblant la population rom et appliqué dans certaines régions du pays depuis mai 2008 était illégal et non fondé.⁸⁷ Cet état d'urgence avait tout d'abord été instauré dans les régions de Lombardie, de Campanie et du Latium, pour être ensuite étendu au Piémont et à la Vénétie. Il a été prolongé plusieurs fois et est resté actif jusqu'en décembre 2011. Selon ce décret, les autorités avaient reçu des pouvoirs extraordinaires, tel que : le contrôle des camps ; le recensement des personnes vivant dans les camps, y compris les mineurs ; l'autorisation de prendre des photos et d'exiger des documents pour identifier et enregistrer les résidents ; l'expulsion des camps des personnes en situation irrégulière ; le déplacement des personnes vers des camps contrôlés officiellement ; et l'autorisation d'effectuer des expulsions des camps non officiels.⁸⁸

La CouEDH fait savoir qu'un manque de logements décents, adéquats et sûrs a entraîné des inégalités pour les Tsiganes et les gens du voyage au **Royaume-Uni**. Elle fait également part d'initiatives novatrices prises par certaines autorités locales afin de faciliter l'accès aux services de soins de santé et d'éducation et de conserver de bonnes relations avec les autres communautés, tout en répondant aux besoins des groupes nomades afin qu'ils puissent préserver leur mode de vie traditionnel. Après avoir examiné les avancées des autorités locales en vue de répondre aux besoins en matière de logement des Tsiganes et des gens du voyage, la CouEDH estime que les dispositions prises « restent localisées et insuffisantes ». Elle constate également un « ralentissement des avancées au cours de la période 2008-2010 et que l'objectif précédent pour 2011, qui était d'augmenter le nombre de sites autorisés, n'a pas encore été atteint. »⁸⁹

En octobre 2011, 86 familles de gens du voyage irlandais (*Irish Travellers*), tous citoyens britanniques, ont été

⁸² Roumanie, Asociația Șanse Egale (2011).

⁸³ CEDS (2011b).

⁸⁴ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2011b).

⁸⁵ Centre européen pour les droits des Roms (2011a).

⁸⁶ Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2011d), p. 10.

⁸⁷ Italie, Consiglio di Stato (2011), Jugement n° 6050 du 16 novembre 2011.

⁸⁸ Centre européen pour les droits des Roms (2011b).

⁸⁹ Royaume-Uni, Equality and Human Rights Commission (EHRC) (2011), p. 60.

expulsées du plus grand site du **Royaume-Uni** habité par des gens du voyage irlandais : Dale Farm dans l'Essex. Bien qu'ils soient propriétaires du terrain, ils n'avaient pas été autorisés par l'urbanisme à résider sur cet emplacement. Les résidents s'étaient opposés juridiquement à cette expulsion mais ont fini par perdre ce combat de longue haleine. En juillet 2011, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le logement convenable et l'Expert indépendant des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités avaient déjà appelé le Royaume-Uni à trouver une solution pacifique et adaptée, ainsi qu'un logement alternatif adéquat pour les familles.⁹⁰ Le CERD avait également abordé cette question dans ses conclusions sur le Royaume-Uni publiées en septembre 2011, «regrettant l'insistance de l'État à procéder immédiatement à l'expulsion de la communauté des Tsiganes et gens du voyage de Dale Farm dans l'Essex, avant d'avoir trouvé et proposé des alternatives appropriées d'un point de vue culturel aux membres de ces communautés.»⁹¹

inclusion et une meilleure intégration dans la société des autres groupes défavorisés.

La résolution de problèmes anciens (telles que la ségrégation dans l'éducation ou le logement) nécessitera toutefois un engagement continu sur le long terme. En sus des autorités nationales, le rôle des autorités locales et régionales sera crucial. Le besoin de renforcer leur capacité en vue des politiques d'inclusion des Roms est grand, comme cela fut reconnu en septembre 2011 lors du Sommet des Maires sur les Roms du Conseil de l'Europe, dans le cadre duquel la création d'une alliance européenne des villes et régions à cet effet a été convenue.

La capacité à suivre l'impact des politiques dans le temps et à les personnaliser le cas échéant sera l'élément clé du succès des stratégies mises en œuvre au niveau de l'UE et au niveau national pour lutter contre le racisme et la discrimination ethnique.

Perspectives

Les inégalités structurelles existantes entre les minorités ethniques et les populations majoritaires devraient persister. Pour résoudre cette situation, des efforts soutenus sont nécessaires de la part des responsables politiques et de la société civile. En outre, des pratiques de collecte de données plus systématiques et exhaustives sont nécessaires pour garantir une meilleure compréhension de l'étendue et de la nature de la discrimination ethnique et des violences et crimes racistes au sein de l'UE.

L'application de la législation existante, une meilleure connaissance des droits et un accès plus facile aux tribunaux et aux autres organismes chargés des plaintes resteront des outils essentiels de la lutte contre la discrimination ethnique dans les soins de santé, l'éducation, l'emploi et le logement.

L'évaluation du succès des mesures politiques de lutte contre la discrimination ethnique et de promotion de l'intégration et de l'inclusion sociale des groupes défavorisés nécessitera la collecte et l'analyse régulières de données à l'aide d'indicateurs de droits fondamentaux.

Le cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 offre à l'UE et à ses États membres une opportunité d'améliorer l'inclusion sociale des populations roms. Si elles sont couronnées de succès, ces stratégies pourraient servir de modèles pour une meilleure

⁹⁰ Nations Unies, Haut Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) (2011).

⁹¹ Nations Unies, CERD (2011b).

Références

Allemagne, Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) (2011), « Anonymisierte Bewerbungsverfahren – Das Pilotprojekt », disponible sur : www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/20110616_Zwischenbericht_anonym.pdf?__blob=publicationFile.

Autriche, *Bundesgesetz über die Gleichbehandlungskommission und die Gleichbehandlungsanwaltschaft, GBK/GAW-G* (2011), BGBl. I Nr. 66/2004, dernièrement modifiée par BGBl, 1^{er} juillet 2011.

Autriche, *Gleichbehandlungsgesetz, GlBG*.

Behaghel, L., Crépon, B., Le Barbanchon T. (2011), « Évaluation de l'impact du CV anonyme : synthèse et rapport final », disponible sur : www.wk-rh.fr/actualites/upload/synthese-et-rapport-CV-anonyme.pdf.

Belgique, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CEOOR) (2011b), *Rapport annuel discrimination/diversité 2010*, Bruxelles, 9 mai 2011.

Belgique, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CEOOR) (2011a), *Discrimination des personnes d'origine subsaharienne: Le recyclage des stéréotypes*, Bruxelles.

Bertossi, C., Prud'homme, D. (2011), « « Diversity » in hospitals: social identities and discriminations », disponible sur : www.ifri.org/downloads/synthesesduk.pdf.

Bulgarie, Médiateur (2011), *2010 Annual report*, disponible sur : www.ombudsman.bg/reports/1135.

Bulgarie, Ministère du Travail et de la Politique sociale (2011), Réponse écrite faisant suite à la demande d'informations de la FRA dans le cadre de la préparation du Rapport annuel de l'agence, 15 août 2011.

Cediey, E., Foroni, F. (2008), Les discriminations à raison de « l'origine » dans les embauches en France une enquête nationale par tests de discrimination selon la méthode du bureau international du travail, Genève, Bureau international du Travail.

Centre européen pour les droits des Roms (*European Roma Rights Centre*) (2010), « Standards do not apply: inadequate housing in Roma communities », Budapest, décembre 2010.

Centre européen pour les droits des Roms (2011a), « No place for Roma: French and Italian authorities aggressively evict Roma », 11 août 2011.

Centre européen pour les droits des Roms (2011b), « ERRC legal action helps to end state of emergency in Italy », décembre 2011.

Commission européenne (2011), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020, COM(2011) 173 final, Bruxelles, 5 avril 2011.

Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2011a), Résolution CM/ResCMN(2011)12 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Croatie, 6 juillet 2011.

Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2011b), Résolution Res/CM(2011)9, Réclamation collective n° 63/2010 par le Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) contre la France (COHRE), 9 novembre 2011.

Conseil de l'Europe, Comité européen des Droits sociaux (CEDS) (2011a), *Décision sur le bien-fondé, Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Portugal*, n° 61/2010, 30 juin 2011.

CEDS (2011b), *Décision sur le bien-fondé, Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. France*, n° 63/2010, 28 juin 2011.

Conseil de l'Europe, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) (2011a), *Rapport sur l'Espagne*, CRI(2011)4, 8 février 2011.

Conseil de l'Europe, ECRI (2011b), Recommandation de politique générale n° 13 de l'ECRI sur la lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011)37, Strasbourg, 24 juin 2011.

Conseil de l'Europe, le Commissaire aux droits de l'homme (2011a), *Report by Thomas Hammarberg, Following his visit to the Czech Republic from 17 to 19 November 2010*, CommDH(2011)3, Strasbourg, 3 mars 2011.

Conseil de l'Europe, le Commissaire aux droits de l'homme (2011b), *Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Ireland from 1 to 2 June 2011*, CommDH(2011)27, Strasbourg 15 septembre 2011.

Conseil de l'Europe, le Commissaire aux droits de l'homme (2011c), *Letter from the Council of Europe Commissioner for Human Rights to Mr Borut Pahor, Prime Minister of the Republic of Slovenia*, CommDH(2011)23, 10 mai 2011.

Conseil de l'Europe, le Commissaire aux droits de l'homme (2011d), *Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Italy, from 26 to 27 May 2011*, CommDH(2011), 26 septembre 2011.



Conseil de l'Union européenne (2011), 3089^e session du Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs, *Council conclusions on an EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*, disponible sur : www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/lsa/122100.pdf.

Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH), *V.C. c. Slovaquie*, n° 18968/07, 8 novembre 2011.

Croatie, Médiateur (*Pučki pravobranitelj*) (2011), *Izvešće o pojavama diskriminacije za 2010. godinu*.

Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, JO 2008 L 328.

Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, JO 2000 L 180.

Espagne, Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico (2011), Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010): la percepción de las potenciales víctimas, mars 2011, disponible sur : www.igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2011/pdf/2010_panel_discriminacion_consejo_accesible.pdf.

Espagne, Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico, Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación por origen racial o étnico (2011), Informe de resultados, disponible sur : www.igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2011/pdf/2010_informe_red_asistencia_victimas_16feb11.pdf.

Espagne, Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011), *Stratégie intégrale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et d'autres formes connexes d'intolérance*, Madrid, Sous-direction générale des informations et des publications administratives.

Eurofound, Rath, J. (2011), *Promoting ethnic entrepreneurship in European cities*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne) (2012), *The situation of Roma in 11 EU Member States: survey results at a glance*, à paraître.

France, Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) (2011), Délibération relative à un égal accès et au maintien au logement pour tous, n° 2011-122, 18 avril 2011.

France, ISM-Corum – Centre d'Observation et de Recherche sur l'Urbain des ses Mutations (2011), « Testing sur le parc locatif privé de Villeurbanne », disponible sur : http://ismcorum.org/stock_images.o.ctus/394/testing-logmt-prive-vlbanne-ism-corum-rapport-public.pdf.

France, Loi n° 2009-396 sur l'égalité des chances, 31 mars 2006.

Frey, V. (2011), « Recht auf Wohnen? Der Zugang von MigrantInnen und ethnischen Minderheiten zu Öffentlichem Wohnraum in Österreich », Volkshilfe Österreich, Vienne.

Grèce, Commission nationale pour les droits de l'homme et HCR Grèce (2011), « Racist violence recording network », communiqué de presse n° 11/37, Athènes, 14 octobre 2011, disponible sur : www.nchr.gr.

Grèce, Greek Helsinki Monitor (2011a), *Καταλυτική παρέμβαση Εισαγγελίας Αρείου Πάγου για εκπαιδευτικό αποκλεισμό Ρομά*, ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ, 21 mars 2011.

Grèce, Greek Helsinki Monitor (2011b), *Εκπαιδευτικός αποκλεισμός παιδιών Ρομά λόγω κατάλυσης του κράτους δικαίου*, ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ, 19 février 2011.

Grèce, Université nationale et capodistrienne d'Athènes (*Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών*) (2010), *Εκπαίδευση των παιδιών Ρομά*, disponible sur : <http://www.keda.gr/roma>.

Hongrie, Egészségügyi Minisztérium – Nemzeti Egészségügyi Tanács (2011), Les positions du Conseil national de Santé lors de sa réunion du 29 mars 2011 sur « la santé des Roms et la culture de la santé » (*A Nemzeti Egészségügyi Tanács 2011. március 29-i tanácsülésének állásfoglalása «Roma egészség és egészségkultúra» témakörében*), disponible sur : <http://www.eum.hu/szakmai-civil/nemzeti-egeszsegugyi/allasfoglalas-roma-eu>.

Hongrie, Egyenlő Bánásmód Hatóság (2011), « Employee selection practice in the mirror of discrimination » (Les pratiques de recrutement et la discrimination), disponible sur : www.egyenlobanasmod.hu/tamop/data/2.2_english_summary.pdf.

Hongrie, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium – Társadalmi Felzárkóztatásért Felelős Államtitkárság (2011), « Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia », disponible en anglais sur : <http://romagov.kormany.hu/hungarian-national-social-inclusion-strategy-deep-poverty-child-poverty-and-the-roma>.

Irlande, Equality Tribunal (2011), *DEC-E2011-025 Full Case Report*, disponible sur : www.equalitytribunal.ie/Database-of-Decisions/2011/Employment-Equality-Decisions/DEC-E2011-025-Full-Case-Report.html.

Italie, Consiglio di Stato (2011), Jugement n° 6050 du 16 novembre 2011.

Italie, Polizia di Stato (2011), « Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori – OSCAD », disponible sur : www.poliziadistato.it/articolo/22017.

Nations Unies, Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) (2011a), *Observations finales sur l'Espagne*, CERD/C/ESP/CO/18-20, 8 avril 2011.

Nations Unies, CERD (2011b), *Observations finales sur le Royaume-Uni et l'Irlande du Nord*, CERD/C/ESP/CO/18-20, 14 septembre 2011.

Nations Unies, CERD (2011c), *Observations finales sur l'Irlande*, CERD/C/IRL/3-4, 4 avril 2011.

Nations Unies, CERD (2011d), *Observations finales sur la Lituanie*, CERD/C/LTU/CO/4-5, 4 avril 2011.

Nations Unies, CERD (2011e), *Observations finales sur la République tchèque*, CERD/C/CZE/CO/8-9, 14 septembre 2011.

Nations Unies, Haut Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) (2011), « Traveller community at Dale Farm evicted », disponible sur : http://europe.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Dale_Farm_eviction.aspx.

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) (2011), *Hate crimes in the OSCE region – incidents and responses: Annual Report for 2010*, Varsovie, OSCE.

République tchèque, Décision du gouvernement n° 750, *Vlády České republiky ze dne 12. října 2011 č. 750 ke Zprávě o stavu romské menšiny v České republice za rok 2010, k Informaci o plnění usnesení vlády týkajících se integrace romské menšiny a aktivního postupu státní správy při uskutečňování opatření přijatých souvisejícími usneseními vlády ke dni 31. prosince 2010 a k Informaci o naplňování Dekády romské inkluze 2005 - 2015 v roce 2010*.

Roumanie, Amnesty International (2011), *Mind the legal gap: Roma and the right to housing in Romania*, Londres, Amnesty International, juin 2011.

Roumanie, Colegiul Medicilor din România (CMR), Réponse n° 4594 du 7 septembre 2011 au point focal national de la FRA en Roumanie.

Roumanie, Consiliul National pentru Combaterea Discriminarii (CNCD), Décision n° 149 du 7 juillet 2010.

Roumanie, Romani Criss, Amnesty International, Asociația Șanse Egale (2011), Lettre ouverte – « Stop Baia Mare municipality's actions to Roma ghettoisation », disponible sur : www.romanicriss.org/Open_letter_wall_Baia_Mare.pdf.

Royaume-Uni, Department of Education (2011), *Ethnic minority achievement grant*, disponible sur : www.education.gov.uk/childrenandyoungpeople/strategy/financeandfunding/a0076833/ethnic-minority-achievement-grant.

Royaume-Uni, Equality (2011), « School attainment of Roma pupils: from segregation to inclusion », disponible sur : http://equality.uk.com/Education_files/From_segregation_to_integration.pdf.

Royaume-Uni, Equality and Human Rights Commission (EHRC) (2011), *Policy report, submission to the UN Committee on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination on the UK's 18th, 19th and 20th periodic reports*, juillet 2011.

Royaume-Uni, Gouvernement du Royaume-Uni (2011), « UK opening statement to CERD », 23 août 2011.

Sauer, M. (2011), Partizipation und Engagement türkeistämmiger Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen, Essen, Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung.

Slovaquie, Open Society Foundation (Nadácia otvorenej spoločnosti) (2011), « Answers to the questions of (de) segregation of Roma students in Slovak education system », disponible sur : www.osf.sk/en/info/publications/desegregation_of_roma_pupils_in_slovak_educational_system_questions_and_answers/.

Slovaquie, Podpredseda vlády pre ľudské práva a národnostné menšiny (2011), « Revidovaný akčný plan Dekády rómskej inklúzie », disponible sur : www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=19992.

Slovaquie, *Rozhodnutie Okresného súdu c. Prešove, č. konania 25C 133/2010*, 5 décembre 2011.

Slovaquie, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (2011), *Správa o dodržiavaní ľudských práv v Slovenskej republike*, Bratislava, Národné stredisko pre ľudské práva.

Strauß, D. (ed.) (2011), Study on the current educational situation of German Sinti and Roma, disponible sur : www.antiziganismus.de/resources/2011_Strauss_German_Sinti%2BRoma_Summary.pdf.

Suède, Diskrimineringsombudsmannen (2010), n° ANM 2010/1795, 27 décembre 2010, disponible sur : www.do.se/sv/Om-DO/Stamningar-och-forlikningar/Truckforetag-i-Goteborg-i-ANM-20101795.

Suède, Diskrimineringsombudsmannen (2011a), n° AMN 2009/337, disponible sur : www.do.se/Documents/pdf/forlikningarochdomstolsarenden/ANM_202009-337_2010St_2013_2014mningsans_2013_2016kan.pdf.



Suède, Diskrimineringsombudsmannen (2011b), *Årsredovisning 2010*, disponible sur : www.do.se/sv/Material/Arsredovisning-2010.

Suède, Diskrimineringsombudsmannen (2011c), Affaire n° ANM 2009/2449, disponible sur : www.do.se/sv/Om-DO/Stamningar-och-forlikningar/Netto-ANM-20092449.

Surdu, L. (2011), « Participare, absenteism școlar și experiența discriminării în cazul romilor din România », București, Vanemonde, disponible sur : www.unicef.ro/files/ghid_absenteism.pdf.

Szalai, J., Messing, V., Nemenyi, M. (2010), *Ethnic and social differences in education in a comparative perspective*, EDUMIGROM: Budapest, disponible sur : www.edumigrom.eu/sites/default/files/field_attachment/page/node-5387/comparativesurveyfinal.pdf.

Participation des citoyens européens
au fonctionnement démocratique
de l'Union

Citoyenneté ΕΠΙΛΟΓΕΣ

ONU et CdE

Janvier

Février

Mars

Avril

Mai

17-18 juin – La Commission de Venise du Conseil de l'Europe adopte un rapport sur le vote à l'étranger

Juin

Juillet

Août

19-23 septembre – Le comité des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées adopte ses observations finales sur l'Espagne

Septembre

18-20 octobre – Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe adopte une résolution et une recommandation concernant la participation des citoyens au niveau local et régional en Europe

Octobre

16 novembre – Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adopte une recommandation sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique

Novembre

16-17 décembre – La Commission de Venise du Conseil de l'Europe adopte une déclaration interprétative révisée concernant le code de bonne conduite en matière électorale au sujet de la participation des personnes handicapées aux élections

Décembre

UE

Janvier

16 février – Le Parlement européen et le Conseil adoptent le règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne (ICE)

Février

22 mars – Le Comité économique et social européen adopte une feuille de route pour la démocratie participative européenne

Mars

Avril

Mai

Juin

Juillet

Août

Septembre

Octobre

17 novembre – La Commission européenne adopte le règlement d'exécution établissant des spécifications techniques pour les systèmes de collecte en ligne

Novembre

22 décembre – La Commission européenne met à la disposition du grand public un logiciel libre relatif aux systèmes de collecte en ligne pour l'initiative citoyenne européenne (ICE)

Décembre



7

Participation des citoyens européens au fonctionnement démocratique de l'Union



La participation politique active est le fondement de la démocratie. L'année 2011 a vu certains États membres de l'Union européenne (UE) entreprendre des réformes pour rendre la participation aux élections plus accessibles pour tous, améliorant ainsi la participation démocratique. Par exemple, à la fin de 2011, 19 États membres de l'UE avaient ratifié la Convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées (CRPD), se plaçant dans l'obligation légale d'améliorer le droit de vote des personnes handicapées. Des niveaux d'abstention toujours plus élevés lors des élections du Parlement européen ont engendré des discussions sur une réforme électorale. Au-delà des élections, 2011 a également vu des développements dans le cadre plus vaste de la participation à la vie publique. Les discussions préparatoires se sont poursuivies sur l'initiative citoyenne européenne, un outil participatif potentiellement important au niveau de l'UE.

Le présent chapitre traite de l'évolution des politiques et pratiques de l'UE et de ses États membres relatives à la participation des citoyens au fonctionnement démocratique de l'UE. Il débute par un aperçu des développements actuels dans le domaine du droit de vote. Une importance particulière est accordée à la participation des citoyens de l'UE non nationaux. Les paragraphes suivants abordent également les réformes générales touchant aux lois électorales, celles-ci ayant une incidence directe sur la manière dont les citoyens expriment leur vote. Si les dispositions relatives aux processus électoraux sont librement choisies par chaque État membre, les réformes électorales concernent souvent tous les types d'élections, aussi bien celles du Parlement européen que les élections nationales, régionales et locales. Elles sont donc directement pertinentes pour les élections du Parlement européen et les élections municipales, dans lesquelles les citoyens de l'UE exercent le droit de vote et d'éligibilité, quel que soit l'endroit où ils résident dans l'UE. En se fondant sur le rapport de l'année dernière, le présent chapitre analyse les restrictions aux droits de vote touchant les personnes handicapées et se termine par une mise à jour sur l'évolution de la démocratie participative.

Développements clés dans le domaine de la participation des citoyens européens dans le fonctionnement démocratique de l'UE :

- l'adoption de l'initiative citoyenne européenne (ICE) sert de base à la démocratie participative au niveau de l'UE et la Commission européenne adopte diverses mesures pour rendre ce nouvel instrument opérationnel ;
- bien que les débats publics sur l'ICE restent limités, la création de la « Citizen House » (Maison des citoyens) en ligne est un exemple concrétisant les efforts accomplis pour mieux faire connaître les instruments de participation existants et les rendre plus accessibles ;
- la Commission européenne propose de faire de 2013 l'Année européenne des citoyens et le Parlement européen discute de réformes des règles électorales ;
- dans le cadre de la CRPD, la participation des personnes handicapées aux élections devient un problème qui doit être résolu. Plusieurs États membres de l'UE travaillent pour faciliter la participation des personnes handicapées aux élections, bien que dans le cas des personnes atteintes de troubles mentaux et des handicapés mentaux, une majorité d'États membres de l'UE associent toujours la privation du droit électoral à la perte de la capacité juridique.

7.1. Le droit de vote dans l'UE

7.1.1. Le droit de vote des citoyens de l'UE

La participation des citoyens de l'UE aux élections européennes et municipales représente une question importante. Les articles 20, paragraphe 2, point b), et 22 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), ainsi que les articles 39, paragraphe 1, et 40 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne confèrent aux citoyens de l'UE le droit de vote et d'éligibilité lors des élections du Parlement européen et des élections municipales, quel que soit leur lieu de résidence dans l'UE. Ce sera également le cas pour la **Croatie**. Lorsque celle-ci rejoindra l'UE en juillet 2013, les réformes nécessaires pour permettre aux citoyens de l'UE de participer aux conseils des collectivités autonomes locales ainsi qu'aux élections du Parlement européen entreront en vigueur dans ce pays.

En 2011, la Commission européenne a proposé de faire de 2013 l'Année européenne des citoyens. Dans le cadre de cette initiative, l'UE pourrait financer des projets d'intérêt pour la citoyenneté grâce à une enveloppe totale d'un million d'euros. La Commission souligne que la sensibilisation des citoyens aux droits électoraux dont ils disposent dans leur État membre de résidence sera capitale en vue des élections législatives européennes de 2014¹.

« L'année européenne des citoyens sera une excellente occasion de rappeler à ceux-ci les droits dont ils bénéficient grâce à l'Union européenne et ce que cette dernière peut faire pour chacun d'entre nous. »

Viviane Reding, Vice-présidente de la Commission européenne, Bruxelles, 11 août 2011

L'année 2011 a vu le lancement de travaux visant à réformer le système électoral du Parlement européen pour le rendre plus adapté aux besoins des citoyens en vue des prochaines élections de 2014. Cependant, en juillet, le Parlement européen en séance plénière n'a pas adopté la proposition présentée dans le « rapport Duff » sur la modification de l'acte portant élection des représentants du Parlement européen au suffrage universel direct du 20 septembre 1976². La question a été renvoyée en commission des affaires constitutionnelles, qui a finalement approuvé le projet³. Le rapport propose d'introduire une circonscription paneuropéenne qui élirait 25 députés européens supplémentaires sur des listes de partis européennes⁴. Toujours en 2011, les négociations entre États membres ont repris au Conseil

au sujet d'une proposition législative⁵ visant à simplifier le mécanisme destiné à empêcher le double vote aux élections du Parlement européen des citoyens de l'UE résidant dans un autre État membre que le leur.

Pratiques encourageantes

Informar les citoyens de l'UE sur leur droit de participer aux élections

La campagne « Je peux voter » menée au **Luxembourg** avait pour but d'encourager les citoyens non nationaux de l'UE à s'inscrire sur les listes électorales des élections municipales d'octobre 2011. À la date de clôture des inscriptions, 30 937 étrangers résidant au Luxembourg figuraient sur les listes d'électeurs. Cette campagne, lancée au début de 2011 et organisée par des organisations non gouvernementales (ONG) et les autorités municipales, a permis de distribuer aux citoyens des informations sur leurs droits et devoirs en cinq langues (disponibles sur : www.jepeuxvoter.lu). Plusieurs plates-formes d'expatriés et sites de réseaux sociaux y ont pris part afin de faire passer le message et de traduire les informations, en particulier pour impliquer la communauté anglophone. Des participants ont également fait du porte-à-porte dans les différentes communautés.

En septembre, les autorités chypriotes ont envoyé 1 500 lettres personnalisées aux citoyens de l'UE qui n'avaient pas participé aux dernières élections municipales afin de les informer de leur droit à participer. Les autorités ont informé les ambassades concernées. Enfin, elles ont également fait paraître des publicités dans les deux journaux anglophones du pays afin d'informer tous les électeurs ne parlant pas le grec.

Comme indiqué l'année dernière, les citoyens de l'UE rencontrent toujours des obstacles pour faire valoir leur droit de vote⁶. À **Chypre**, dans le village de Pegia, par exemple, où les citoyens du **Royaume-Uni** représentent plus de 20 % de la population, les Chypriotes grecs craindraient l'impact et l'influence de ces 20 % d'électeurs sur le résultat des élections locales. En règle générale, toutefois, les données relatives au nombre de citoyens de l'UE votant hors de leur pays d'origine sont peu nombreuses et leur fiabilité est insuffisante. En **Italie**, par exemple, la circulaire n° 39/2011 du Ministère de l'Intérieur⁷ invitait les communes à collecter des données précises sur l'inscription et la participation réelle des citoyens non nationaux de l'UE. Toutefois, le logiciel nécessaire à cette fin était indisponible et les données n'ont apparemment pas été complètement traitées pendant la période de référence. L'écrasante majorité des

1 Commission européenne (2011a).

2 Parlement européen (2009).

3 Parlement européen (2011b).

4 Duff, A. (2011).

5 Parlement européen (2011a).

6 Commission européenne (2010).

7 Italie, Ministère de l'Intérieur (2011b).

citoyens non nationaux de l'UE inscrits pour voter aux élections municipales de mai 2011 étaient des citoyens roumains (65,88 %), suivis par les citoyens polonais (7,19 %) et allemands (5,69 %). En **Espagne**, des statistiques similaires sont disponibles, mais ici encore, les données tiennent compte de l'inscription des citoyens non nationaux de l'UE mais aucune information n'est disponible au sujet de leur participation aux élections municipales de mai 2011. En 2012, la Commission européenne a adopté un nouveau rapport sur les élections locales, qui contiendra de nouvelles informations sur ce thème pour tous les États membres de l'UE.⁸

7.1.2. Droit de vote : tendances nationales

Les procédures électorales concrètes régissant les différentes élections organisées aux niveaux local, régional, national et même européen sont élaborées par les États membres de l'UE ; elles ne sont pas déterminées par le droit de l'UE. Ces règles de procédure ont toutefois une incidence sur les conditions dans lesquelles les citoyens de l'UE participent aux élections locales et européennes. Les paragraphes qui suivent proposent un aperçu des développements au niveau national, et notamment des projets visant à rendre les élections plus accessibles, en permettant par exemple le vote électronique, le vote par correspondance, par anticipation ou même depuis l'étranger.

Certains États membres de l'UE ont accompli des progrès ouvrant le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger. En **Belgique** (pour les élections du Parlement européen⁹) et en **Roumanie** (pour les élections nationales¹⁰) des propositions de loi visant à améliorer le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger sont à l'étude. Lors des élections parlementaires de 2011, **Chypre** a organisé pour la deuxième fois un vote à l'étranger dans certaines de ses représentations diplomatiques. Au moins 30 électeurs doivent être inscrits sur les listes électorales pour qu'un bureau de vote soit ouvert à l'étranger¹¹. La réforme constitutionnelle adoptée en **Hongrie** a supprimé les critères de résidence qui devaient être remplis pour pouvoir voter. Toutefois, bien qu'aucun critère de résidence ne soit prévu en principe à l'article XXIII, paragraphe 1, de la loi fondamentale hongroise, le paragraphe 4 dispose qu'une loi cardinale peut subordonner le droit de vote à la résidence en Hongrie. Enfin, un pas dans la direction opposée a été fait en **Espagne**, où la loi organique n° 2/2011 a retiré aux

citoyens espagnols résidant de manière permanente à l'étranger le droit de voter aux élections municipales¹². Le sujet a par ailleurs été soulevé devant la Cour européenne des droits de l'homme. Le droit de vote des ressortissants étrangers est au cœur de l'affaire *Sitaropoulos e. a.* dans laquelle une Grande chambre de la Cour a tenu une audience au mois de mai. Les requérants se plaignaient de n'avoir pas pu voter sur leur lieu de résidence pendant les élections parlementaires de 2007 en raison de l'absence de règles régissant le droit de vote des électeurs grecs vivant à l'étranger¹³. Un jugement est attendu en mars 2012.

En juin 2011, la Commission de Venise a adopté un rapport sur le vote à l'étranger (CDL-AD(2011)022).¹⁴ Ce rapport, fondé sur une étude comparative de la situation dans les États membres de la Commission de Venise, est principalement dédié au droit de vote (plutôt qu'à l'éligibilité). Il y est signalé que le droit de vote n'est plus uniquement réservé à ceux qui résident dans la plupart des États membres de la Commission de Venise (dont beaucoup sont des États membres de l'UE). Le rapport conclut que les États devraient adopter une approche positive au droit de vote des citoyens qui résident à l'étranger.

La question des seuils électoraux s'est posée en **Allemagne**. La Cour constitutionnelle fédérale allemande (*Bundesverfassungsgericht*, BVerfG) a décidé que le seuil minimal de 5 % que les partis doivent atteindre pour obtenir des sièges lors des élections du Parlement européen est inconstitutionnel. Ce seuil, prévu par la loi allemande relative aux élections européennes, fait qu'il est plus difficile aux petits partis d'être représentés du Parlement européen. Le seuil de 5 % est également appliqué lors des élections nationales allemandes ; la Cour constitutionnelle a néanmoins conclu que la situation était différente pour les élections du Parlement européen, car une fragmentation de la représentation des partis n'empêchera pas la formation d'un gouvernement¹⁵. La modification de la loi allemande relative aux élections européennes s'appliquera pour les prochaines élections du Parlement européen en 2014 et les petits partis pourront ainsi plus facilement jouer un rôle dans les élections européennes.

Il reste toutefois à résoudre la question de savoir comment améliorer la participation des électeurs lors des prochaines élections du Parlement européen dans la plupart des États membres où le vote n'est plus obligatoire. En 2011, une proposition législative en faveur de

⁸ Commission européenne (2012).

⁹ Belgique, Chambre des Représentants (2010a).

¹⁰ Roumanie, Ministère des Affaires étrangères (2011) ; voir aussi : www.ziare.com/articole/abuzuri+la+vot ; dernier accès le 17 avril 2012.

¹¹ Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH) (2011a).

¹² Espagne, loi organique 2/2011.

¹³ Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH), *Sitaropoulos et autres c. Grèce*, n° 42202/07.

¹⁴ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) (2011a).

¹⁵ Allemagne, Cour constitutionnelle fédérale (BVerfG), décision du 9 novembre 2011.

la suppression du vote obligatoire a fait l'objet de discussions en **Belgique**. Cette proposition traduit la conviction que l'évolution des structures démocratiques ne nécessite plus un vote obligatoire¹⁶. Dans les États membres de l'UE où le vote reste obligatoire, comme **Chypre**, le **Luxembourg** et la **Grèce**, les non-votants sont de moins en moins souvent sanctionnés par des amendes¹⁷.

Afin de faciliter le vote en lui-même, l'**Italie**¹⁸ propose aux électeurs des allocations financières leur permettant d'effectuer le voyage de leur lieu de travail, même si celui-ci se trouve à l'étranger, vers leur lieu de résidence où ils sont inscrits sur les listes électorales. La possibilité du vote par correspondance a également été signalée, de même que des réformes entreprises dans ce domaine. Par exemple, l'**Autriche** a modifié sa loi relative aux élections de l'Assemblée nationale (*Nationalratswahlordnung*) et en **Roumanie**, une proposition visant à introduire le vote par correspondance a été discutée. Une nouvelle loi adoptée par le **Portugal**¹⁹ normalise et élargit le système de vote par anticipation. Elle définit quels sont les électeurs autorisés à exercer leur droit de vote par anticipation ainsi que les modalités de l'exercice de ce droit. Les électeurs qui se trouvent dans l'incapacité de se rendre dans un bureau de vote en raison de leur état de santé, ainsi que les détenus non déchus de leurs droits politiques, figurent parmi ceux qui bénéficient de cette réforme.

L'introduction du vote électronique pourrait également contribuer à rendre les élections plus accessibles. L'**Estonie** est le seul des États membres de l'UE à permettre le vote électronique, y compris pour les élections européennes, depuis plusieurs années. La sécurité de ce vote a été contestée en vain après les élections parlementaires nationales organisées en mars²⁰. En **Lituanie**, certaines communes ont introduit un système d'inscription électronique qui a permis aux électeurs de voter en ligne aux élections municipales de 2011. L'**Autriche** a expérimenté le vote électronique lors des élections pour la représentation des étudiants de 2009, mais le système n'a jamais été appliqué de manière générale parce que la Cour constitutionnelle a considéré que sa mise en œuvre n'avait pas été légale²¹.

Un autre sujet digne d'intérêt en 2011 a été la privation des droits civiques des condamnés, qui a suscité des débats en **Estonie**, une vive controverse au **Royaume-Uni** et des réformes en **Autriche**, pays qui, suite au jugement de la CouEDH dans l'affaire *Frod*, a abandonné le 1^{er} octobre la déchéance automatique des droits de vote

lors de la condamnation pour crime grave²². Dans une affaire contre l'**Italie** en janvier, une chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que la nature automatique et l'application indifférenciée d'une interdiction de vote à toutes les personnes condamnées constituent une violation de leur droit de vote²³. Cet arrêt a été renvoyé devant une Grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a tenu une audience à cet égard le 2 novembre.

7.2. Limitation du droit de vote en cas de handicap

Le droit des personnes handicapées à participer à la vie politique a pris une forme plus concrète en 2011. Le 16 novembre, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation relative à la participation des personnes handicapées à la vie publique et politique²⁴. Bien que la portée de cette recommandation dépasse la seule participation aux élections, les paragraphes qui suivent s'attacheront uniquement à cet aspect. La recommandation invite les États membres du Conseil de l'Europe à garantir aux personnes handicapées le droit de vote ainsi que le droit de se présenter aux élections sur un pied d'égalité vis-à-vis de tout autre citoyen. Elle entend améliorer l'accessibilité des procédures de vote en améliorant l'accès aux bureaux de vote, en fournissant des informations politiques dans différents formats accessibles (langue des signes, braille, version audio et formats faciles à lire et à comprendre) ainsi qu'en garantissant des procédures de vote entièrement accessibles. En assurant ainsi une meilleure accessibilité, la recommandation vise également à rendre autonomes les personnes handicapées, ce qui implique de les faire réellement participer à la totalité du cycle politique et, si nécessaire, de leur prêter assistance pendant les élections.

En adoptant cette recommandation, les 47 États membres du Conseil de l'Europe ont convenu d'améliorer la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique, notamment aux élections. La recommandation contient une série de normes applicables à tous les types d'élections et donc aux élections municipales et du Parlement européen. Elle contribue dès lors également à la mise en œuvre générale de la CRPD²⁵ pour les États membres de l'UE qui l'ont ratifiée (voir le Chapitre 10).

¹⁶ Belgique, Chambre des Représentants (2010b).

¹⁷ Malkopoulou, A. (2009), p. 8 et 9.

¹⁸ Italie, loi du 1^{er} juin 2011, No. 78/2011.

¹⁹ Portugal, loi organique 3/2010.

²⁰ Estonie, Postimees (2010a) et (2010b).

²¹ Autriche, décision du 13 décembre 2011.

²² Autriche, loi modifiant le droit électoral, BGBl. I Nr. 43/2011. Voir également : Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Résolution CM/ResDH(2011)91 concernant l'exécution de l'arrêt de la CouEDH, *Frod* c. *Autriche*, n° 20201/04, 8 avril 2010, définitif le 4 octobre 2010.

²³ CouEDH, *Scoppola c. Italie* (n° 3), n° 126/05, 18 janvier 2011.

²⁴ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2011).

²⁵ Une analyse détaillée de l'article 29 de la CRPD est disponible sur : www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/ThematicStudies.aspx.



En décembre 2011, la Commission de Venise a révisé sa déclaration interprétative adoptée en 2010²⁶, afin de mieux prendre en considération les exigences de la CRPD en réaffirmant que le principe du suffrage universel devait être appliqué de manière non discriminatoire²⁷.

Le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies a développé la définition de « participation ». Dans les observations finales de son premier rapport d'État concernant un État membre de l'UE (l'Espagne), il a adopté, en septembre, une interprétation large de ce que l'article 29 de la Convention appelle « participation à la vie politique et publique ».

« [...] l'ensemble de la législation pertinente doit être révisée afin de veiller à ce que toutes les personnes handicapées, quel que soit leur invalidité, leur statut juridique ou leur lieu de résidence, disposent du droit de voter et de participer à la vie publique de la même manière que les autres personnes ».

Comité des droits des personnes handicapées, 2011, p. 7

7.2.1. Droit de vote des personnes handicapées

Les données relatives au droit de vote des personnes handicapées sont souvent insuffisantes. Le plan d'action national de l'**Allemagne** relatif à la mise en œuvre de la CRPD reconnaît expressément cette lacune et renvoie à une étude que lance actuellement le Ministère fédéral de l'Emploi et des Affaires sociales afin de mieux connaître la situation concrète²⁸. L'existence de problèmes ne fait toutefois aucun doute. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe a indiqué en 2011 que le droit de vote des personnes handicapées constituait un problème qui a fait l'objet de recommandations spécifiques (**Bulgarie**²⁹, **Chypre**³⁰, **Estonie**³¹, **Finlande**³² et **Lettonie**³³).

En ratifiant la CRPD, 19 États membres de l'UE se sont juridiquement engagés à améliorer le droit de vote des personnes handicapées. Lorsque la législation existante était insuffisante, les pays ont élaboré de nouvelles lois. Deux exemples peuvent être donnés. En mars, l'**Espagne** a adopté le décret royal n° 422/2011³⁴, incluant des mesures allant de l'accessibilité des bureaux de vote et des espaces publics et officiels où des activités de la campagne électorale sont organisées à l'offre de

services gratuits d'interprétation en langue des signes. En **Pologne**, un nouveau code électoral est entré en vigueur le 1^{er} août. Celui-ci définit la personne handicapée comme une personne dont la capacité physique, psychologique, mentale ou sensorielle à participer aux élections est amoindrie³⁵. Elle introduit des solutions visant à répondre aux besoins des électeurs handicapés et donne à ceux-ci le droit d'obtenir des informations sur les élections, le vote par procuration et le vote par correspondance ainsi que de voter dans des bureaux spécifiques et accessibles. Les personnes malvoyantes ont le droit d'utiliser des bulletins de vote en braille et/ou de bénéficier d'une assistance personnelle pendant le vote. Toutefois, en raison d'une méconnaissance de ces nouvelles règles, le jour des élections, le 9 octobre, seuls 211 électeurs ont demandé des bulletins en braille et 841 personnes seulement ont voté par correspondance. Autre complication : les bulletins en braille ne permettaient pas aux électeurs de lire le nom des candidats et, par conséquent, les utilisateurs de ces bulletins ont eu besoin d'une aide supplémentaire. Un peu moins de 12 000 électeurs ont eu recours au vote par procuration lors de ces élections, soit un chiffre largement inférieur aux 19 800 qui avaient bénéficié de cette possibilité lors des élections de 2010.

Différentes mesures doivent être mises en œuvre pour garantir l'accessibilité des bureaux de vote. La plus fréquente concerne le bâtiment lui-même : en effet, les bureaux de vote doivent être accessibles aux personnes atteintes d'un handicap physique, et notamment à celles qui se déplacent en fauteuil roulant. Il y a également lieu d'adapter les bureaux de vote aux personnes malvoyantes. De nombreux États membres de l'UE encouragent les bureaux de vote entièrement accessibles. C'est notamment le cas de l'**Autriche**, qui exige qu'il y ait au moins un bureau de vote sans aucun obstacle aux personnes handicapées par commune³⁶. La **Belgique**, elle, exige que chaque bureau de vote soit équipé d'un isoloir adapté et qu'au total un isoloir sur cinq soit adapté aux personnes handicapées. En **France**, au moins un isoloir par bureau de vote doit être entièrement accessible aux personnes handicapées, quelle que soit leur invalidité, et les personnes se déplaçant en chaise roulante doivent pouvoir accéder aux urnes³⁷. En **Allemagne**, les bureaux de vote doivent être aussi accessibles que possible aux personnes handicapées³⁸. Aux **Pays-Bas**, au moins un quart des bureaux de vote de chaque commune doivent être accessibles aux électeurs présentant

²⁶ FRA (2011), p. 144.

²⁷ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) (2011b).

²⁸ Allemagne, Ministère fédéral de l'Emploi et des Affaires sociales (2011), p. 86.

²⁹ OSCE/BIDDH (2011b), p. 9.

³⁰ OSCE/BIDDH (2011a), p. 6.

³¹ OSCE/BIDDH (2011c), p. 23.

³² OSCE/BIDDH (2001d), p. 5.

³³ OSCE/BIDDH (2011e), p. 4 et 18.

³⁴ Espagne, décret royal 422/2011.

³⁵ Pologne, code électoral, article 5, paragraphe 11.

³⁶ Autriche, loi modifiant le droit électoral, paragraphe 52 (5).

³⁷ France, Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville, articles D56-1 à D56-3 du code électoral.

³⁸ Allemagne, loi électorale pour les élections européennes, paragraphe 39.

un handicap physique³⁹. En **Slovénie**, conformément à l'article 79 *bis* de la loi relative aux élections de l'Assemblée nationale, au moins un bureau de vote par comté doit être accessible aux personnes handicapées. Un utilisateur de fauteuil roulant malvoyant qui estimait que le bureau de vote accessible était trop éloigné de sa résidence a contesté cette proportion, mais il a été débouté par le Tribunal administratif ainsi que par la Cour suprême⁴⁰.

De nombreux États membres de l'UE ainsi que la **Croatie** prennent actuellement des mesures visant à améliorer l'accessibilité des bureaux de vote, mais ils rencontrent souvent des obstacles de taille. La Commission électorale centrale de **Lettonie** a reconnu qu'il était extrêmement préoccupant que seuls 46 % des bureaux de vote puissent être considérés comme accessibles. En mars, l'organisation des **néerlandaise** Handicap national (*Handicap nationaal*) a effectué des contrôles aléatoires dans 320 bureaux de vote afin de tester leur accessibilité. Elle est arrivée à la conclusion que la plupart des bureaux contrôlés n'étaient pas entièrement accessibles aux utilisateurs de fauteuils roulants, bien que les autorités électorales aient déclarés accessibles 83 % des bureaux de vote⁴¹. Le Comité électoral national de la **Pologne** a indiqué que 7 785 des 25 993 circonscriptions électorales du pays (*obwody do głosowania*) étaient accessibles, soit 33 %. Au **Portugal**, les électeurs malvoyants ont rencontré des problèmes pour voter. L'Association des personnes aveugles et amblyopes du Portugal (*Associação dos Cegos e Amblíopes de Portugal*, Acapo) et le mouvement « Je veux voter » (*movimento « Quero Votar »*)⁴² – une coalition d'ONG, de particuliers, de sponsors et d'entreprises privées – ont appelé à l'adoption de solutions pour permettre aux personnes malvoyantes de voter. À la suite des élections présidentielles du 31 janvier, l'Acapo a réclamé la création de bulletins en braille pour les élections parlementaires de 2013⁴³. De même, en **Espagne**, au mois de janvier, l'Association catalane d'intégration des aveugles a demandé que l'utilisation de bulletins et d'enveloppes en braille soit étendue aux élections municipales. Ces bulletins et enveloppes sont utilisés depuis 2007⁴⁴, lors des élections régionales, nationales et législatives européennes⁴⁵, mais leur utilisation lors des élections municipales est considérée comme problématique.

En l'absence de règles en matière d'accessibilité, certains gouvernements, comme celui de la **Grèce**⁴⁶, ont publié des circulaires ministérielles prévoyant des solutions pratiques pour les jours d'élections. Dans le cadre de ces mesures, un fonctionnaire électoral peut être amené à se rendre au domicile de la personne pour enregistrer une demande de vote par procuration ou à aller chercher une urne dans un bureau de vote inaccessible pour l'amener à un endroit plus accessible, éventuellement au domicile de la personne. En cas de handicap sensoriel, il peut s'agir d'accompagner l'électeur dans l'isoloir ou de lui permettre de se faire accompagner par quelqu'un d'autre. Dans une mesure variable, l'**Autriche**, la **Belgique**, la **Bulgarie**, **Chypre**, la **Croatie**, le **Danemark**, la **Grèce**, l'**Irlande**, l'**Italie**, le **Luxembourg**⁴⁷, **Malte**, les **Pays-Bas**⁴⁸, la **République tchèque** et la **Slovaquie** appliquent tous des mesures comparables.

Dans certains pays, des plans spécifiques pour les personnes handicapées prennent en considération le problème des élections. La **Finlande** prévoit deux mesures visant à améliorer l'accessibilité des élections dans le cadre de son programme de politique pour les handicapés Vampo (2010-2015). L'une de ces mesures consiste à élaborer et à contrôler l'application de lignes directrices garantissant l'accessibilité de tous les bureaux de vote. La seconde est un engagement à tenir compte des besoins des personnes malvoyantes lors du développement du vote électronique, qui améliore l'indépendance du vote. C'est le Ministère de la Justice finlandais qui est responsable de la mise en œuvre de ces mesures⁴⁹.

Pratiques encourageantes

Collecter des informations sur les électeurs afin d'orienter les améliorations sur l'accessibilité

Les autorités **chypriotes** ont demandé une liste de personnes handicapées à l'Association des personnes handicapées (*Οργάνωση Παραπληγικών Κύπρου*) afin de savoir où elles votent et de pouvoir ainsi prendre les dispositions nécessaires, comme la construction de rampes d'accès dans les bureaux de vote. Cette association a confirmé que, à la suite de cette initiative, ses membres n'ont pas introduit de plaintes depuis plusieurs années.

Dans d'autres cas, les commissions électorales nationales ont lancé de vastes consultations avec les organisations responsables des personnes handicapées afin de traiter les problèmes d'accessibilité. La **Roumanie** a effectué

39 Pays-Bas, code électoral, article J4 (2).

40 Slovénie, Cour suprême, décision du 5 mai 2011.

41 Plus d'informations sont disponibles sur : www.handicapnationaal.nl/verenigingsnieuws/010/010.html.

42 Plus d'informations sont disponibles sur : www.querovotar.com/movimento.asp.

43 Portugal, Association des personnes aveugles et amblyopes du Portugal (2011).

44 Espagne, décret royal 1612/2007.

45 Plus d'informations sont disponibles sur : www.votoaccessible.com/default.asp.

46 Grèce, Ministère de l'Intérieur (2011a).

47 Luxembourg, loi électorale, article 79 tel que modifié en 2004.

48 Pays-Bas, code électoral, article J28.

49 Finlande, Ministère des Affaires sociales et de la Santé.



une consultation de ce genre en ciblant particulièrement les obstacles physiques dans les bureaux de vote.

En **Suède**, les autorités électorales ont mené de vastes campagnes d'information ciblant les personnes handicapées afin de les encourager à participer. En **Pologne**, le commissaire chargé des droits des citoyens, en collaboration avec la radio polonaise, a aussi lancé une campagne de ce genre⁵⁰.

Pratiques encourageantes

Fournir des informations électorales accessibles à tous

L'autorité électorale **suédoise** (*Valmyndigheten*) est chargée d'informer le grand public sur la date, le lieu et les modalités des élections. Afin d'améliorer l'accessibilité des personnes handicapées, l'autorité a publié des informations électorales dans différents formats, notamment en langue des signes, en braille, sous forme de livret facile à lire et à comprendre, et sur disque compact (CD). Elle a fait circuler le CD et le livret parmi les membres de la Fédération nationale des personnes malvoyantes et du Centre « Facile à lire » et a également envoyé le CD aux bibliothèques audio. Enfin, elle a créé des documents spéciaux permettant aux personnes malvoyantes de lire en braille et de voter sans assistance⁵¹.

La Commission électorale du **Royaume-Uni** a publié en avril une nouvelle fiche d'information intitulée « Les droits de vote des personnes handicapées » (*Disabled People's Voting Rights*)⁵². Celle-ci appelle les autorités locales à « prendre des mesures actives pour veiller à ce que les bureaux de vote ne désavantagent pas les personnes handicapées ». Le document confère également quatre droits principaux aux personnes handicapées, à savoir le droit de demander de l'aide pour marquer son bulletin de vote, le droit d'utiliser un dispositif de vote tactile, le droit de bénéficier d'une aide pour accéder aux bureaux de vote et, enfin, le droit d'utiliser des bulletins de vote imprimés en grands caractères. De même, en **Lituanie**⁵³, depuis l'adoption par le gouvernement, le 8 décembre 2010, d'une décision sur la mise en œuvre de la CRPD, la Commission électorale centrale, en collaboration avec l'Association lituanienne des communes, a pour mission de garantir la participation électorale des personnes handicapées en facilitant leur accès aux bureaux de vote et en leur fournissant des informations pertinentes. En février 2011, le Ministère de l'Environ-

nement, de la Communauté et des Collectivités locales d'**Irlande** a collaboré avec l'Office national pour les personnes handicapées (*National Disability Authority*) à l'élaboration des orientations visant à indiquer aux fonctionnaires électoraux la marche à suivre pour veiller à ce que le processus électoral et le choix des bureaux de vote tiennent compte autant que possible des besoins des personnes handicapées⁵⁴.

Pratiques encourageantes

Permettre aux électeurs d'en savoir plus sur leurs candidats par téléphone

Pendant les élections des conseils provinciaux **néerlandais**, qui se sont déroulées le 2 mars, les électeurs ont pu obtenir des informations orales sur les candidats en appelant un numéro de téléphone spécial et gratuit. Les électeurs malvoyants ont pu appeler le numéro de téléphone de la liste électorale choisie (*Kieslijsttelefoon*) et entendre ainsi une version sonore de la liste.

7.2.2. Droit de vote des personnes handicapées mentales et des personnes souffrant de troubles mentaux

On observe de grandes différences entre les États membres dans la manière dont ils gèrent le droit des personnes handicapées mentales et des personnes souffrant de troubles mentaux à participer à la vie politique. Malgré cette diversité, trois grandes approches caractérisent le spectre de participation : l'exclusion totale, la prise en considération cas par cas et la pleine participation⁵⁵. Les États membres qui excluent totalement les personnes handicapées établissent un lien entre le droit de vote et la capacité juridique de la personne. Dans d'autres États membres, la législation nationale prévoit qu'une évaluation individuelle de la capacité à voter doit être effectuée avant que le droit de vote ne soit retiré. Les pays qui ont éliminé toutes restrictions permettent aux handicapés mentaux et aux personnes souffrant de troubles mentaux de voter de la même manière que les autres citoyens. Peu de changements ont été observés depuis 2010⁵⁶.

En **Hongrie**, l'adoption d'une nouvelle loi fondamentale, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, constitue un développement important. La loi [article XXIII (2) de la loi fondamentale] dispose que la mise sous tutelle ne peut plus justifier une privation des droits civiques. C'est

50 De plus amples informations sont disponibles sur : www.rpo.gov.pl/pliki/13152985810.pdf.

51 Suède, Valmyndigheten (2011).

52 Royaume-Uni, Commission électorale.

53 Lituanie (2010), décision sur la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées et son protocole facultatif.

54 De plus amples informations sont disponibles sur : www.nda.ie/website/nda/cntmgmtnew.nsf/0/3965829F6783133B802578320058BB21?OpenDocument.

55 FRA (2010), p. 15 et suiv.

56 FRA (2010).

désormais au juge de décider s'il convient de retirer son droit de vote à une personne, sur la base d'une évaluation de sa « capacité mentale réduite », un terme dont la signification exacte reste encore floue, mais qui devrait être clarifiée par une nouvelle loi électorale. La Hongrie a ainsi rejoint le groupe d'États membres de l'UE exigeant la réalisation d'une évaluation juridique individuelle avant qu'une décision de privation des droits civiques ne soit prise.

La majorité des États membres de l'UE associent toujours la privation des droits civiques à la perte de la capacité juridique. La **Croatie** a, elle aussi, mis en place un système similaire : l'article 2 de la loi sur le registre

électoral (*Zakon o popisima birača*)⁵⁷ dispose que les citoyens croates âgés de 18 ans ou plus sont inscrits sur ces listes, à l'exception de ceux qui ont perdu leur capacité juridique à la suite d'une décision de justice définitive. Dès lors, comme de nombreux États membres de l'UE, la Croatie a prévu une disposition d'exclusion automatique⁵⁸. D'après le rapport statistique annuel sur l'application des droits en matière de protection sociale pour l'année 2010⁵⁹, 15 761 personnes avaient perdu leur capacité juridique au 31 décembre 2010. Cette question a amorcé un débat en Croatie et, dans un rapport publié en 2011, le Médiateur pour les personnes handicapées a prévenu que les droits de vote des personnes handicapées mentales et des personnes souffrant de

Tableau 7.1: Droit des personnes handicapées mentales et des personnes souffrant de troubles mentaux à la participation politique

Pays	Exclusion	Participation limitée	Participation
AT			X
BE	X		
BG	X		
CY		X	X
CZ	X	X	
DE	X		
DK	X	X	
EE	X	X	
EL	X		
ES		X	X
FI		X	X
FR*		X	X
HU**		X	
IE	X		X
IT			X
LT	X		
LU	X		
LV	X		
MT	X	X	
NL			X
PL	X		
PT	X		
RO	X		
SE			X
SI		X	
SK	X		
UK			X
HR***	X		

Notes : Un État membre peut figurer dans plusieurs colonnes, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes handicapées mentales pouvant être traitées différemment en fonction de la législation nationale de l'État membre concerné.

* Du fait d'une modification législative n'affectant pas le droit de vote, l'article pertinent est désormais l'article L3211-3 7° du code de santé publique. ** Hongrie, article XXIII (2) de la loi fondamentale. *** Croatie (1996), loi sur le registre électoral.

Source : FRA, 2011 ; basé sur un tableau publié dans le rapport de la FRA sur Le droit à la participation politique des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées mentales en novembre 2010, p. 23

57 Croatie, loi sur le registre électoral, 30 avril 1996.

58 FRA (2010), p. 15 et 23.

59 Croatie, Ministère de la Santé et de la Protection sociale.

troubles mentaux ne satisfaisaient pas aux exigences de la CRPD⁶⁰. Le Tableau 7.1 constitue une version mise à jour du tableau publié en 2010⁶¹.

Aux **Pays-Bas**, bien qu'une législation assurant la pleine participation soit en place, les personnes handicapées mentales ne sont pas suffisamment aidées. Le Conseil électoral néerlandais estime que les personnes handicapées mentales qui ne peuvent pas voter sans assistance ne peuvent pas non plus exprimer leur vote de manière indépendante et ne devraient donc pas voter⁶². Cette situation pose le problème plus vaste de l'adaptation nécessaire pour faciliter le vote des personnes handicapées mentales. Au mois de mai, une vaste gamme de bonnes pratiques ainsi qu'une série de recommandations ont été publiées dans le cadre du projet « *Accommodating Diversity for Active Participation in European Elections* » (Prendre en considération la diversité en vue d'une participation active aux élections européennes, ADAP)⁶³.

Pratiques encourageantes

Soutenir la participation politique des personnes handicapées mentales

Sunbeam Media a réalisé un clip vidéo de sensibilisation intitulé « Votre pouvoir, votre vote » (*Your Power, Your Vote*⁶⁴) pour les élections générales irlandaises et l'a publié sur YouTube au mois de février. Cette vidéo explique quel est le soutien nécessaire pour permettre aux personnes handicapées mentales de participer à la vie politique et fournit un aperçu des raisons pour lesquelles les personnes handicapées devraient voter et des moyens mis à leur disposition pour exercer ce droit.

7.3. Évolution de la démocratie participative

Le droit de participer aux élections municipales et européennes ne représente qu'un seul des éléments prévus par le droit de l'UE dans le cadre plus vaste de la participation politique. Le Traité sur l'Union européenne (TUE) dispose, à l'article 10, paragraphe 3, que l'ensemble des décisions au niveau de l'UE devraient être prises « dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens ». L'article 11 du

TUE contient certains éléments de démocratie participative, l'initiative citoyenne européenne (ICE) représentant l'outil le plus important. En plus de l'ICE, cet article prévoit : des « échanges publics » entre les « citoyens et [les] associations représentatives » ; un « dialogue ouvert, transparent et régulier » des institutions « avec les associations représentatives et la société civile » ; enfin, des « consultations » que la Commission devra effectuer avec les « parties concernées ». Le nombre de consultations a augmenté l'année dernière⁶⁵, avec 131 qui ont été clôturées en 2011, dont 4 dans le domaine de la justice et des droits fondamentaux⁶⁶.

Au mois de mars, le Comité économique et social européen (CESE) a publié une feuille de route pour la démocratie participative, encourageant la mise en œuvre concrète du dialogue civil⁶⁷. D'après celle-ci, les événements tumultueux qui se sont produits dans la région de la Méditerranée ont mis en lumière le rôle capital que la société civile devrait jouer dans les processus de démocratisation et ont permis de définir plus précisément le défi que doit relever l'Europe en adoptant des outils concrets et en investissant de manière adéquate afin de renforcer les infrastructures des démocraties. La feuille de route réclame un inventaire exhaustif des mécanismes de dialogue civil existant dans toutes les institutions et tous les organes de l'UE ainsi qu'une évaluation de ceux-ci. Elle préconise une cartographie des pratiques au niveau national afin d'en tirer des enseignements et de les développer davantage au niveau de l'UE.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE) a réaffirmé avec force l'importance de la participation directe des citoyens en tant qu'outil pour le renforcement de la démocratie locale et régionale. Dans une recommandation adoptée en octobre, le CPLRE a conseillé aux États membres du Conseil de l'Europe d'améliorer la participation du public aux processus décisionnels de sorte que les citoyens puissent directement exprimer leurs choix, leurs préférences et leurs opinions sur des politiques données⁶⁸.

« En fournissant des informations claires, complètes et accessibles sur les politiques locales et régionales, on renforce la citoyenneté active et on favorise le sentiment d'appartenir à une communauté de même que le devoir civique de contribuer à cette communauté dans une société démocratique. »

CPLRE, Recommandation 307 (2011) sur la participation des citoyens aux niveaux local et régional en Europe

60 Croatie, Médiateur pour les personnes handicapées.

61 FRA (2010), p. 23.

62 De plus amples informations sont disponibles sur : www.kiesraad.nl/nl/Onderwerpen/Thema-Stemmen/Hulp_bij_stemmen.html.

63 Voir : www.inclusion-europe.org/images/stories/documents/Project_ADAP/Good_Practices_EN.pdf.

64 De plus amples informations sont disponibles sur : www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=aDk6gYnbFL8.

65 FRA (2011), p. 136.

66 De plus amples informations sont disponibles sur : http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/2011/index_en.htm.

67 CESE (2011).

68 Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (2011).

Le 1^{er} avril 2011, le règlement de l'UE relatif à l'initiative citoyenne est entré en vigueur⁶⁹ ; il sera appliqué à partir du 1^{er} avril 2012. Le 17 novembre 2011, la Commission a adopté le règlement d'exécution (UE) n° 1179/2011⁷⁰. Le 22 décembre 2011, elle a mis à la disposition du public un « logiciel libre »⁷¹. La Commission européenne a l'obligation de tenir à jour un « logiciel libre intégrant les dispositifs de sécurité et techniques adéquats pour se conformer aux dispositions du présent règlement relatives aux systèmes de collecte en ligne. Le logiciel est mis à disposition gratuitement »⁷² et des « spécifications techniques » doivent être « adoptées » à cette fin⁷³.

Pratiques encourageantes



Améliorer l'accès à l'Europe grâce à un guichet unique sur l'internet

La « Maison des citoyens » (*Citizen House*) est un nouveau site internet fournissant aux citoyens de l'UE un guichet unique pour introduire des plaintes auprès de la Commission européenne, demander un accès aux documents de l'UE, soumettre une pétition du Parlement européen, saisir le Médiateur européen ou lancer une initiative citoyenne européenne. Citizenhouse.eu est une « ressource à 360 degrés imaginée par les citoyens pour les citoyens afin qu'ils apprennent, partagent et communiquent ». Le service d'action des citoyens européens a créé ce site internet en tant que première étape d'un projet ambitieux visant à créer la « Maison européenne de la société civile », dont le but est de permettre aux ONG et aux personnes de faire entendre leur voix dans l'UE en leur fournissant des conseils sur les moyens de faire du lobbying, de réunir des fonds et de défendre les droits de citoyenneté européenne. Le site internet prévoit également de proposer un accès aux citoyens au niveau national.

Pour plus d'informations, voir : www.citizenhouse.eu

Le temps écoulé entre l'adoption du règlement et son application a permis aux États membres de mettre en œuvre différentes obligations prévues par le règlement, dont : la certification du système de collecte en ligne⁷⁴ ; la vérification des « déclarations de soutien », y compris l'émission d'un certificat relatif au « nombre de déclarations de soutien valables »⁷⁵ ; les questions relatives à la protection des données à caractère personnel⁷⁶ ; le règlement des questions relatives à la responsabilité des dommages causés par les organisateurs

d'une ICE et aux sanctions infligées en cas de fausses déclarations des organisateurs d'une ICE et d'utilisation frauduleuse des données fournies dans le cadre d'une telle initiative⁷⁷.

En ce qui concerne le processus d'élaboration de la législation d'application, l'**Allemagne**, l'**Autriche**, la **Belgique**, la **Bulgarie**, la **Finlande**, la **Hongrie**, l', la **Lettonie**, la **Lituanie**, le **Luxembourg**, **Malte**, la **Pologne**, la **République tchèque** et le **Royaume-Uni** ont pris des mesures préparatoires concrètes et, dans sept de ces pays (**Allemagne**, **Autriche**, **Bulgarie**, **Finlande**, **Hongrie**, **Lettonie** et **Luxembourg**), le processus est déjà arrivé jusqu'au Parlement. Dans certains pays, comme le **Danemark**, l'**Espagne**, la **France**, la **Grèce**, les **Pays-Bas**, le **Royaume-Uni** ou la **Slovaquie**, l'applicabilité directe du règlement ne nécessite aucune législation spécifique.

Les débats publics sur l'ICE ont été plutôt limités pendant la période de référence et il reste à voir si la sensibilisation du public augmentera une fois que les premières initiatives seront lancées le 1^{er} avril 2012. Il convient néanmoins de souligner d'ores et déjà l'une des caractéristiques du cadre juridique de l'ICE : la possibilité de récolter des signatures en ligne établit en effet une norme moderne qui pourrait, en principe, améliorer la participation civique.

Perspectives

L'amélioration de la participation citoyenne aux élections européennes et la réforme du système électoral du Parlement européen restent des défis à relever avant les prochaines élections de 2014. Les réformes des systèmes électoraux au niveau national devraient également rester à l'ordre du jour, notamment en ce qui concerne le droit de voter depuis l'étranger.

Le fait de garantir que les personnes handicapées soient en mesure de voter de la même manière que les autres citoyens restera une source de préoccupations et un défi pour la plupart des États membres. Les progrès à réaliser dans ce domaine sont encore plus urgents après la ratification de la CRPD et l'adoption d'une recommandation définissant des normes strictes en la matière par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

La participation active des citoyens européens à la vie démocratique de l'UE reste un défi important en dehors du contexte des élections. À la suite du lancement de l'initiative citoyenne européenne le 1^{er} avril 2012, le fonctionnement démocratique de l'UE devrait être amélioré. Reste à voir si les citoyens de l'UE saisiront l'opportunité que leur offre cet outil.

69 Règlement (UE) n° 211/2011, JO 2011 L65/1.

70 Commission européenne (2011b).

71 De plus amples informations sont disponibles sur : <http://joinup.ec.europa.eu/software/ocs/release/100>.

72 Règlement (UE) n° 211/2011, article 6 (2) et (4).

73 Règlement (UE) n° 211/2011, article 6 (5).

74 Règlement (UE) n° 211/2011, article 6 (3).

75 Règlement (UE) n° 211/2011, article 8 (2).

76 Règlement (UE) n° 211/2011, article 12 (4) et (5).

77 Règlement (UE) n° 211/2011, articles 13 et 14.



Références

Allemagne, Cour constitutionnelle fédérale (BVerfG), décision du 9 novembre 2011, 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10.

Allemagne, Ministère fédéral de l'Emploi et des Affaires sociales (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, BMAS) (2011), *Auf dem Wege in eine inklusive Gesellschaft – Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Behindertenkonvention*, juin 2011.

Allemagne, Règlement pour les élections européennes (*Europawahlordnung*), 3 décembre 2008.

Association des personnes aveugles et amblyopes du Portugal (*Associação dos Cegos e Amblíopes de Portugal*, ACAPO) (2011), « O Livre Exercício do Direito de Voto por parte das Pessoas com Deficiência Visual », communiqué de presse, 28 janvier 2011.

Autriche, Cour constitutionnelle, décision du 13 décembre 2011, V 85-96/11-15.

Autriche, Loi modifiant le droit électoral (*Wahlrechtsänderungsgesetz*), BGBl I Nr. 43/2011.

Belgique, Chambre des Représentants (2010a), proposition de loi modifiant la loi relative à l'élection du Parlement européen du 23 mars 1989 afin d'octroyer le droit de vote aux élections européennes aux Belges résidant hors de l'Union européenne, Doc 53 0348/001.

Belgique, Chambre des Représentants (2010b), proposition de loi modifiant le Code électoral afin d'étendre le droit de vote à l'ensemble des citoyens, quel que soit leur âge, Doc 53. 837/001.

Comité économique et social européen (CESE) (2011), *Roadmap of Group II for participatory democracy in Europe: results of extraordinary Group III meeting*, 22 mars 2011.

Commission européenne (2010), Rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union du 27 octobre 2010 – Lever les obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union, COM(2010) 603 final et COM(2010) 605 final.

Commission européenne (2011a), Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'Année européenne des citoyens (2013), COM(2011) 489 final, 11 août 2011.

Commission européenne (2011b), Règlement d'exécution (UE) n° 1179/2011 de la Commission du 17 novembre 2011 établissant des spécifications techniques pour les systèmes de collecte en ligne conformément au règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne, JO 2011, L 301/3, 18 novembre 2011.

Commission européenne (2012), Rapport de la Commission du Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité, COM(2012) 99 final, Bruxelles, 9 mars 2012.

Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) (2011a), *Report on out-of-country voting*, étude n° 580/2012, Doc. CDL-AD(2011)022, Strasbourg, 24 juin 2011.

Commission de Venise (2011b), Déclaration interprétative révisée du code de bonne conduite en matière électorale relative à la participation des personnes handicapées aux élections, étude n° 584/2010, Doc. CDL-AD (2011)045 du 19 décembre 2011.

Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2011), recommandation CM/Rec(2011)14 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des personnes handicapées dans la vie politique et publique.

Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (2011), recommandation 307 sur la participation des citoyens aux niveaux local et régional en Europe.

Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH), *Scoppola c. Italie (No.3)*, n° 126/05, 18 janvier 2011.

CouEDH, *Sitaropoulos et autres c. Grèce*, n° 42202/07, 4 mai 2011.

Croatie, Loi sur le registre électoral (*Zakon o popisima birača*), Gazette officielle n° 96/33, 30 avril 1996.

Croatie, Médiateur pour les personnes handicapées, « Izvješće o radu Ureda pravobraniteljice za osobe s invaliditetom za 2010 godinu », mars 2011.

Croatie, Ministère de la Santé et de la Protection sociale, « Godišnje statističko izvješće o primjenjenim pravima u socijalnoj skrbi » (rapport statistique annuel), août 2011.

Danemark, Projet de loi L 17 du 6 octobre 2010 : Forslag til lov om ændring af lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet og lov om kommunale og regionale valg, 16 décembre 2010.

Duff, A. (2011), « Reforming the European Parliament », *Public Service Europe*, 19 juillet 2011. Espagne, décret royal (*Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de voto accesible*), BOE, 8 décembre 2007.

Espagne, Décret royal (*Real Decreto 422/2011, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para la participación de las personas con discapacidad en la vida política y en los procesos electorales*), BOE, 30 mars 2011.

Espagne, Loi organique (*Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*), BOE n° 25, 29 janvier 2011.

Estonie, Postimees (2010a), « Rapport : riik aidaku vaimuhädaga inimestel valimas käia », 8 novembre 2010.

Estonie, Postimees (2010b), « Ministeeriumini vaimuhädadega inimeste valimismured ei jõua », 8 novembre 2010.

Finlande, Ministère des Affaires sociales et de la Santé (2011), *Vahva pohja osallisuudelle ja yhdenvertaisuudelle: Suomen vammaispoliittinen ohjelma VAMPO 2010-2015/Ett starkt underlag för delaktighet och jämlikhet: Finlands handikappolitiska program 2010-2015*, Helsinki, Sosiaali- ja terveysministeriö.

FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne) (2010), *Le droit à la participation politique des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées mentales*, novembre 2010, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2011), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2010*, Luxembourg, Office des publications.

France, Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville (2009), « Accessibilité du processus électoral aux personnes handicapées – Mémento pratique à l'usage des candidats aux élections et de tous les citoyens concernés », Paris, avril 2009.

Grèce, Ministère de l'Intérieur (2011a), protocole n° 52671 du 15 septembre 2010.

Grèce, Ministère de l'Intérieur (2011b), circulaire n° 18 sur les élections municipales en Grèce, PD 133/1997, 21 octobre 2011.

Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (2011), « Étude thématique sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et à la vie publique, établie par le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme », 19^e session, Genève, 27 février-23 mars 2012, document A/HRC/19/36 du 21 décembre 2011.

Italie, Loi du 1^{er} juin 2011, No. 78/2011, JO No. 127.

Italie, Ministère de l'Intérieur (2011), Circulaire n° 39/2011, 10 mai 2011.

Lituanie, Décision sur la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées et son protocole facultatif (*Nutarimas dėl Jungtinių tautų neįgalųjų teisių konvencijos ir jos fakultatyvaus protokolo įgyvendinimo*), n° 1739, 8 décembre 2010.

Luxembourg, Loi électorale, *Mémorial – Recueil de législation* A – n° 30, 21 février 2003; dernièrement modifiée dans *Mémorial* A – n° 26, 16 février 2011.

Luxembourg, Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (2011), « Bilan des inscriptions sur les listes électorales communales », conférence de presse du 26 septembre 2011.

Malkopoulou, A. (2009), *Lost Voters: Participation in EU elections and the case for compulsory voting*, document de travail du CEPS, n° 317, juillet 2009.

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH) (2011a), « Republic of Cyprus, Parliamentary Elections 22 May 2011 », Election Assessment Mission Final Report, Varsovie, 7 septembre 2011.

OSCE/BIDDH (2011b), « Bulgaria, Presidential and Municipal Elections 23 and 30 October 2011 », Limited Election Observation Mission Final Report, Varsovie, 5 janvier 2012.

OSCE/BIDDH (2011c), « Estonia, Parliamentary Elections 6 March 2011 », Election Assessment Mission Report, Varsovie, 16 mai 2011.

OSCE/BIDDH (2011d), « Republic of Finland, Parliamentary Elections 17 April 2011 », Election Assessment Mission Report, Varsovie, 21 juillet 2011.

OSCE/BIDDH (2011e), « Republic of Latvia, Early Parliamentary Elections 17 September 2011, Limited Election Observation Mission Report », Varsovie, 19 décembre 2011.

Parlement européen (2009), Procédure législative 2009/2134 (INI), proposition de modification de l'acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct.

Parlement européen (2011a), Projet de deuxième rapport sur la proposition de modification de l'acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, 2009/2134 (INI), 20 septembre 2011.

Parlement européen (2011b), Rapport sur la proposition de modification de l'acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, A7-0176/2011, 28 avril 2011.

Parlement européen (2011c), Résolution du 14 septembre 2011 sur les activités de la commission des pétitions relatives à l'année 2010, 2010/2295(INI).

Pays-Bas, Code électoral (*Kieswet*), Stb. 1989, 423, 28 septembre 1989, dernièrement modifié par Stb. 2011, 4, 13 décembre 2010.



Pologne (2011a), Code électoral, 1^{er} août 2011.

Portugal, Loi organique n° 3/2010 (*Lei Orgânica*), *Diário da República*, série 1^a, 15 décembre 2010.

Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne, JO 2011, L 65/1.

Roumanie, Ministère des Affaires étrangères (*Ministerul Afacerilor Externe*) (2011), projet de loi disponible sur : www.cdep.ro/proiecte/2011/300/30/6/se444.pdf.

Royaume-Uni, Commission électorale (*Electoral Commission*) (2011), « Disabled People's Voting Rights ».

Slovénie, Cour suprême, décision du 5 mai 2011, n° VS1013232.

Suède, Valmyndigheten (2011), « Årsredovisning, Valmyndigheten avseende budgetåret 2010 », 15 février 2011.

Accès à une justice efficace et indépendante

Droits des victimes de la criminalité

Justice Index

ONU et CdE

UE

Janvier

Février

13 mars – La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe publie un rapport comparatif sur les systèmes judiciaires des États membres de l'UE

Mars

Avril

31 mai – Publication des lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants

Mai

Juin

Juillet

Août

20 septembre – La Cour européenne des droits de l'homme rend son arrêt dans l'affaire *Ullens de Schooten et Rezabek c. Belgique*, selon lequel les juridictions nationales ont l'obligation de motiver les décisions portant rejet d'une demande de renvoi devant la CJUE

Septembre

Octobre

18 novembre – La Commission pour la prévention du crime et la justice pénale des Nations Unies adopte le projet de principes directeurs sur l'accès à l'aide juridictionnelle dans les systèmes de justice pénale

Novembre

Décembre

Janvier

14 février – L'agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) rend un avis sur la proposition de directive relative à la décision d'instruction européenne

Février

Mars

Avril

Mai

8 juin – La Commission européenne présente une proposition de directive relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer après l'arrestation (mesures C et D de la Feuille de route sur les procédures pénales)

14 juin – La Commission européenne lance sa consultation sur son Livre vert *Renforcer la confiance mutuelle dans l'espace judiciaire européen – Livre vert sur l'application de la législation de l'UE en matière de justice pénale dans le domaine de la détention*

Juin

Juillet

Août

20 septembre – La Commission européenne publie une communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée *Vers une politique de l'UE en matière pénale : assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal*

Septembre

Octobre

29 novembre – La Commission européenne propose des mécanismes alternatifs de règlement des litiges, comprenant une plate-forme pour les litiges en ligne

Novembre

13 décembre – Le Parlement européen adopte une résolution législative sur proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales

Décembre

8

Accès à une justice indépendante et efficace



La crise financière a maintenu l'accès à la justice sur le devant de la scène en 2011. Les réductions budgétaires ont posé des problèmes aux institutions importantes telles que les tribunaux ou les organismes de défense des droits de l'homme. Toutefois, des efforts ont été faits pour améliorer la situation en réduisant la durée des procédures judiciaires, en élargissant la capacité juridique devant les tribunaux et en développant l'e-justice. La pression pour des réformes est motivée par la nécessité d'améliorer l'accès à la justice et d'entendre la modernisation et la législation de l'Union européenne, tandis que les critiques du Conseil de l'Europe et des instances des Nations Unies vont dans le sens de cette volonté de réforme.

Le grand nombre d'affaires en cours devant la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH), dont beaucoup proviennent des États membres de l'UE, illustre les difficultés d'accéder à la justice dans l'UE. Dans les affaires sur lesquelles elle a statué en 2011, la Cour a constaté plus de 500 violations commises par des États membres de l'UE. Parmi celles-ci, une centaine concernaient le droit à un procès équitable et 200 étaient relatives à la durée de la procédure, deux éléments essentiels de l'accès à la justice. Certaines spécificités des affaires traitées par la CouEDH sont abordées dans ce chapitre et des détails supplémentaires sont fournis au Chapitre 10.

Le présent chapitre traite des développements intervenus dans l'UE et ses États membres en ce qui concerne les questions clés de l'accès à la justice en général et des droits de la défense, mais exclut les droits des victimes, qui font l'objet du Chapitre 9. Par ailleurs, le Chapitre 10 sur les obligations des États au titre du droit international des droits de l'homme traite des mécanismes de plainte mis en place par divers traités, qui renforcent l'accès à la justice au niveau international. Les Chapitres 5 et 6 sur l'égalité et la non-discrimination présentent une vue d'ensemble des organismes de promotion de l'égalité, qui contribuent à la compréhension de l'accès à la justice. La section « Focus » de ce rapport annuel est consacrée à l'architecture des droits fondamentaux de l'UE et a également un rapport étroit avec le présent chapitre. Le « Focus » illustre les liens entre les divers organismes actifs aux niveaux des États,

Développements clés dans le domaine de l'accès à une justice efficace et indépendante :

- du fait de l'austérité financière, de nombreux États membres de l'UE tentent de rationaliser plusieurs mécanismes judiciaires et non judiciaires qui peuvent affecter le respect des droits fondamentaux ;
- les États membres de l'UE continuent à travailler pour réduire la durée des procédures judiciaires et proposer d'autres réformes judiciaires ;
- plusieurs États membres de l'UE créent et réforment des institutions indépendantes actives dans le domaine des droits de l'homme qui peuvent soutenir et/ou permettre un accès à la justice ; les organismes nationaux de promotion de l'égalité et les institutions nationales des droits de l'homme gagnent notamment en importance ;
- le développement de technologies en ligne qui facilitent et modernisent la justice (aussi appelées e-justice), est inscrit à l'ordre du jour de plusieurs États membres de l'UE et est associé à la nécessité de moderniser les systèmes judiciaires et d'améliorer la rentabilité ;
- avec le développement en cours de la *Feuille de route européenne sur les procédures pénales*, les procédures pour les droits des personnes impliquées dans des actions pénales, notamment en ce qui concerne l'accès à la justice dans les situations transfrontalières, sont renforcées.

de l'UE, du Conseil de l'Europe et des Nations Unies et la manière dont ils influencent des domaines variés, dont l'accès à la justice n'est pas le moindre.

8.1. Évolution de la notion d'accès à la justice

Grâce à la législation et à l'interprétation de celle-ci, le domaine de l'accès à la justice a évolué dans l'Union européenne au cours des dernières années. La jurisprudence de la CJUE indique clairement que les systèmes de justice doivent être caractérisés par le principe de « protection juridictionnelle effective » qui se reflète également dans l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE (droit à un recours effectif et à un procès équitable; faisant également référence à la notion de « l'accès à la justice »). La protection juridictionnelle effective comprend une grande variété d'éléments allant de l'aide juridique appropriée à l'imposition de sanctions efficaces. Par conséquent, ce chapitre ne couvre pas seulement « l'accès » aux tribunaux, mais offre une perspective plus large de « l'accès à la justice », qui comprend également des mécanismes non judiciaires.

En 2011, les arrêts rendus par la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) les plus importants ont impliqué, par exemple, une condamnation fondée sur des témoignages anonymes et une décision judiciaire insuffisamment motivée et non susceptible de recours¹, et le cas d'un fonctionnaire d'ambassade qui n'a pas été en mesure de porter un conflit du travail devant les tribunaux français². Le troisième exemple concerne un tribunal français ayant effectivement empêché un requérant – une personne avec un lourd handicap affirmant avoir été victime d'une agression sexuelle – de former un recours en exigeant une référence expresse aux motifs du recours, ce que la loi n'exige pas formellement³. Dans les trois affaires, la Cour a constaté des violations de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), qui consacre le droit à un procès équitable.

L'affaire *Ullens de Schooten et Rezabek c. Belgique*⁴ est plus spécifiquement liée à l'UE. La CouEDH a conclu qu'une juridiction nationale doit rendre une décision motivée lorsqu'elle rejette une demande de renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Cet arrêt clarifie les procédures relatives aux décisions préjudicielles (article 267 du TFUE)

concernant l'article 6 de la CEDH. Dans cette affaire, la CouEDH a conclu que la motivation de la juridiction nationale était suffisante et qu'il n'y avait donc pas eu violation.

La CJUE a également eu l'occasion de se prononcer sur l'accès à la justice. Dans l'affaire *DEB*, la CJUE a déclaré que l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux excluait une règle selon laquelle l'avance sur les frais de procédure représentait un montant tel, qu'il interdisait effectivement l'accès à la justice⁵. Dans l'arrêt *Solvay*, la CJUE s'est penchée sur la durée des procédures relatives au droit de la concurrence entre la société Solvay et la Commission européenne⁶. La CJUE a continué à développer sa jurisprudence en la matière dans les affaires liées à l'arrêt *Kadi* (voir le Rapport annuel 2010 de la FRA, section 8.2.3), qui traite d'une part du gel d'avoirs fondé sur une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies visant à lutter contre le terrorisme et d'autre part du droit d'être entendu, un aspect fondamental de la protection juridictionnelle efficace et du concept de l'accès à la justice⁷.

8.1.1. Instruments et rapports internationaux

En 2011, les Nations Unies ont affiné les normes et les lignes directrices relatives à l'accès à la justice. Ainsi, la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale des Nations Unies (CCPJ) a institué un groupe d'experts qui a adopté un projet de principes directeurs sur l'accès à l'aide juridictionnelle dans les systèmes de justice pénale. Ce projet sera révisé et adopté par la CCPJ⁸. Il définit l'aide juridictionnelle comme couvrant « le conseil, l'assistance et la représentation juridique pour les suspects, les personnes arrêtées, poursuivies et détenues et pour les victimes et les témoins dans le cadre d'une procédure pénale » et prévoit qu'elle doit être accordée « gratuitement aux personnes démunies ou lorsque l'intérêt de la justice l'exige »⁹.

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), un organe du Conseil de l'Europe, a poursuivi la collecte de données et son travail sur

1 Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH), *Taxquet c. Belgique*, n° 926/05, 16 novembre 2010.

2 CouEDH, *Sabeh el Leil c. France*, n° 34869/05, 29 juin 2011.

3 CouEDH, *Poirot c. France*, n° 29938/07, 15 décembre 2011 (non final).

4 CouEDH, *Ullens de Schooten et Rezabek c. Belgique*, n° 3989/07 et 38353/07, 20 septembre 2011.

5 Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH*, paragraphe 59, 22 décembre 2010.

6 CJUE, Affaires jointes C-109/10 et 110/10, *Solvay SA c. Commission européenne*, 25 octobre 2011.

7 CJUE, C-548/09, *Banque Melli Iran c. Conseil de l'Union européenne*, 16 novembre 2011, paragraphes 94, 103 et 104 ; CJUE, C-27/09, *France c. Organisation des Moudjahidine du Peuple iranien (PMOI)*, 21 décembre 2011, paragraphe 66. Voir aussi : CJUE, C-380/09, *Banque Melli c. Conseil*, 28 juin 2011, paragraphe 33, *Conseil de l'Union européenne*.

8 Nations Unies, Commission pour la prévention du crime et la justice pénale (CCPJ) (2011), *UN Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems*, E/CN.15/2012/24, Projet de rapport, 16-18 novembre 2011.

9 *Ibid.*, paragraphe préambule 8 (tel que révisé lors de la réunion).

des indicateurs destinés à mesurer la qualité de la justice dans les systèmes judiciaires nationaux en Europe¹⁰. La CEPEJ a également progressé dans son projet Saturn sur la gestion du temps judiciaire afin d'améliorer l'efficacité des tribunaux, ainsi que dans le développement de son système d'évaluation des systèmes judiciaires par le biais d'un mécanisme de révision par les pairs, avec un examen du cas des Pays-Bas et de l'Autriche en 2011¹¹. Un autre organe du Conseil de l'Europe, le Conseil consultatif de juges

européens (CCJE) a rendu un avis sur la justice et les technologies de l'information, qui sera analysé en détail dans les pages suivantes de ce chapitre¹². Le CCJE a également adopté la « Magna Carta des juges », un recueil des principes fondamentaux des systèmes judiciaires (indépendance judiciaire, éthique, accès à la justice)¹³ et a rendu un avis sur le rôle des juges dans l'exécution des décisions judiciaires, y compris celles de la CouEDH¹⁴.

ACTIVITÉ DE LA FRA

Un rapport cerne différents obstacles à l'accès à la justice

La FRA a publié en mars son premier rapport sur l'accès à la justice intitulé *Accès la justice en Europe : présentation des défis à relever et des opportunités à saisir* (*Access to justice in Europe : an Overview of Challenges and Opportunities*). Dans une analyse comparative de l'accès à la justice dans les États membres de l'UE, ce rapport constate qu'il existe de nombreux obstacles qui entravent l'exercice des droits individuels. Ils concernent aussi bien les délais, le statut juridique et la durée des procédures, que les frais de justice, les formalités et exigences procédurales et la complexité de la législation. Le rapport est principalement axé sur les procédures civiles et administratives ouvertes aux victimes de discrimination, mais ses conclusions s'inscrivent aussi dans une perspective plus large. Le rapport propose une analyse de l'accès à la justice aux niveaux des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, en mettant en évidence les opportunités tout autant que les défis. Le rapport a été présenté lors de la conférence à Budapest sur la protection des victimes dans l'UE (*Protecting victims in the EU: the road ahead*) organisée par la Présidence hongroise du Conseil de l'Union européenne avec le soutien de la FRA.

En 2011, la FRA a également complété sa recherche sur l'accès à la justice par l'intermédiaire des organismes nationaux de promotion de l'égalité. Ce rapport repose sur les expériences de plaignants, mais aussi sur celles des organismes nationaux de promotion de l'égalité et sur celles d'intermédiaires comme les avocats et les ONG, qui aident les plaignants à accéder à la justice. Il s'agit d'une étude qualitative sur l'accès à la justice dans des affaires de discrimination par l'intermédiaire d'organismes de promotion de l'égalité dans huit États membres de l'UE (**Autriche, Belgique, Bulgarie, Finlande, France, Italie, République tchèque et Royaume-Uni**). Le 26 septembre, la FRA a organisé une consultation des parties prenantes pour discuter des résultats préliminaires de cette recherche avec des représentants d'organismes de promotion de l'égalité, d'associations de magistrats et d'avocats et de services d'aide juridictionnelle. Le rapport sera présenté en 2012 et mettra en évidence les défis que doivent relever les États membres de l'UE, notamment les systèmes souvent complexes à l'intérieur desquels une personne est amenée à naviguer lorsqu'elle cherche réparation pour une discrimination. Le rapport proposera également de possibles améliorations.

Pour plus d'informations, voir : FRA (2011c)

¹⁰ Conseil de l'Europe, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) (2010), CEPEJ (2011a). Voir aussi, CEPEJ (2011b).

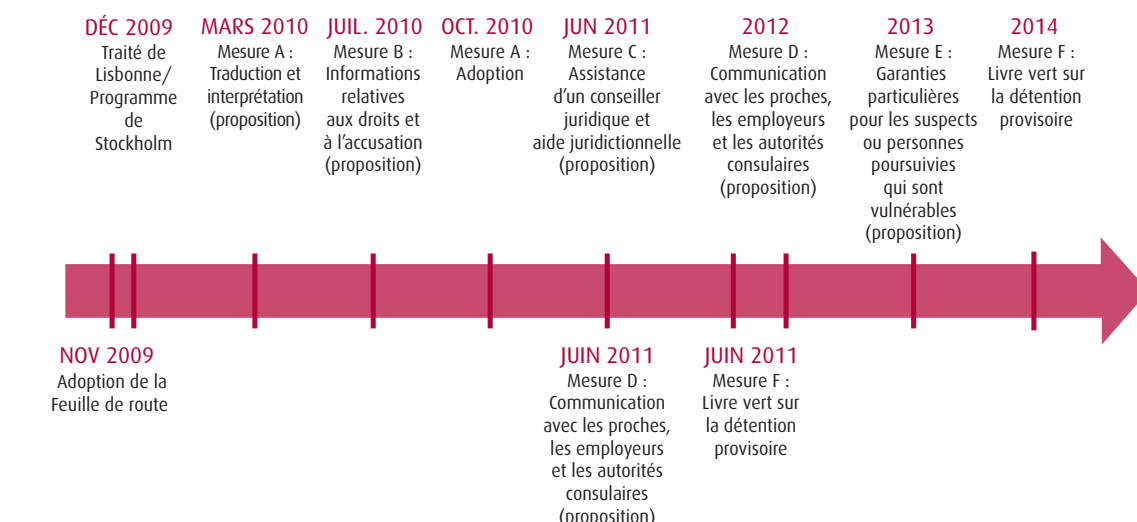
¹¹ Pour plus d'informations sur le Centre SATURN pour la gestion du temps judiciaire, voir : www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Delais/default_en.asp. Les rapports de réunion du Groupe de travail pour l'évaluation des systèmes judiciaires peuvent être consultés sur : www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/WCD/GTEVALReports_en.asp#.

¹² Conseil de l'Europe, Conseil consultatif de Juges Européens (CCJE), (2011).

¹³ Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) (2010a).

¹⁴ CCJE (2010b).

Figure 8.1 : Chronologie de la Feuille de route sur les procédures pénales, compte tenu des révisions du plan initial



Source: FRA, 2011

8.2. Développements législatifs au niveau de l'UE

Les développements au niveau de l'UE en matière de droit pénal et civil ont fortement influencé l'accès à la justice en 2011. Ces développements vont d'une protection renforcée des droits en matière pénale à de nouvelles tentatives visant à faciliter la « libre circulation » des décisions judiciaires, pour que l'accès à la justice soit respecté indépendamment des frontières.

8.2.1. Droit pénal

Le plan d'action du programme de Stockholm a exigé l'adoption de plusieurs mesures en 2011, dont certaines ont un lien évident avec l'accès à la justice¹⁵. Parmi ces mesures, des avancées et des améliorations considérables ont été réalisées dans le domaine des droits de la personne dans une procédure pénale, notamment en ce qui concerne l'accès à la justice dans des affaires transnationales.

Dans le prolongement de la *Feuille de route sur les procédures pénales* de 2009¹⁶ (pour la Feuille de route parallèle sur les droits des victimes, voir le Chapitre 9) et de la directive relative à la première mesure de la feuille de route, la mesure A, concernant l'interprétation et la traduction¹⁷, la Commission européenne a commencé l'examen des cinq mesures restantes (mesures B à F). En 2010, la Commission a proposé une directive relative au droit à l'information dans le cadre des

procédures pénales, reflétant la mesure B, à savoir la « déclaration de droits »¹⁸. Le Conseil de l'Union européenne a adopté la proposition à la mi-novembre 2011 et le Parlement européen s'est prononcé en faveur de la mesure le 13 décembre 2011¹⁹. La directive relative à la déclaration de droits facilitera la compréhension des droits essentiels des suspects et des accusés au tout début d'une enquête criminelle.

En outre, en 2011, la Commission européenne a proposé une directive relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer après l'arrestation, qui couvre à la fois la mesure C et la mesure D de la feuille de route, la mesure D faisant l'objet d'une proposition plus tôt que prévu à l'origine²⁰. Ces mesures garantiraient le droit de communiquer avec des proches ou un employeur au moment de l'arrestation (article 5) et le droit à un avocat dans les meilleurs délais et, au plus tard, dès le début de la privation de liberté (article 3). Dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen (MAE), un mandat d'arrêt valable dans tous les États membres de l'UE, une personne arrêtée a droit à un avocat à la fois à l'endroit où le mandat est exécuté et dans l'État d'émission du mandat (article 11). Le Conseil de l'Europe a été régulièrement consulté au sujet de la feuille de route et du projet de mesures au niveau du Secrétariat, à différentes étapes de leur élaboration, et, se fondant sur la jurisprudence de la CouEDH, il a rendu son avis sur leur compatibilité avec les normes de la CEDH, en pointant les passages où le libellé pourrait être trop vague ou ne pas respecter les règles minimales²¹.

¹⁵ Commission européenne (2010a).

¹⁶ Conseil de l'Union européenne (2009), pp. 1-3.

¹⁷ Directive 2010/64/CE.

¹⁸ Commission européenne (2010c).

¹⁹ Commission européenne (2011b).

²⁰ Commission européenne (2011d).

²¹ Conseil de l'Europe (2011a).

À la différence des mesures A à D, la mesure E sur les mesures de sauvegarde pour les personnes vulnérables doit encore être présentée en détail. La mesure F, dont la présentation était prévue en 2014, a déjà été publiée en 2011²². Ce Livre vert visait à recueillir des commentaires dans le cadre d'un cycle de consultations publiques sur la législation ultérieure relative, notamment, aux conditions de détention dans les installations transfrontalières ainsi que dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen. Les consultations se sont achevées à la fin novembre 2011²³.

La Commission européenne a également publié une communication intitulée *Vers une politique de l'UE en matière pénale : assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal*.²⁴ Comme le souligne la communication, le Traité de Lisbonne établit une base juridique explicite non seulement pour l'adoption d'une législation en matière de procédure pénale, mais aussi sur le fond du droit pénal proprement dit. Ces mesures viseraient à renforcer la confiance dans le droit pénal dans des affaires transfrontalières. Une approche plus uniforme des différents types d'infractions pénales assurerait une coopération plus aisée entre les États membres et une application plus harmonieuse de plusieurs instruments transfrontaliers déjà en vigueur ou en cours d'élaboration. Mais surtout, la communication reconnaît le rôle important des droits fondamentaux dans ce domaine (Point 2.1. « Principes généraux à respecter »).

Le Rapport annuel de l'an dernier faisait état de la demande d'avis adressée à la FRA par le Parlement européen sur la proposition de directive relative à la décision d'instruction européenne (DIE), conçue pour faciliter la collecte et le transfert de preuves entre les États membres²⁵. Certaines des questions soulevées par la FRA, comme les motifs de refus d'exécution d'une DIE, étaient encore débattues au sein du Conseil de l'Union européenne au moment de la rédaction du présent rapport. En 2011, un accord général a été conclu²⁶. Des instruments, tels que la proposition de décision d'instruction européenne, ont pour but de simplifier les échanges entre les États membres afin de créer un système judiciaire qui « trébuche » moins aux frontières. Toutefois, des différences dans le fonctionnement des systèmes juridiques, qui ne sont pas

nécessairement des différences dans les niveaux de protection des droits fondamentaux, suscitent bien des défis. Dans l'arrêt *Stojkovic c. France et Belgique*, par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté une violation du droit à une aide juridictionnelle (article 6, paragraphe 3, point e), de la CEDH), dans une affaire transnationale où la police belge a interrogé un suspect à la demande d'un juge d'instruction français sans l'autoriser à faire appel à un conseil juridique. Cet exemple illustre les problèmes que posent les affaires transnationales, lorsque les dispositions juridiques protectrices d'un État membre ne correspondent pas parfaitement à la mise en œuvre des mesures dans un autre État²⁷.

ACTIVITÉ DE LA FRA

Coopération entre les agences de l'UE : Ensemble contre la traite des êtres humains

La FRA coopère à des degrés divers avec les agences de l'UE chargées de la justice et des affaires intérieures (JAI), comme Europol, Frontex, Cepol et Eurojust, pour consolider la dimension des droits fondamentaux dans leurs activités judiciaires, de contrôle aux frontières et de police. En s'appuyant sur ses recherches et ses analyses, la FRA apporte une vision du travail opérationnel des agences JAI axée sur les droits fondamentaux, tout en fournissant des avis et en apportant sa contribution à des programmes de formation. En octobre 2011, les directeurs de sept agences de l'UE, dont la FRA, se sont engagés à créer une approche européenne en vue d'éradiquer la traite des êtres humains. La déclaration commune des responsables des agences de l'UE chargées de la justice et des affaires intérieures affirme que les droits fondamentaux des victimes de la traite des êtres humains sont au centre de la politique de l'UE en la matière. Les efforts de lutte contre la traite seront déployés en partenariat avec les États membres, les institutions de l'UE et d'autres partenaires, notamment des organisations de la société civile. L'événement organisé en octobre a donné lieu à une discussion entre les directeurs des agences de l'UE, modérée par le Coordinateur de la lutte contre la traite des êtres humains de l'UE.

Pour plus d'informations, voir : http://fra.europa.eu/fraWebsite/news_and_events/2011-events/evt11_1810_fr.htm

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est déclaré préoccupé par les problèmes transfrontaliers liés à l'application du mandat d'arrêt européen, un mandat d'arrêt valable dans les 27 États membres de l'UE. Il a notamment critiqué l'absence de

22 Commission européenne (2011f).

23 Pour plus d'informations sur le Livre vert, voir : http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en.htm.

24 Commission européenne (2011g). Les commentaires du Contrôleur européen de la protection des données à ce sujet sont disponibles sur : www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2011/11-10-24_EU_criminal_policy_FR.pdf.

25 FRA (2011c). Voir aussi l'avis d'Eurojust portant sur le document 6812/11 du Conseil, 4 mars 2011 : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/sto6/sto6814.en11.pdf>.

26 Conseil de l'Union européenne (2011c) et (2011d).

27 CouEDH, *Stojkovic c. France et Belgique*, n° 25303/08, 27 octobre 2011 (non final).

recours effectif contre un mandat d'arrêt européen, l'impossibilité de faire annuler un mandat d'arrêt européen lorsque l'innocence est établie, le long délai entre l'infraction pénale alléguée et l'émission d'un mandat d'arrêt européen et l'abus de ce mandat pour les délits mineurs²⁸.

8.2.2. Droit civil

Dès 2010, la Commission européenne proposait une refonte du règlement « Bruxelles I », dont le but est de supprimer les obstacles à la libre circulation des décisions judiciaires²⁹. Cette mesure améliorera l'accès à la justice en permettant une application transnationale des décisions. La refonte est toujours en discussion, notamment en ce qui concerne la proposition de supprimer la procédure intermédiaire pour la reconnaissance et l'exécution des arrêts, qui conféreront à un arrêt l'applicabilité directe par-delà les frontières. Cet aspect est particulièrement délicat en ce qui concerne les éléments qui diffèrent d'un État membre à l'autre, comme la diffamation³⁰. Les arrêts dans des affaires de diffamation sont particulièrement sensibles et, selon la Commission européenne, il est prématuré de supposer qu'il existe une confiance suffisante entre les différents systèmes juridiques pour aller au-delà du *statu quo* actuel en la matière. Une exception est donc envisagée pour la diffamation³¹. Les critiques considèrent qu'il y aura d'autres domaines où il serait raisonnable de prévoir des exceptions, comme les litiges en matière de propriété³².

La Commission européenne a également proposé une législation prévoyant des modes alternatifs de règlement des litiges (*alternative dispute resolution*, ADR). Ces modes alternatifs, tels que la médiation, peuvent contribuer à assurer un accès à la justice en donnant au plaignant une alternative plus rapide et moins chère, même si, dans ce cas, certains avantages des procédures plus formelles sont perdus. La majorité des États membres de l'UE a modifié récemment la législation relative à la médiation, en partie en vue d'aligner le droit national sur la directive médiation, qui a pour but de faciliter l'accès à la justice en abordant certains aspects fondamentaux des procédures civiles de résolution de litiges transfrontaliers³³. La Commission européenne a pris des mesures contre six États membres à la fin 2011 en leur envoyant des avis motivés³⁴ sur le fait qu'ils n'ont pas informé les instances nationales de la nécessité de mettre en œuvre cette directive³⁵. Le Parlement européen a appelé la Commission à étudier la possibilité d'élaborer un cadre juridique harmonisé pour

certain aspects des modes alternatifs de résolution des litiges, qui s'appliquerait dans tous les secteurs, tout en développant les mécanismes existants et en encourageant les États membres à augmenter le financement des ADR³⁶. En novembre, la Commission européenne a, en outre, proposé des ADR renforcés pour les litiges impliquant des consommateurs, comme une plate-forme de résolution des litiges en ligne. L'Autriche a réagi à cette proposition en adoptant une loi sur les procédures de médiation dans les litiges transfrontaliers en matière civile et commerciale³⁷.

8.3. Développements institutionnels aux niveaux européen et national

Partout en Europe, les efforts se multiplient pour adopter des mesures spécifiquement destinées à réduire la durée des procédures tant au niveau européen devant les juridictions de Strasbourg et de Luxembourg qu'à l'échelon des juridictions des États membres de l'UE. De plus, 2011 a été marquée par des réformes judiciaires visant à accroître l'indépendance du système judiciaire et l'efficacité générale de la justice, qui ont pris la forme d'une restructuration et d'une modernisation du système. Certaines de ces réformes pourraient toutefois compromettre l'accès à la justice en restreignant l'aide juridictionnelle. Au cours de l'année, des progrès ont été enregistrés en matière de promotion de la justice en ligne (l'e-justice). Les États membres voient aussi émerger une nouvelle tendance : le développement permanent des institutions nationales des droits de l'homme (INDH).

8.3.1. Durée des procédures

La durée des procédures demeure l'un des principaux obstacles à un accès effectif à la justice dans l'ensemble de l'UE. Le Tableau 8.1 montre le nombre d'arrêts constatant au moins une violation d'un droit consacré par la CEDH ainsi que le nombre d'arrêts ayant un rapport avec le droit à un procès équitable et, plus particulièrement, avec la durée de la procédure. Ces données soulignent les problèmes que pose la durée des procédures dans toute l'Europe.

En 2011, plusieurs États membres ont adopté des mesures législatives spécifiques pour résoudre le problème persistant de la durée excessive des procédures. En **Autriche**, par exemple, le code de procédure civile

28 Conseil de l'Europe, Le Commissaire aux droits de l'homme (2011a) ; Commission européenne (2011e).

29 Conseil de l'Union européenne (2001), p. 1 ; FRA (2011b).

30 Commission européenne (2010b), p. 6.

31 *Ibid.*, p. 7.

32 Royaume-Uni, Ministère de la Justice (2010), p. 9.

33 Directive 2008/52/CE, JO 2008 L 136.

34 Voir la section « Focus » de ce présent rapport.

35 Commission européenne (2011c).

36 Parlement européen, Commission des affaires juridiques (2011).

37 Autriche, Loi sur la médiation transfrontalière en droit civil dans l'UE.



Tableau 8.1 : Nombre d'arrêts rendus en 2011 par la CouEDH constatant au moins une violation, des violations du droit à un procès équitable et des violations liées à la durée de la procédure, par pays

Pays	Arrêts constatant au moins une violation	Droit à un procès équitable	Durée de la procédure
AT	7 (-9)	0 (-6)	5 (-4)
BE	7 (+3)	2 (-1)	0 (pas de changement)
BG	52 (-17)	2 (-4)	21 (-10)
CY	1 (-2)	0 (pas de changement)	1 (+1)
CZ	19 (+10)	13 (+10)	2 (+1)
DE	31 (+2)	0 (-2)	19 (-10)
DK	1 (+1)	0 (pas de changement)	0 (pas de changement)
EE	3 (+2)	1 (+1)	0 (pas de changement)
EL	69 (+16)	6 (-2)	50 (+17)
ES	9 (+3)	4 (pas de changement)	1 (+1)
FI	5 (-11)	0 (-2)	2 (-7)
FR	23 (-5)	11 (+1)	2 (+1)
HU	33 (+12)	4 (+3)	19 (+5)
IE	2 (pas de changement)	0 (pas de changement)	2 (+1)
IT	34 (-27)	7 (-2)	16 (-28)
LT	9 (+2)	3 (pas de changement)	5 (+2)
LU	1 (-4)	1 (-1)	0 (-3)
LV	10 (+7)	0 (-1)	1 (+1)
MT	9 (+6)	3 (+3)	3 (+3)
NL	4 (+2)	1 (+1)	0 (pas de changement)
PL	54 (-33)	14 (-6)	15 (-22)
PT	27 (+12)	1 (-1)	13 (+7)
RO	58 (-77)	9 (-21)	10 (-6)
SE	0 (-4)	0 (-1)	0 (-1)
SI	11 (+8)	1 (+1)	6 (+4)
SK	19 (-21)	2 (pas de changement)	5 (-24)
UK	8 (-6)	3 (+3)	1 (pas de changement)
HR	23 (+2)	8 (+2)	3 (-5)
Total	529 (-128)	96 (-25)	202 (-76)

Note : La différence par rapport au nombre d'affaires en 2010 est indiquée entre parenthèses.

Source : Conseil de l'Europe/CouEDH, Rapport annuel 2011, publié en 2012, pp. 155-157

a été modifié pour supprimer les suspensions de session d'été et d'hiver³⁸. La **France** a réformé ses juridictions pénales, en réduisant de neuf à six le nombre des jurés en première instance et de 12 à neuf en appel³⁹ afin de permettre aux juridictions pénales de juger plus d'affaires par session. En réponse à un arrêt pilote de 2010 rendu par la CouEDH (*Rumpf*), l'Allemagne a adopté une nouvelle loi en décembre 2011. Elle aborde la durée excessive des procédures en deux étapes : les personnes affectées par de longues procédures doivent

déposer une plainte contre les procédures, donnant de cette façon aux juges l'opportunité de les accélérer. Si les procédures continuent d'être retardées, une indemnité peut être accordée.

Plusieurs dispositions juridiques destinées à accélérer les procédures judiciaires ont été adoptées en Europe. Ainsi, la **Grèce** a élargi le mandat des juridictions civiles de première instance en relevant les montants qu'elles peuvent traiter. La flexibilité dont disposent les juridictions en matière de report des procédures pénales a été limitée au niveau local⁴⁰. En **Roumanie**,

38 Autriche, Projet de loi sur l'effort budgétaire – Justice 2011-2013.

39 France, Décret n° 2011-939 du 10 août 2011.

40 Grèce, Loi 3994/2011 et Loi 3904/2010.

les juges peuvent désormais fixer des délais plus courts pour les audiences et prendre les mesures nécessaires pour contraindre les parties à présenter leurs preuves et à remplir leurs obligations sans retards indus et les documents, y compris les assignations à comparaître, peuvent être désormais communiqués par télécopie ou par courrier électronique⁴¹. L'Assemblée nationale en **Slovénie** a adopté deux lois introduisant des mesures spécifiques pour accélérer les procédures judiciaires. Elles comprennent un mécanisme visant à réduire la rémunération des experts judiciaires lorsqu'ils provoquent des retards et la possibilité pour les juges de planifier et d'entendre un procès après leurs heures de travail normales⁴².

8.3.2. Réforme des tribunaux

De même, des mesures ont été prises dans toute l'Europe pour rendre l'accès à la justice plus efficace. Parmi ces récents développements, on compte le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire et une amélioration de l'efficacité globale de la justice, de même que la restructuration et la modernisation des systèmes juridictionnels. Certains changements donnent toutefois à penser que l'accès à la justice a été compromis.

La CouEDH, la CJUE et bon nombre d'États membres de l'UE ont mis en œuvre une réforme des tribunaux au cours de l'année. Le Conseil de l'Europe a organisé la Conférence d'Izmir sur l'avenir de la CouEDH, qui a assuré le suivi de la Conférence tenue à Interlaken en 2010⁴³, dans le double objectif de traiter plus efficacement les affaires urgentes et pertinentes et de résoudre davantage de problèmes au niveau national. La CouEDH s'est, elle aussi, mise en quête de solutions pour améliorer sa pratique, comme accroître l'efficacité des mesures provisoires afin d'éviter qu'une situation ne se dégrade dans l'attente d'un éventuel procès⁴⁴. Parmi les autres mesures, on peut citer la publication d'un guide pratique sur les critères de recevabilité, la création d'une section de la CouEDH pour filtrer et rejeter les affaires irrecevables et le déploiement d'efforts en vue, notamment, de réduire le nombre d'affaires concernant les États le plus souvent mis en cause⁴⁵. La CouEDH a également institutionnalisé une procédure d'arrêt pilote, par laquelle un même arrêt traite plusieurs affaires, afin de tenter de déceler les problèmes systémiques et de réduire le nombre d'affaires pendantes et récurrentes⁴⁶. À l'échelon national, en

Lettonie le Parlement a adopté en juin des modifications à la loi de procédure administrative en introduisant une « procédure de jugement expérimentale »⁴⁷. En vertu de cette procédure, le président d'une juridiction peut conférer un « statut expérimental » à une ou plusieurs affaires dont les circonstances de fait ou de droit sont similaires s'il n'existe pas de jurisprudence constante sur la question soulevée. Toutes les juridictions examinent les affaires expérimentales en priorité. Ce n'est que lorsqu'une décision finale est rendue sur l'affaire expérimentale que les autres affaires similaires sont examinées.

La CJUE a réussi à faire face à l'augmentation constante du nombre d'affaires dont elle est saisie chaque année, bien que la croissance de sa charge de travail soit sensiblement plus réduite que celle de la CouEDH⁴⁸, sachant qu'elle a été saisie de 1 406 affaires en 2010 contre 60 000 nouvelles requêtes pour la CouEDH⁴⁹. La CJUE doit également subir un processus de réforme. En effet, son statut et son règlement de procédure sont en cours de révision⁵⁰. L'une des principales questions concerne la composition des chambres. Certains suggèrent de faire passer de 13 à 15 le nombre de juges qui composent la Grande Chambre et de supprimer l'exigence selon laquelle les présidents des quatre chambres doivent siéger simultanément à la Grande Chambre. Un autre changement important concerne l'amélioration du traitement des affaires. Les décisions portant sur l'octroi d'aide juridictionnelle seraient simplifiées et les chambres seraient en mesure de recourir à des procédures accélérées dans certains cas et d'accorder l'anonymat à des parties afin de protéger leur vie privée. La CJUE pourrait aussi rendre un arrêt dans certaines affaires, même si une demande de décision préjudicielle de la CJUE est ensuite retirée, ceci afin de s'assurer que des points de droits importants soient sujets à interprétation.

Plusieurs aspects de la réforme ont néanmoins posé problème, comme le projet d'interrompre la publication des « rapports d'audience » – les arguments écrits présentés à la CJUE avant une audition, de cesser les traductions, à l'exception de la traduction des observations écrites et des arguments oraux des parties – et le pouvoir de refuser une audition même si une partie lui en fait la demande⁵¹. Ces mesures destinées à stimuler l'efficacité affecteront l'accès à la justice tant positivement que négativement.

Sur le plan national, la plupart des États membres et la **Croatie** ont pris des mesures en vue de réformer et

41 Roumanie, Loi n° 202/2010 sur certaines mesures pour une accélération des procédures judiciaires. Des changements similaires ont été introduits en Roumanie avec les lois n° 134/2010 et n° 135/2010.

42 Slovénie, Loi modifiant la loi sur les services judiciaires.

43 Conseil de l'Europe (2011b).

44 CouEDH (2011a).

45 CouEDH (2011b).

46 CouEDH (2011c).

47 Lettonie, Projet de loi sur les modifications de la loi de procédures administratives.

48 CJUE (2011a).

49 CouEDH (2011d).

50 CJUE (2011b).

51 Royaume-Uni, Law Society of England and Wales (2011a).



de réorganiser leurs systèmes judiciaires nationaux et d'en améliorer l'efficacité. Les **Pays-Bas**, par exemple, vont réduire de cinq à quatre le nombre des juridictions d'appel (*Gerechtshoven, Hof*) et de 19 à 10 le nombre de juridictions d'instance (*rechtbanken*)⁵². La **Roumanie** a réorganisé ses juridictions en fermant ou en fusionnant certaines juridictions plus petites et peu actives et en réaffectant une partie du personnel à des juridictions plus sollicitées⁵³. En **Irlande**, le Parlement cherche à réduire la rémunération des juges, mais cela a suscité des questions sur les conséquences d'une rémunération réduite sur l'indépendance de la justice⁵⁴. Au début de l'année 2012, la Commission européenne a lancé une procédure contre la **Hongrie** sur des questions liées à l'indépendance de son système judiciaire, et plus particulièrement l'âge légal de départ à la retraite des juges⁵⁵.

Pratiques encourageantes

Mesurer la confiance du public dans la justice : indicateurs de justice

Le projet Euro-Justis sur les indicateurs de justice, cofinancé par le 7^e programme-cadre de l'UE pour la recherche, a pour but de fournir aux institutions et aux États membres de l'UE de nouveaux indicateurs leur permettant d'évaluer la confiance du public dans la justice, notamment dans l'efficacité des tribunaux, dans l'équité distributive de la justice et l'équité des procédures judiciaires. Ces indicateurs sont destinés à aider les décideurs de l'UE et des États membres à comprendre comment adapter leurs politiques pour couvrir des domaines dans lesquels la perception ou l'expérience des tribunaux peut poser problème. Le rapport final du projet, intitulé *Trust in justice*, a été publié en juin.

Pour en savoir plus, voir : www.eurojustis.eu

La **Bulgarie** et la **Roumanie** se sont engagées à réformer leurs systèmes judiciaires lors de leur adhésion à l'UE⁵⁶. Les restrictions budgétaires ont, elles aussi, stimulé les réformes des systèmes judiciaires en Europe. La **Grèce** a ainsi introduit des réformes telles que le renforcement de l'exécution des décisions judiciaires, l'amélioration des compétences de gestion des juges et la suppression de l'arriéré judiciaire, sans compter les réformes mentionnées précédemment⁵⁷.

8.3.3. Frais de justice et aide juridictionnelle

Les coûts élevés associés à une action en justice, comme les frais de justice et les honoraires des avocats, peuvent dissuader les particuliers de demander réparation devant les tribunaux. Des systèmes d'aide juridictionnelle dotés de ressources adéquates sont donc essentiels pour un accès effectif à la justice. Selon la jurisprudence de la CouEDH concernant l'article 6, paragraphe 1 de la CEDH, les États doivent fournir une aide juridictionnelle gratuite en matière civile lorsque cette aide est indispensable à un accès effectif à la justice, soit parce que la représentation juridique est obligatoire en vertu du droit national, soit en raison de la complexité de la procédure ou de l'affaire⁵⁸.

Les frais de justice – versés à la juridiction par un requérant au début de la procédure – ont été revus dans plusieurs États membres en 2011. La **République tchèque** a augmenté les frais de justice, parfois de 50 %⁵⁹. La **Lituanie** a introduit de nouveaux frais de justice, par exemple, pour une demande de mesures provisoires et dans le cadre d'un appel contre une décision d'une juridiction de première instance prononcée par défaut, mais a supprimé des frais pour d'autres types d'affaires, comme celles relatives aux droits des consommateurs⁶⁰. Les **Pays-Bas** envisagent également d'augmenter les frais de justice⁶¹. Les praticiens du droit en **Autriche** ont critiqué le coût élevé des photocopies des pièces d'un dossier, étant donné que ces frais augmentent sensiblement le coût général d'une procédure judiciaire⁶².

Les demandes d'aide juridictionnelle ont augmenté dans certains États membres. La **Bulgarie** a fourni une aide juridictionnelle dans un nombre sensiblement plus élevé d'affaires, une situation due dans une large mesure aux modifications apportées au code de procédure pénale, qui prévoit un « conseiller de réserve » ou un avocat remplaçant, suite à la prise de conscience croissante de l'existence de l'aide juridictionnelle par la population et à la situation financière de nombreuses personnes⁶³. En **Irlande**, le nombre de personnes demandant des services juridiques dans des affaires civiles sans rapport avec l'asile est passé de 10 000 en 2007 à 17 000 en 2010. Ce chiffre a continué d'augmenter en 2011 et atteint pratiquement le nombre total de 2007 pour le seul premier semestre de l'année. Inévitablement, cette situation a exercé une pression énorme sur les centres juridiques du Bureau irlandais

52 Pays-Bas, Chambre des députés (2011).

53 Roumanie, Loi 148/2011.

54 Irlande, *29th Amendment to the Constitution (Judges' Remuneration) Bill* 2011.

55 Commission européenne (2012).

56 Conseil de l'Union européenne (2011b).

57 Commission européenne, Direction générale des Affaires économiques et financières (2011).

58 CouEDH, *Mirosław Orzechowski c. Pologne*, n° 13526/07, 13 janvier 2009, paragraphe 20.

59 République tchèque, Loi n° 549/1991, 1^{er} septembre 2011.

60 Lituanie, Loi de la République de Lituanie modifiant et complétant le Code de procédure civile, n° XI-1480, 21 juin 2011.

61 Pays-Bas, Conseil d'État (2011).

62 Autriche, *Recht.extrajournal.net* (2011).

63 Bulgarie, Ministère de la Justice (2011) p. 5.

d'aide juridictionnelle et sur leur capacité à fournir des services juridiques dans un délai raisonnable⁶⁴.

Dans un contexte plus large, plusieurs États membres de l'UE ont introduit des changements législatifs dans les systèmes d'aide juridictionnelle existants (voir aussi la mesure C de la Feuille de route sur les procédures pénales à la Figure 8.1 qui traite dans une certaine mesure de l'aide juridictionnelle). La **France** a adopté, en juillet, une loi sur le droit à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue ou de la retenue douanière⁶⁵. La réforme prévoit une contribution de l'État au paiement des avocats commis par un juge, ainsi qu'une subvention aux barreaux pour couvrir tout ou partie du coût d'intervention de ces avocats. L'**Autriche** a modifié une loi sur les étrangers en septembre afin d'imposer un conseil juridique obligatoire pour les demandeurs d'asile dans les procédures de demande, de première instance et de recours devant la juridiction chargée de l'asile (*Asylgerichtshof*)⁶⁶ (pour un complément d'information sur les questions liées à l'asile, voir le Chapitre 1). La **Slovaquie** a modifié son système d'aide juridictionnelle afin de le rendre accessible à une plus grande partie de la société⁶⁷.

D'autres États membres de l'UE ont néanmoins adopté des mesures plus restrictives. Le Ministre de la Politique d'immigration et d'asile des **Pays-Bas** a annoncé de nouvelles politiques destinées à réduire la durée des procédures d'asile⁶⁸. L'aide juridictionnelle sera réduite ou supprimée lorsque les demandeurs d'asile présentent de nouvelles demandes sans produire d'éléments nouveaux⁶⁹. Un groupe d'experts a déjà fait valoir que cette politique est contraire à la directive 2005/85/CE du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié, à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à l'article 6 de la CEDH, ces deux dernières dispositions garantissant le droit à un procès équitable⁷⁰. Au **Royaume-Uni**, la proposition de loi sur l'aide juridictionnelle, la condamnation et la sanction des auteurs d'infraction (*Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Bill*) paraît controversée⁷¹, en raison des réductions significatives dans l'offre d'aide juridictionnelle et des changements dans les modalités de financement des procédures civiles.

Au niveau national, de nouveaux développements législatifs ont également eu lieu en 2011 en matière d'assistance juridique dans le domaine du droit pénal. À la lumière du précédent créé par la CouEDH dans l'arrêt rendu en 2008 dans l'affaire *Saldutz c. Turquie*⁷² en **Belgique**, par exemple, le Parlement fédéral a adopté en août 2011 une « loi Saldutz » conférant le droit d'accéder à un avocat dès le début de la privation de liberté (la loi modifiant le code criminel de procédure et la loi du 20 juillet 1990 relative à la rétention préventive confère certains droits, parmi lesquels le droit de chaque personne interrogée et privée de liberté de consulter et d'être assisté par un avocat).

8.3.4. Qualité pour agir

La qualité pour agir – le droit de porter une affaire devant la justice – est manifestement essentielle pour accéder à la justice. La qualité pour agir peut être renforcée de diverses façons, par exemple en élargissant les catégories de personnes autorisées à engager une action ou en réduisant les obstacles procéduraux. Dans une publication parallèle concernant des affaires portées devant des institutions autres que judiciaires, la recherche de la FRA a montré que les cas de discrimination sont rarement rapportés aux autorités compétentes⁷³. Une recherche en cours confirme que les plaignants évitent d'aller en justice car la stigmatisation associée à l'individu qui intente une action est trop forte⁷⁴. Modifier la qualité pour agir afin de permettre les plaintes collectives pourrait offrir une solution tant aux instances judiciaires qu'à d'autres institutions, comme les organismes nationaux de promotion de l'égalité. Les plaintes collectives, aussi appelées « actions de groupe » ou « recours collectifs », permettent de joindre plusieurs plaintes individuelles en une seule affaire.

L'UE a organisé en 2011 une consultation publique sur l'introduction d'un mécanisme de recours collectif⁷⁵, en partie dans le but de dégager des principes juridiques communs. La consultation devrait aussi contribuer à déterminer comment ces principes communs pourraient être introduits dans les systèmes juridiques de l'UE et de ses 27 États membres. La consultation vise également à déterminer dans quels domaines – par exemple une action en réparation ou en cessation – un recours collectif apporterait une valeur ajoutée en améliorant l'application de la législation de l'UE ou en renforçant la protection des droits des victimes. Le but des plaintes collectives est d'améliorer la capacité à empêcher les pratiques illicites et à demander réparation pour des violations du droit de l'UE portant

64 Irlande, House of the Oireachtas (2011).

65 France, Décret n° 2011-810 du 6 juillet 2011.

66 Autriche, Réforme la loi relative aux étrangers.

67 Slovaquie, Loi n° 332/2011 modifiant la loi 327/2005 Coll.

68 Pays-Bas, Ministre de l'Immigration et de la Politique d'asile (2011).

69 *Ibid.*

70 Le comité permanent d'experts sur la migration internationale, le droit relatif à l'immigration et le droit pénal, appelé également « comité Meijers » (www.commissie-meijers.nl/commissiemeijers/pagina.asp?pagina=english).

71 Hale, B. (2011) ; Law Society of England and Wales (2011b) ; Bar Council of England and Wales (2011) ; Law Centres Federation (2011) ; Liberty (2011).

72 CouEDH, *Saldutz c. Turquie*, n° 36391/02, 27 novembre 2011.

73 FRA (2009), p. 50.

74 Voir l'encadré sur les activités de la FRA, p. 221.

75 Commission européenne (2011g).



préjudice à de grands groupes de personnes ou d'entreprises⁷⁶.

Les plaintes collectives sont aussi étroitement liées à ce que l'on pourrait appeler les « actions d'intérêt public », mais ne doivent pas être confondues. Depuis de nombreuses années, le droit international de l'environnement impose aux États d'autoriser les plaintes émanant d'une personne directement concernée, et du grand public, lorsqu'il a un intérêt suffisant en la matière. « Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé [...] conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice [...]. À cet effet, l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale [de promotion de la protection de l'environnement] est réputé suffisant [...]. »⁷⁷. L'UE a transposé cette partie du droit international dans la directive relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement, qui porte sur la participation publique à la planification environnementale⁷⁸. La CJUE a précisé que l'obligation d'autoriser ces ONG à intenter une action prime sur le droit procédural national⁷⁹.

Plusieurs États membres de l'UE ont décidé, en 2011, d'étendre le groupe des personnes autorisées à intenter une action en autorisant les recours collectifs dans des domaines où de tels mécanismes n'existaient pas dans le passé. En **Belgique**, l'association des barreaux flamands (*Orde van Vlaamse Balies*) travaille sur un projet de loi destiné à instaurer une procédure de recours collectif dans le droit belge. La loi donnerait la possibilité à plusieurs plaignants (ou « plaignants de renfort ») qui ne sont pas identifiés individuellement, de joindre leurs forces pour soutenir un plaignant représentatif⁸⁰. En **Estonie**, le nouveau code de procédure administrative (*Halduskohtumenetluse seadustik*), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012, accorde la qualité pour agir aux ONG environnementales et à des groupes de militants représentant les avis d'un nombre significatif de résidents locaux⁸¹. Le gouvernement de **Lituanie** a adopté une résolution approuvant les plaintes collectives⁸². Une évolution similaire est également en cours en **Croatie**⁸³.

Pratiques encourageantes

Déposer plainte au moyen d'une webcam

La police a également recours à des approches innovantes pour le dépôt de plaintes. Le département de police de Rotterdam-Rijnmond, aux Pays-Bas, a mis en place en avril un système pilote par lequel les citoyens peuvent signaler une infraction au moyen d'une webcam. Toute personne souhaitant déposer plainte entre dans une salle virtuelle du site internet de la police et, en utilisant sa webcam personnelle, montre à la caméra ses documents d'identité et répond aux questions d'un policier, qui remplit ensuite les formulaires requis. La salle de déclaration virtuelle est ouverte de 8 h 00 à 22 h 00. Certaines plaintes, comme celles relatives aux crimes sexuels et violents et aux infractions commises par des membres de la famille de la personne qui porte plainte, ne peuvent pas être déposées de cette manière.

Pour en savoir plus, voir : www.politie-rotterdam-rijnmond.nl/online-service/aangifte/aangifte-via-webcam.aspx

8.3.5. E-justice

L'e-justice, c'est-à-dire l'utilisation de technologies de l'information pour simplifier l'accès à la justice, prend rapidement de l'ampleur dans l'UE, en ayant de bonnes et de mauvaises répercussions sur les droits fondamentaux. L'e-justice permet un accès plus large et plus rapide à la justice pour tous, mais entraîne des risques pour les droits à la confidentialité des données à caractère personnel et réduit l'accès physique à divers services juridiques. Le portail e-Justice de la Commission européenne, lancé en 2010, est un « guichet unique » pour toutes les questions relatives à la justice dans l'UE. Comme l'explique le rapport de la FRA sur l'accès à la justice en Europe, le portail fournit, par exemple, des détails sur les systèmes judiciaires et l'aide juridictionnelle dans les États membres⁸⁴. À la fin 2011, la CJUE a lancé un nouveau service en ligne, baptisé *e-curia*, qui permet aux parties de déposer, de recevoir et de consulter les documents de procédure sous forme électronique⁸⁵.

Les outils électroniques peuvent offrir une variété de services en ligne et combler efficacement la distance géographique qui sépare, par exemple, une personne du tribunal. Il existe toutefois des limites à la portée de ces outils, car tous les segments de la société n'ont pas accès à l'internet, ne maîtrisent pas suffisamment

⁷⁶ *Ibid.*, paragraphe 3.

⁷⁷ Commission économique pour l'Europe (UNECE), article 9 ; FRA (2011a), pp. 39-40.

⁷⁸ Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985, modifiée par la Directive 2003/35/CE.

⁷⁹ CJUE, C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV c. Bezirksregierung Arnsberg*, paragraphe 50 et seq. ; CJUE, C-128/09, *Antoine Boxus et al. c. Région wallonne*.

⁸⁰ Belgique, Association d'avocats flamands au Barreau (2011).

⁸¹ Estonie, Code de procédure pénale et Code de procédure civile.

⁸² Lituanie, Résolution approuvant le concept de plaintes collectives.

⁸³ Croatie, Loi sur la procédure civile.

⁸⁴ Pour plus d'informations, voir : <https://e-justice.europa.eu>; FRA (2011c), p. 21 ; Conseil de l'Union européenne (2011a), p. 1.

⁸⁵ CJUE (2011c) ; voir aussi : http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_78957/?hlText=e-curia.

cet outil, ou ne veulent pas y avoir recours. L'avis du CCJE sur la justice et les technologies de l'information, mentionné précédemment, souligne l'importance, mais aussi les pièges de l'utilisation des technologies de l'information dans le domaine de la justice⁸⁶. L'avis demande, par exemple, un meilleur accès à la justice grâce à l'introduction d'actions judiciaires par voie électronique (*e-filing*) et la publication de la jurisprudence. Le CCJE estime que « le système judiciaire devrait rendre la jurisprudence ou, du moins les décisions importantes, disponible(s) sur internet i) gratuitement, ii) sous une forme aisément accessible, et iii) en tenant compte de la protection des données personnelles »⁸⁷.

Pratiques encourageantes

Nouvelles améliorations apportées au portail e-Justice

Le portail européen e-Justice ne cesse de développer ses fonctionnalités. Le Conseil des Barreaux de l'Union européenne a fourni des données pour l'installation d'une fonction « recherche d'un avocat » qui permet d'effectuer des recherches par pays, par spécialité et par langues parlées. Ce projet pilote a été mené à bien en 2011 et sera disponible en 2013. Une fonction similaire pour les notaires a été développée par le CNUE (Conseil des Notariats de l'Union européenne), qui sera également intégrée dans le portail en 2013. Les échanges électroniques directs entre les individus et les tribunaux dans les États membres dans les procédures européennes de règlement des petits litiges et les ordres européens de paiement seront mis à l'essai en 2012, dans le cadre du projet e-Codex. La Commission, avec le Conseil des Barreaux de l'Union européenne a préparé des fiches techniques sur les droits des personnes soupçonnées et des personnes accusées dans une procédure pénale dans les différents États membres de l'UE. Ces fiches ont été publiées sur le portail en 2012. Ces développements devraient inspirer des évolutions similaires au niveau national.

Pour en savoir plus, voir : <https://e-justice.europa.eu>

En 2011, des développements similaires dans le domaine de la justice en ligne ont eu lieu dans les États membres, notamment en ce qui concerne l'échange électronique de documents et l'introduction d'actions judiciaires par voie électronique. La directive européenne relative aux services dans le marché intérieur a contribué à pousser les États membres à développer l'e-justice⁸⁸. En **Autriche**, depuis 2011, les docu-

ments peuvent être notifiés aux tribunaux par voie électronique, quelle que soit la procédure judiciaire. Le Ministère fédéral de la Justice (*Bundesministerium für Justiz*) a accordé la priorité à de nouvelles améliorations de l'e-justice pour promouvoir l'accès à la justice et réduire la durée des procédures⁸⁹. Selon les dernières données disponibles, en 2010, près de 90 % des procédures sommaires et plus de 65 % des demandes d'exécution d'une décision judiciaire ont été transmises par voie électronique⁹⁰. En juin, l'administration judiciaire de **Finlande** a lancé un service électronique permettant aux particuliers et aux entreprises de régler certaines questions judiciaires en ligne, notamment l'introduction d'une demande d'aide juridictionnelle et l'introduction d'un recours concernant une dette incontestée, pour autant qu'il n'y ait qu'un seul créancier⁹¹.

La **France** a créé une plateforme « e-barreau », qui permet une communication électronique entre les parties et les cours d'appel. Depuis le 1^{er} septembre, les recours ne sont recevables que s'ils sont introduits par le biais de cette plateforme : les recours électroniques ont donc remplacé les recours sur support papier⁹². En **Allemagne**, trois développements majeurs ont eu lieu dans le domaine de l'e-justice. La loi sur le « *de-mail* », un service de communication d'e-gouvernement, est entrée en vigueur en mai et permet d'échanger des documents juridiques par voie électronique entre des citoyens, des administrations et des entreprises⁹³. L'Allemagne a aussi autorisé l'introduction d'actions judiciaires par voie électronique dans les juridictions fédérales et régionales⁹⁴. Enfin, avant la fin de 2011, l'Allemagne devait avoir mis sur pied un système permettant à toutes les juridictions fédérales et à tous les procureurs fédéraux de traiter toutes les communications écrites par voie électronique⁹⁵. En **Lituanie**, on peut demander une ordonnance d'un tribunal via le système en ligne TJEUS, qui fournit également des informations continuellement mises à jour sur le statut d'une demande⁹⁶. La Lituanie a aussi élaboré des formulaires types de refus ou d'acceptation d'une demande, réduisant ainsi la nécessité de l'aide juridictionnelle⁹⁷.

Les **Pays-Bas** ont mis en œuvre un projet de procédures numériques pour le droit administratif (*Digitaal Procederen Bestuursrecht*), qui comprend un volet permettant aux citoyens d'engager une action

⁸⁶ CCJE (2011).

⁸⁷ *Ibid.* L'avis note également une nécessaire conformité avec les normes des identifiants européens de la jurisprudence (*European Case Law Identifier, ECLI*), voir ci-dessus.

⁸⁸ Directive 2006/123/CE du Conseil, JO 2006 L 376 p. 36 et article 8.

⁸⁹ Autriche, Ministère de la Justice (2011), p. 4.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Finlande, Loi sur la modification de la loi sur le médiateur parlementaire, 20.5.2011/535.

⁹² France (2011).

⁹³ Allemagne, Loi De-Mail, 3 mai 2011.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Lituanie, Ministère de la Justice (2011).

en justice par voie électronique⁹⁸. En matière pénale, la Cour de Rotterdam a testé une procédure entièrement numérique en 2011⁹⁹. Le Ministère de la Justice de **Slovaquie** a créé un portail comportant une section « e-actions » (*ežaloby*), grâce à laquelle les citoyens peuvent intenter une action ou déposer une requête dans le cadre d'une procédure civile en cours. Cette section contient les formulaires nécessaires et des instructions sur la manière de les remplir¹⁰⁰. La **Slovénie** a instauré un système de dépôt électronique pour le cadastre en mai, ce qui a entraîné l'introduction d'un grand nombre d'affaires au cours des mois suivants. Dans le cadre de sa stratégie d'e-justice, la Slovaquie prépare actuellement une nouvelle série de projets en ligne¹⁰¹.

Pratiques encourageantes

Outil visuel interactif : « Vous en serez juge » (*You be the judge*)

Au **Royaume-Uni**, le guide interactif du Ministère de la Justice intitulé *you be the judge*, qui est destiné à aider le grand public à comprendre une condamnation, a été primé par l'*International Visual Communications Awards*. Ce type d'outils facilite l'accès à la justice en permettant à toute personne de se familiariser avec les procédures des tribunaux, en dehors de la salle d'audience proprement dite.

Pour en savoir plus, voir : <http://ybtj.justice.gov.uk>

Le **Royaume-Uni** a annoncé en septembre l'adoption d'un programme de travail visant à moderniser et à accroître l'efficacité du système pénal en Angleterre et au pays de Galles¹⁰². Ce programme est composé de deux volets : un travail numérique rationalisé et un recours accru à la technique vidéo, qui comprend l'utilisation d'un « tribunal virtuel », où les premières auditions d'une juridiction de première instance (*magistrates' court*) sont retransmises par liaison vidéo et le défendeur reste au commissariat après son inculpation. Un projet de recherche au Royaume-Uni s'intéresse également à l'utilisation d'une liaison vidéo entre un commissariat de police et un tribunal pour les premières auditions dans le cadre d'affaires pénales¹⁰³. La communication électronique – les parties fournissent des informations disponibles et gérables par voie électronique – est devenue obligatoire dans les procédures civiles en Angleterre et au pays de Galles à la fin de 2010¹⁰⁴.

8.3.6. Institutions nationales des droits de l'homme

Les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) sont des organismes créés en vue de protéger et de promouvoir les droits de l'homme au niveau national et jouent un rôle majeur dans l'accès à la justice. La façon dont les INDH le font varie sensiblement en fonction du mandat institutionnel qui leur a été donné. Certaines INDH s'occupent essentiellement de surveiller le respect des droits de l'homme, de mener des recherches ou de procéder à des auditions en cas de plaintes. D'autres s'efforcent de sensibiliser aux droits de l'homme et d'éviter ainsi la nécessité d'avoir accès à la justice.

En juin 2011, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies à Genève a adopté une résolution dans laquelle il affirmait le rôle important joué par les INDH dans la promotion et la protection des droits de l'homme au niveau national et dans le cadre des Nations Unies¹⁰⁵. La résolution encourageait les États membres des Nations Unies à mettre sur pied des INDH répondant aux normes internationales et à renforcer celles déjà en place. Il s'agissait de la première résolution du Conseil des droits de l'homme axée spécifiquement sur le travail des INDH¹⁰⁶. En 2011, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a formulé un avis sur les structures nationales de promotion de l'égalité. Cet avis a pour but d'aider les États à faire adopter une législation sur l'égalité de traitement, à créer des organismes de promotion de l'égalité indépendants et efficaces et à permettre à ces structures de remplir leurs fonctions en toute indépendance et avec efficacité. L'avis souligne l'importance d'une législation forte en matière d'égalité de traitement et considère l'indépendance et l'efficacité comme les deux facteurs clés pour évaluer les structures nationales de promotion de l'égalité¹⁰⁷.

Le processus d'accréditation du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (CIC), mené à bien par son sous-comité pour une accréditation conforme aux principes de Paris, est essentiel pour le statut de ces institutions, car il leur garantit une efficacité et une indépendance plus grandes. Des réformes sont intervenues en 2011 pour modifier les INDH et leur statut d'accréditation¹⁰⁸. Les INDH de deux États membres, le **Danemark**¹⁰⁹ et le **Portugal**¹¹⁰, ont été évaluées et jugées parfaitement conformes aux principes de Paris, ce qui leur a permis de conserver leur statut A. Ces deux États

98 Pays-Bas (2011a).

99 Pays-Bas (2011b).

100 Slovaquie, Ministère de la Justice (2011).

101 Slovénie, Ministère de la Justice (2011).

102 Royaume-Uni, Ministère de la Justice (2011).

103 Terry, M. et al. (2010).

104 Royaume-Uni, Ministère de la Justice (2010).

105 Nations Unies, Résolution du Conseil des droits de l'homme.

106 Forum Asie-Pacifique (2011a).

107 Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2011a).

108 Forum Asie-Pacifique (2011b).

109 Danemark, Regeringsgrundlag (2011).

110 Portugal, Modification de la loi organique sur les services du médiateur portugais.

membres ont proposé des amendements de la législation afin de réorganiser leur INDH et de rationaliser le système existant de protection des droits de l'homme tout en renforçant leur rôle. La **Croatie** restructure également son INDH actuellement¹¹¹.

En **Bulgarie**, en **Hongrie** et en **Suède**, les INDH ont demandé leur statut d'accréditation au CIC au cours de la même période. Le CIC a examiné leur conformité avec les principes de Paris et a attribué le statut B à toutes les institutions en raison de leur conformité imparfaite avec lesdits principes. Deux institutions en **Bulgarie**, le Médiateur et la Commission de protection contre la discrimination, ont reçu un statut B. La **Hongrie** a remplacé les quatre commissaires aux droits de l'homme par un Commissaire des droits fondamentaux (*Alapvető jogok biztosa*), lequel, conformément à la nouvelle loi instituant un Commissaire des droits fondamentaux (CXI/2011), surveille et analyse la situation des droits fondamentaux et élabore une étude statistique en la matière. Le Commissaire reçoit et recueille des données statistiques auprès de la Commission pour l'égalité des droits, de l'autorité nationale chargée de la protection des données à caractère personnel, de l'Organe des plaintes de la police et du Commissaire aux droits à l'éducation.

ACTIVITÉ DE LA FRA

Manuel sur la création et l'accréditation d'Institutions nationales des droits de l'homme dans les États membres de l'UE

La FRA a préparé un guide pratique contenant des orientations pour la création d'INDH dans l'UE, notamment dans la perspective d'une accréditation. La FRA a consulté les INDH en 2011 au sujet de la structure et du contenu du manuel, ce qui a permis d'améliorer sensiblement le manuel et d'y intégrer des exemples concrets d'INDH de toute l'UE. Outre une description du processus d'accréditation, le manuel donne des exemples pratiques d'accréditation venant d'États membres de l'UE, ainsi que des informations sur la façon de préserver ou d'améliorer le statut accordé par le CIC. Ce manuel est essentiellement destiné aux gouvernements et aux parlements nationaux, ainsi qu'aux organes impliqués dans les droits de l'homme qui sont considérés comme une INDH ou qui cherchent à encourager les institutions existantes à obtenir leur accréditation. Le manuel peut aussi servir d'outil pratique pour les acteurs de la société civile qui prônent et soutiennent les développements dans ce domaine. Sa publication est prévue en 2012.

Depuis 2010, il y a 22 INDH accréditées dans les États membres de l'UE : 12 ayant un statut A réparties dans 10 États différents (le **Royaume-Uni** en compte trois), neuf INDH ayant un statut B réparties entre neuf États membres (la **Bulgarie** en compte deux) et une INDH avec un statut C (voir Tableau 8.2).

Dans au moins trois États membres ayant des INDH accréditées, à savoir **l'Autriche**, la **Belgique** et les **Pays-Bas**, des réformes susceptibles d'entraîner un relèvement du statut de B à A sont en cours. À titre d'exemple, en **Autriche**, la loi modifiée sur le Bureau national du médiateur (*Volksanwaltschaftsgesetz*, 1982) entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2012. En **Belgique**, les négociations entamées en décembre 2006 pour faire du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme un centre interfédéral et ainsi tendre vers le statut A se sont poursuivies¹¹². Les **Pays-Bas** ont officiellement créé une nouvelle INDH en novembre, qui devrait être opérationnelle à la mi-2012¹¹³. En **Italie**, un nouveau projet de loi a été proposé afin de créer une INDH et d'obtenir une accréditation du CIC¹¹⁴. **Chypre**,¹¹⁵ la **Finlande**¹¹⁶ et la **Lituanie**¹¹⁷ ont toutes trois adopté des mesures afin de renforcer les institutions existantes et non accréditées dans le but de demander l'accréditation du CIC. À **Chypre**, le changement consiste à transformer le Médiateur en Commissaire à la protection des droits de l'homme, doté d'un mandat lui permettant de surveiller le respect des engagements au titre du Protocole facultatif à la Convention contre la torture (OP-CAT). En **Suède**, comme l'indiquait le Rapport annuel de l'an dernier (Section 8.3.3.), une commission d'enquête nommée par le gouvernement a proposé la mise en place d'une INDH en conformité avec les Principes de Paris¹¹⁸. En 2011, une autre commission d'enquête diligentée par le gouvernement a rendu ses conclusions et préconisait, notamment, la création d'une deuxième INDH. Son mandat devrait être plus étendu que celui de l'INDH existante, chargée des questions d'égalité. L'objectif est d'obtenir un statut A¹¹⁹.

112 Belgique, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (2012).

113 Pays-Bas, Proposition de loi du Sénat sur l'instauration d'un Institut national des droits de l'homme.

114 Italie, Proposition de loi portant sur la création d'une commission nationale pour la promotion et la protection des droits de l'homme.

115 Chypre, Loi 158(I)/2011 concernant le renforcement des fonctions du Médiateur en ce qui concerne la protection des droits de l'homme modifiant la loi 36(I)/2004 sur le Commissaire de l'administration (Médiateur), afin que la protection des droits de l'homme soit intégrée dans son mandat.

116 Finlande, Loi sur la modification de la loi sur le Médiateur 20.5.2011/535 ; Projet de loi du Gouvernement pour la modification de la loi sur le Médiateur parlementaire ; et Finlande, Commission des affaires constitutionnelles (2010).

117 Lituanie, Conseil des droits de l'homme du Seimas (2011).

118 Suède, Delegationen för mänskliga rättigheter (2010), pp. 343, 346-7.

119 Suède, Utredningen för utvärdering av nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter (2011), pp. 252-269.

111 Croatie, Loi sur le Médiateur ; Carver, R. et al.

Tableau 8.2 : INDH dans les États membres de l'UE et en Croatie, par statut d'accréditation du CIC

Statut	États
A	Allemagne, <u>Danemark</u> , Espagne, France, Grèce, Irlande, Luxembourg, Pologne, Portugal, Royaume-Uni (Écosse, <u>Angleterre et pays de Galles</u> , et Irlande du Nord), Croatie
B	<u>Autriche</u> , <u>Belgique</u> , Bulgarie (deux institutions), Hongrie , <u>Pays-Bas</u> , <u>Slovaquie</u> , Slovénie, <u>Suède</u>
C	Roumanie
Pas d'INDH accréditée	<i>Chypre</i> , Estonie, <i>Finlande</i> , <i>Italie</i> , Lettonie, <i>Lituanie</i> , Malte, République tchèque

Notes : Les INDH des États membres dont le nom est indiqué en gras ont été accrédités par le CIC en 2011. Les États membres dont le nom est en italique rapportent que des changements, qui pourraient affecter le statut d'accréditation des INDH, sont en cours. Les États membres dont le nom est souligné ont des INDH qui servent également d'organisme national de promotion de l'égalité en vertu du droit de l'UE.

Source : FRA, 2011

En 2011, l'**Irlande** a annoncé que son INDH allait fusionner avec son organisme national de promotion de l'égalité, une entité imposée par le droit de l'UE pour promouvoir l'égalité¹²⁰. Cette décision fera passer à sept le nombre d'INDH accrédités qui font également fonction d'organisme national de promotion de l'égalité dans les États membres de l'UE, trois ayant un statut A et quatre un statut B. Parmi ces INDH, les **Pays-Bas** procèdent à l'intégration de leur Commission pour l'égalité de traitement, qui a un statut B, dans l'INDH récemment créée et mentionnée auparavant.

Conformément aux dispositions de l'OP-CAT, l'**Autriche**¹²¹ a désigné son INDH accrédité par le CIC comme « mécanisme national de prévention ». La **Croatie** a fait de même¹²². Sur les 14 États membres de l'UE plus la Croatie qui avaient désigné un mécanisme national de prévention à la fin 2011, quatre étaient aussi des INDH (**Croatie**, **Hongrie**, **Pologne** et **Slovénie**)¹²³. En 2011, l'INDH au **Danemark** dotée d'un statut A¹²⁴ et l'INDH en **Belgique** dotée d'un statut B¹²⁵ ont été chargées de surveiller l'application de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRPD). Sur les 19 États membres qui sont parties à la convention, six ont désigné une INDH dans le cadre de la surveillance imposée par

la CRPD¹²⁶ (pour un complément d'information, voir le Chapitre 5).

Perspectives

Les réformes amorcées en 2011 méritent d'être mentionnées car elles ont pour objectif de réduire la longueur des procédures judiciaires et de rationaliser les systèmes judiciaires. Les efforts sur ces deux fronts permettront de rendre l'accès à la justice aux niveaux européen et national plus pratique et plus efficace. Toutefois, certaines mesures adoptées risquent de limiter l'accès à la justice en introduisant ou en multipliant des obstacles pour l'accès aux tribunaux ou à d'autres mécanismes de recours.

La recherche d'une meilleure efficacité a débouché sur un travail novateur dans l'utilisation d'outils d'e-justice. Les États membres de l'UE devraient poursuivre et accélérer leurs travaux dans ce domaine, bien qu'une certaine prudence soit de mise pour éviter de marginaliser les personnes qui n'ont pas accès à l'internet. La capacité juridique a également connu des développements en 2011 et le nombre de personne pouvant déposer une plainte a augmenté. Le développement des institutions actives dans le domaine des droits de l'homme permet également de rendre la justice plus accessible. Et dans la mesure où le droit européen continue à évoluer, les systèmes judiciaires des États membres de l'UE doivent encore s'adapter et s'harmoniser pour gérer efficacement les problèmes transfrontaliers et s'assurer que les droits fondamentaux sont suffisamment respectés.

Si nous regardons plus avant, 2012 sera l'année durant laquelle l'UE adoptera la mesure B de la Feuille de route sur les procédures pénales (la déclaration de droits) et des évolutions importantes sont également attendues sur d'autres mesures. La situation financière devrait

¹²⁰ Irlande, Department of Justice and Equality (2011b) et (2011a).

¹²¹ Autriche, Stellungnahme 13/1 zum Begutachtungsentwurf zum Bundesgesetz zur Durchführung des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT-Durchführungsgesetz), article 17.

¹²² Croatie, Loi sur des mécanismes de prévention pour la suppression de la torture et autre traitements ou châtements cruels, inhumains, ou dégradants, Gazette Officielle n°18/11, 9 février 2011.

¹²³ Association for the prevention of torture (APT) (2012).

¹²⁴ Pour plus d'informations sur le mandat de l'institution nationale des droits de l'homme du Danemark, voir : www.humanrights.dk/who+we+are/dihr's+mandate.

¹²⁵ Belgique, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (2011).

¹²⁶ Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) (2011).

continuer à jouer un rôle important dans les priorités et les efforts pour rendre le système judiciaire plus efficace. Une tendance vers le renforcement des INDH et de leur rôle en tant que mécanismes non judiciaires d'« accès à la justice » devrait se poursuivre à l'avenir, ainsi que le rôle des mécanismes de suivi dans le cadre des conventions internationales relatives aux droits de l'homme.



Références

Allemagne, Loi De-Mail (*Gesetz zur Regelung von De-Mail-Diensten und zur Änderung weiterer Vorschriften De-Mail-Gesetz*), BGBl. I 2011, 666, 3 mai 2011.

Association for the prevention of torture (APT) (2012), *List of designated National Preventive Mechanisms*, 3 février 2012.

Autriche, *Bundesgesetz, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005, das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 und das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert werden (Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 – FrÄG 2011)*, BGBl. I n° 38/2011 (2011).

Autriche, *Entwurf Budgetbegleitgesetz Justiz 2011–2013*, 27 octobre 2011.

Autriche, Loi sur la médiation transfrontalière dans l'Union européenne dans le droit civil, 1^{er} mai 2011.

Autriche, Ministère de la Justice (2011), *Use of IT within Austrian Justice*, octobre 2011.

Autriche, Recht.extrajournal.net (2011), « *Gerichtsbühren und Kopierkosten: Es wird noch schlimmer, bevor es besser werden kann* », 29 juillet 2011.

Autriche, *Stellungnahme 13/1 zum Begutachtungsentwurf zum Bundesgesetz zur Durchführung des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT-Durchführungsgesetz*, 23 mai 2011.

Autriche, *Volksanwaltschaftsgesetz*, 1982, 1^{er} juillet 2012.

Belgique, Association d'avocats flamands au Barreau (*Orde van Vlaamse Balies*) (2011), Un ajustement du code judiciaire pour permettre les recours collectifs (*An adjustment of the Judicial Code in order to allow collective actions (the so-called 'Class action')*), juillet 2010.

Belgique, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (2011), « Le droit des personnes handicapées : le Centre est responsable pour la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies », communiqué de presse.

Belgique, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (2012), *Le Centre en 2011*, Bruxelles.

Bulgarie, Ministère de la Justice (2011), Modifications du code d'instruction criminelle, réponse écrite n° 66-00-144 (*Amendments in the Criminal Procedure Code, Written reply 66-00-144/17.09.2011*), 17 septembre 2011.

Carver, R., Dvornik S., Režepagić, D. (2010), *Rationalization of the Croatian Human Rights Protection System*, UNDP, février 2010.

Chypre, Loi 158(I)/2011 concernant le renforcement des fonctions du Médiateur en ce qui concerne la protection des droits de l'homme modifiant la loi 36(I)2004 sur le Commissaire de l'administration (Médiateur) (*Law 158(I)/2011 strengthening the functioning of the Ombudsman in respect to Human Rights protection amending the Commissioner of Administration (Ombudsman) Law (Law 36(I)2004)*), 9 décembre 2011.

Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) (2011a), « Statistiques judiciaires 2010 : les procédures préjudicielles n'ont jamais été traitées aussi rapidement », communiqué de presse n° 13/11, CJE/11/13, 2 mars 2011.

CJUE (2011b), Lettre du Président de la CJUE au Président du Parlement européen datée du 28 mars 2011.

CJUE (2011c), « La Cour de justice de l'Union européenne met en service une application dénommée « e-Curia » permettant le dépôt et la réception des pièces de procédure par voie exclusivement électronique », communiqué de presse n° 125/11, 23 novembre 2011.

CJUE, Affaires jointes C-109/10 et 110/10, *Solvay SA c. Commission européenne*, 14 avril 2011.

CJUE, C 279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH*, paragraphe 59, 22 décembre 2010.

CJUE, C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV c. Bezirksregierung Arnsberg*, 12 mai 2011.

CJUE, C-128/09, *Antoine Boxus et al. c. Région wallonne*, 18 octobre 2011.

CJUE, C-27/09, *République Française c. Organisation des Moudjahidine du Peuple iranien (PMOI)*, 21 décembre 2011.

CJUE, C-380/09, *Melli Bank c. Conseil*, 28 juin 2011.

CJUE, C-548/09, *Bank Melli Iran c. Conseil de L'Union européenne*, 16 novembre 2011.

CJUE, T-18/10, *Kanatami c. Parlement européen et Conseil*, 6 septembre 2010.

Commission européenne (2010a), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens - Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm, COM(2010) 171 final, Bruxelles, 20 avril 2010.

Commission européenne (2010b), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, COM(2010) 748, Bruxelles, 14 décembre 2010.

Commission européenne (2010c), Proposition de directive relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, COM(2010) 392 final, Bruxelles, 20 juillet 2010.

Commission européenne (2011a), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – Vers une politique de l'UE en matière pénale: assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal, COM(2011) 573 final, 20 septembre 2011.

Commission européenne (2011b), « Droit à un procès équitable: les gouvernements de l'Union s'accordent sur le droit à l'information dans les procédures pénales », communiqué de presse, Bruxelles, 16 novembre 2011.

Commission européenne (2011c), « Litiges transfrontières : la Commission prend des mesures pour faciliter l'accès à la justice », communiqué de presse, 24 novembre 2011.

Commission européenne (2011d), Proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer après l'arrestation, COM(2011) 326, Bruxelles, 8 juin 2011.

Commission européenne (2011e), Rapport de la commission au Parlement Européen et au Conseil sur la mise en œuvre, depuis 2007, de la décision-cadre du conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre états membres, COM(2011) 175 final, 11 avril 2011.

Commission européenne (2011f), Renforcer la confiance mutuelle dans l'espace judiciaire européen – Livre vert sur l'application de la législation de l'UE en matière de justice pénale dans le domaine de la détention, COM(2011) 327 final, Bruxelles, 14 juin 2011.

Commission européenne (2011g), Renforcer la cohérence de l'approche européenne en matière de recours collectifs, SEC(2011)173 final, Bruxelles, 4 février 2011.

Commission européenne (2012), « La Commission européenne ouvre une procédure d'infraction accélérée contre la Hongrie concernant l'indépendance de sa banque centrale et de ses instances de protection des données et concernant certaines mesures relatives à son système judiciaire », communiqué de presse, 17 janvier 2012.

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) (2010), *Manuel pour la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des États membres du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, 26 novembre 2010.

CEPEJ (2011a), Indicateurs pour mesurer la qualité de la justice, CEPEJ-GT-QUAL(2007)7, Strasbourg, 25 octobre 2011.

CEPEJ (2011b), *2010 CEPEJ Report: European Union comparable countries*, 13 March 2011.

CEPEJ (s.d.) *Meeting reports of the Working party on the evaluation of judicial systems*.

Commission européenne, Direction générale des Affaires économiques et financières (2011), *The Economic Adjustment Programme for Greece, Fourth Review – Spring 2011*, Occasional Papers 82, Bruxelles, juillet 2011.

Conseil de l'Europe (2011a), *Opinion of the Secretariat on the Commission's proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on "the right to access to a lawyer in criminal proceedings and on the right to communicate upon arrest"*, Strasbourg, 9 novembre 2011.

Conseil de l'Europe (2011b), « La Conférence d'Izmir 26-27 avril 2011 », disponible sur : www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/default_FR.asp?

Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2011), *Projet de Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants et leur Exposé des motifs*, 31 mai 2011.

Conseil de l'Europe, Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE) (2011), *Avis n° 14 sur la justice et les technologies de l'information (TI)*, CCJE(2011)2 final, 9 novembre 2011.

Conseil de l'Europe, CCJE (2010a), *Magna Carta des Juges*, CCJE(2010)3 Final, avis n°13, 17 novembre 2010.

CCJE (2010b), *Avis n° 13 sur le rôle des juges dans l'exécution des décisions judiciaires*, CCJE(2010)2 Final, 19 novembre 2010.

Conseil de l'Europe, Le Commissaire aux droits de l'homme (2011a), *Opinion of the Commissioner for human rights on national structures for promoting equality*, CommDH(2011)2, Strasbourg, 21 mars 2011.

Conseil de l'Europe, Le Commissaire aux droits de l'homme (2011b), *Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights*, CommDH(2011)37, Strasbourg, 14 octobre 2011.



Conseil de l'Europe, Points de vue du Commissaire aux droits de l'homme (2011), « Le recours excessif au mandat d'arrêt européen menace les droits de l'homme », Communiqué de presse, 15 mars 2011.

Conseil de l'Union européenne (2001), Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, JO 2001 L 012.

Conseil de l'Union européenne (2009), Résolution du Conseil du 30 novembre 2009 relative à la Feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales, JO 2009 C 295.

Conseil de l'Union européenne (2011a), Conclusions du Conseil préconisant l'introduction d'un identifiant européen de la jurisprudence et un ensemble minimal de métadonnées uniformes pour la jurisprudence, JO 2011 C 127, 29 avril 2011.

Conseil de l'Union européenne (2011b), *Cooperation and verification mechanism for Bulgaria and Romania – Council conclusions*, Bruxelles, 12 septembre 2011.

Conseil de l'Union européenne (2011c), *Interinstitutional file on Initiative of the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Republic of Estonia, the Kingdom of Spain, the Republic of Austria, the Republic of Slovenia and the Kingdom of Sweden for a Directive of the European Parliament and of the Council regarding the European Investigation Order in criminal matters – text agreed as general approach*, 18918/11, 21 décembre 2011.

Conseil de l'Union européenne (2011d), *Interinstitutional file on Initiative of the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Republic of Estonia, the Kingdom of Spain, the Republic of Austria, the Republic of Slovenia and the Kingdom of Sweden for a Directive of the European Parliament and of the Council regarding the European Investigation Order in criminal matters – follow-up document of the meeting of the Working Party on 21 September 2011*, 15065/11, 7 octobre 2011.

Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – Vers une politique de l'UE en matière pénale: assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal, COM(2011) 573 final, 20 septembre 2011.

Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) (2011a), « Practice Direction on Requests for Interim Measures », 7 juillet 2011.

CouEDH (2011b), « Filtering Section speeds up processing of cases from highest case-count countries », janvier 2011.

CouEDH (2011c), « Rule 61 of the rules of Court: Pilot-judgment procedure », 18 mars 2011.

CouEDH (2011d), « Analysis of statistics 2010 », janvier 2011.

CouEDH, *CouEDH, Salduz c. Turquie*, n° 36391/02, 27 novembre 2011.

CouEDH, *Mirosław Orzechowski c. Pologne*, n° 13526/07, 13 janvier 2009.

CouEDH, *Poirot c. France*, n° 29938/07, 15 décembre 2011 (non final).

CouEDH, *Sabeh el Leil c. France*, n° 34869/05, 29 juin 2011.

CouEDH, *Stojkovic c. France et Belgique*, n° 25303/08, 27 octobre 2011.

CouEDH, *Taxquet c. Belgique*, n° 926/05, 16 novembre 2010.

CouEDH, *Ullens de Schooten et Rezabek c. Belgique*, n° 3989/07 et 38353/07, 20 septembre 2011.

Croatie, Loi sur des mécanismes de prévention pour la suppression de la torture et autre traitements ou châtiments cruels, inhumains, ou dégradants (*Zakon o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja*) Gazette officielle n° 18/11, 9 février 2011.

Croatie, Loi sur la procédure civile, Gazette officielle n° 57, 25 mai 2011.

Croatie, Loi sur le Médiateur (*Konačni prijedlog zakona o pučkom pravobranitelju*), 21 October 2011.

Danemark, Regeringsgrundlag (2011), *Et Danmark, der står sammen – Regeringsgrundlag*, octobre 2011.

Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003, JO 2003 L156/17.

Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, JO 2006 L 376/36.

Directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale, JO 2008 L 136.

Directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales, JO 2010 L 280/126.

Directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés, JO L 175.

Estonie, Code de procédure civile (*Tsiviilkohtumenetluse seadustik*), 18 juin 2011.

Estonie, Code de procédure pénale (*Halduskohtumenetluse seadustik*), 27 janvier 2011.

Finlande, Commission des affaires constitutionnelles (2010), *Report of the Constitutional Committee (PeVM 12/2010) and the Establishment of Human Rights Centre a historic reform*, 28 June 2011.

Finlande, Loi sur la modification de la loi sur le Médiateur parlementaire, n°20.5.2011/535, 25 mai 2011.

Finlande, Projet de loi du Gouvernement pour la modification de la loi sur le Médiateur parlementaire, HE 205/2010.

Forum Asie-Pacifique (2011a), « UN recognizes crucial role of NHRIs », communiqué de presse, 11 juillet 2011.

Forum Asie-Pacifique (2011b), « International NHRI body prepares advice on key topics », communiqué de presse, 16 novembre 2011.

FRA (Agence des Droits Fondamentaux de l'Union européenne) (2009), *Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS) : EU-MIDIS, Rapport sur les principaux résultats*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2011a), *Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2011b), *Les droits fondamentaux: défis et réussites en 2010*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2011c), *Opinion on the draft Directive on the European Investigation Order*, Bruxelles, 14 février 2011.

France (2011), « Communication électronique entre justiciables et cours d'appel », communiqué de presse, 31 mars 2011.

France, Décret n° 2011-810 du 6 juillet 2011 relatif à l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue et de la retenue douanière, JUST1111971D.

France, Décret n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs.

Grèce, Loi 3904/2010 sur la consolidation et amélioration du fonctionnement de la justice criminelle (*Εξορθολογισμός και βελτίωση στην απονομή της ποινικής δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις*), 23 décembre 2010.

Grèce, Loi 3994/2011 sur la rationalisation et l'amélioration de l'administration de la justice criminelle (*Εξορθολογισμός και βελτίωση στην απονομή*

της πολιτικής δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις), 25 juillet 2011.

Hale, B. (2011), *Sir Henry Hodge Memorial Lecture 2011 – Equal Access to Justice in the Big Society*, Cour suprême, Londres, 27 juin 2011.

Irlande, 29th Amendment to the Constitution (*Judges' Remuneration*) Bill 2011, 27 October 2011.

Irlande, Department of Justice and Equality (2011a), « Consultation process on new human rights and equality body », Press release, 2 novembre 2011.

Irlande, Department of Justice and Equality (2011b), « Government to establish a new enhanced Human Rights and Equality Commission – Shatter », Communiqué de presse, 9 septembre 2011.

Irlande, House of the Oireachtas (2011) « Priority Questions – Legal Aid Service », *Dail Eireann Debate*, Vol. 736 n° 3, 23 juin 2011.

Italie, Proposition de loi portant sur la création d'une commission nationale pour la promotion et la protection des droits de l'homme.

Lettonie, Projet de loi sur les modifications de la loi de procédure administrative (*Grozījumu Administratīvā procesa likumā projekts*), 16 juin 2011.

Lituanie, Conseil des droits de l'homme du Seimas (2011), « Mmogaus teisių komitetas aptarė nacionalinės „mogaus teisių institucijos steigimo klausimą (2011) », communiqué de presse, 9 juin 2011.

Lituanie, Loi de la République de Lituanie modifiant et complétant le Code de procédure civile (*Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso pakeitimo ir papildymo įstatymas*), No. XI-1480, 21 juin 2011.

Lituanie, Ministère de la Justice (*Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija*) (2011), *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.272 straipsnio papildymo ir Kodekso papildymo 6.2731 straipsniu įstatymo projekto teikimas*, 1^{er} mars 2011.

Lituanie, Résolution approuvant le concept de plaintes collectives (*Grupės ieškinio koncepcija*), 13 July 2011.

Nations Unies, Commission économique pour l'Europe (UNECE) (1998), *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Århus/Aarhus Convention of 1998)*, 25 juin 1998.

Nations Unies, Commission pour la prévention du crime et la justice pénale (CCPJ) (2011) *UN Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems* E/CN.15/2012/24, Draft Report, 16-18 novembre 2011.



Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011), Resolution – National institutions for promotion and protection of human rights, A/HRC/RES/17/9, 6 juillet 2011.

Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) (2011), *Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe*, décembre 2011.

Nations Unies, Office contre la drogue et le crime (UNODC) (2011), « Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems », in : *Draft Report of the open-ended intergovernmental expert group meeting on strengthening access to legal aid in criminal justice systems held in Vienna 16 to 18 November 2011*, Annex 1.

Parlement européen, Commission des Affaires juridiques (2011), Projet de rapport sur les modes alternatifs de résolution des conflits dans les affaires civiles, commerciales et familiales, (2011/2117(INI)), 8 juin 2011.

Pays-Bas (2011a), Projet sur les procédures digitales pour le droit administratif (*Digitaal Procederen Bestuursrecht*, DPB).

Pays-Bas (2011b), De Rechtspraak: La Cour de Rotterdam digitalise les dossiers (*Rechtbank Rotterdam digitaliseert strafdossiers*), 20 juin 2011.

Pays-Bas, Conseil d'État (2011), Résumé de l'avis sur la proposition de loi introduisant des frais de justice rentables (*Samenvatting advies wetsvoorstel invoering kostendekkende griffierechten*), 1^{er} novembre 2011.

Pays-Bas, Ministre de l'Immigration et de la Politique d'asile (2011), « Clarity in asylum procedures », communiqué de presse, 22 février 2011.

Pays-Bas, Proposition de loi du Sénat sur l'instauration d'un Institut national des droits de l'homme (*College voor de rechten van de mens*), 22 novembre 2011.

Pays-Bas, Tweede Kamer der Staten-Generaal (2011), Documents parlementaires 32 891 (*Kamerstuk*), Nr. 2.

Portugal, Modification de la loi organique des services du Médiateur portugais (*Lei Orgânica da Provedoria de Justiça*) initialement créée par la loi décret n° 279/93 du 11 août 1993.

République tchèque, Loi n° 549/1991 Sb. portant sur les frais judiciaires, dernièrement modifiée par la loi n° 218/2011, 1^{er} septembre 2011.

Roumanie, Loi n° 134/2010 (*Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă*), 1^{er} juillet 2010.

Roumanie, Loi n° 135/2010 sur le code de procédures criminelles, 1^{er} juillet 2010.

Roumanie, Loi n° 148/2011 sur la fermeture de plusieurs Cours et bureaux de procureur, 9 juillet 2011.

Roumanie, Loi n° 202/2010 sur certaines mesures pour une accélération des procédures judiciaires, 25 octobre 2010.

Roumanie, Projet de loi modifiant 304/2004 au sujet du système judiciaire, 14 mai 2011.

Royaume-Uni, Bar Council of England and Wales (2011), « Parliament Should Heed Experts' Warnings on Legal Aid Changes », communiqué de presse, 28 juin 2011.

Royaume-Uni, Law Centres Federation (2011), « Law Centres Campaign Against Legal Aid Cuts in a "Day of Action" », communiqué de presse, 3 juin 2011.

Royaume-Uni, Law Society of England and Wales (2011a), Comments on the proposals for reform of the Court of Justice and the General Court of the European Union, 12 septembre 2011.

Royaume-Uni, Law Society of England and Wales (2011b), *Sound off for justice campaign*, Londres, 2011.

Royaume-Uni, Liberty (2011), « 10 reasons why Liberty is fighting the legal aid cuts », communiqué de presse, 27 juillet 2011.

Royaume-Uni, Ministère de la Justice (2010), *Consultation paper CP 18/10 on revision of the Brussels I Regulation – how should the UK approach the negotiations*, 12 décembre 2011.

Royaume-Uni, Ministère de la Justice (2011), « Minister: We will bring justice into the 21st century », communiqué de presse, 14 septembre 2011.

Slovaquie, Loi n° 332/2011 modifiant la loi 327/2005 Coll. portant sur les dispositions de l'aide juridique aux personnes en situation de détresse matérielle (*Zákon č. 332/2011 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi*), 13 septembre 2011.

Slovaquie, Ministère de la Justice (2011), portail en ligne comportant une section spéciale pour les « actions en ligne » (*ežaloby*), disponible sur : <https://portal.justice.sk/eZaloby/Stranky/Uvod.aspx>.

Slovénie, Loi modifiant la loi sur les services judiciaires (*Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodniški službi*), Journal Officiel 33/11, 20 avril 2011.

Slovénie, Loi modifiant la loi sur les tribunaux (*Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodiščih*), Journal Officiel 33/11, 17 novembre 2011.

Slovénie, Ministère de la Justice (*Ministrstvo za pravosodje*) (2011), Dossiers en ligne pour les registres fonciers, mai 2011.

Suède, Delegationen för mänskliga rättigheter (2010), « Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter: Slutbetänkande av Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige », *Statens offentliga utredningar*, SOU 2010:20, 22 mars 2010.

Suède, *Utredningen för utvärdering av nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter* (2011), « Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006-2009 », *Statens offentliga utredningar*, SOU 2011:29, 11 avril 2011.

Terry, M., Johnson, S. et Thompson, P. (2010), *Virtual courts pilot evaluation*, Ministry of Justice Research Series 21/10, Londres.



ONU et CdE

Janvier

Février

Mars

7 avril – Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adopte la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, aussi appelée « Convention d'Istanbul »

Avril

11 mai – 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, aussi appelée « Convention d'Istanbul » est ouverte à signature et est signée le même jour par 11 états membres

Mai

Juin

Juillet

Août

12 septembre – Le groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe publie son premier rapport

Septembre

Octobre

Novembre

Décembre

UE

Janvier

Février

Mars

5 avril – Le Parlement européen adopte une résolution sur les priorités et la définition d'un nouveau cadre politique de l'Union en matière de lutte contre la violence à l'encontre des femmes

15 avril – Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne adoptent une directive concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil

Avril

18 mai – La Commission européenne publie un paquet législatif visant à renforcer les droits des victimes dans l'Union européenne

Mai

10 juin – Le Conseil de l'Union européenne adopte une résolution concernant la feuille de route pour le renforcement des droits et de la protection des victimes, en particulier dans le cadre de procédures pénales

Juin

Juillet

Août

Septembre

Octobre

Novembre

13 décembre – Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne adoptent la directive relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie, abrogeant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil

13 décembre – Le Parlement européen adopte la directive relative à la décision de protection européenne

Décembre

9

Droits des victimes de la criminalité



L'année 2011 a marqué le 10e anniversaire de la décision-cadre de l'UE sur le statut des victimes dans le cadre des procédures pénales. Cette année a aussi été le témoin de progrès dans le domaine des droits des victimes au sein de l'Union européenne (UE) rendus possibles par des initiatives de la Commission européenne et du Conseil de l'Union européenne. L'adoption de 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 en avril 2011 a complété ces réformes. Les droits des victimes ont également été abordés dans le cadre de la protection des enfants contre la traite.

Ce chapitre passe en revue les principaux changements intervenus dans la législation, les politiques et les pratiques de l'UE et de ses États membres dans le domaine des droits des victimes de la criminalité en 2011. Il se penchera, dans un premier temps, sur les développements relatifs à toutes les victimes de la criminalité et passera ensuite aux différents groupes de victimes de formes particulières de criminalité, à savoir la violence domestique, la traite des êtres humains et les formes graves d'exploitation du travail et de crimes de haine. Pour les développements majeurs dans le domaine des droits des enfants victimes, voir le Chapitre 4 sur les droits de l'enfant et la protection des enfants, en particulier en ce qui concerne les grandes avancées réalisées dans la protection des droits des enfants victimes.

9.1. Développements au niveau de l'UE et des États membres

Depuis 1989 et l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'affaire *Cowan*¹, en vertu duquel l'indemnisation des victimes de la criminalité ne devrait pas entraîner une discrimination fondée sur la nationalité, l'UE s'est efforcée d'établir un ensemble de normes minimales

Développements clés dans le domaine des droits des victimes de la criminalité:

- au niveau de l'UE, plusieurs mesures sont proposées pour offrir aux victimes un niveau uniforme de droits dans l'ensemble de l'UE dans le domaine du droit civil ainsi que dans le domaine du droit pénal et une feuille de route pour le renforcement des droits et de la protection des victimes est adoptée ;
- un nouveau pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes pour la période 2011-2020 réaffirme l'engagement de l'UE envers la lutte contre toutes les formes de violence contre les femmes et certains États membres de l'UE mettent en œuvre des réformes en matière de protection contre les violences domestiques ;
- bien que plusieurs États membres de l'UE aient redoublé d'efforts pour lutter contre les violences faites aux femmes, des personnes se plaignent du manque de ressources suffisantes pour les services de soutien aux femmes victimes de violences domestiques ;
- l'UE intensifie ses efforts pour lutter contre la traite des êtres humains et protéger les victimes ; les évolutions politiques au niveau national montrent une tendance à regarder au-delà de la traite à des fins sexuelles et à concentrer sur d'autres formes d'exploitation.

¹ Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), C-186/87, *Ian William Cowan c. Trésor public*, 2 février 1989.

communes pour les victimes de la criminalité dans les États membres. À ce jour, les principaux instruments législatifs sont la décision-cadre du Conseil relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales² et la directive du Conseil relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité³. Ces instruments juridiques n'ont toutefois eu qu'un impact limité, en partie en raison de l'approche prudente adoptée par la législation et en partie en raison du manque de détermination des États membres de l'UE par rapport à leur mise en œuvre⁴. Plus précisément, dans le régime en vigueur avant le Traité de Lisbonne, la Commission européenne n'était pas juridiquement compétente pour engager un recours en vue de contraindre les États membres à respecter les obligations découlant des décisions-cadres. En 2009, une évaluation réalisée par la Commission européenne a révélé qu'à l'époque, la législation nationale était, dans une large mesure, le reflet de la situation qui prévalait avant l'adoption de la décision-cadre⁵. Depuis, grâce à l'article 82, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le Traité de Lisbonne établit une nouvelle base juridique qui permet l'adoption de directives, comme celle sur les droits des victimes de la criminalité, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, qui renforce le rôle du Parlement européen. L'année 2011 marque donc le début de l'après-Lisbonne en ce qui concerne les droits des victimes.

« Protéger les victimes, où qu'elles se trouvent dans l'Union, est et doit rester un élément capital de notre action. L'exercice de la libre circulation et du droit de choisir sa résidence ne doit pas aboutir à la perte de cette protection. »

Vice-présidente de la Commission européenne et Commissaire européenne chargée de la justice, Viviane Reding, Communiqué de presse, 13 décembre 2011

Le droit le plus fondamental des victimes est le droit d'accéder à la justice, consacré par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ce droit comporte plusieurs aspects :

- pour protéger efficacement les victimes, le droit pénal doit comprendre des définitions qualifiant les violations graves des droits fondamentaux d'infractions pénales, ainsi que des sanctions dissuasives et proportionnées ;
- lorsqu'une action pour être reconnu en tant que victime semble légitime, les victimes doivent avoir droit à une enquête approfondie et efficace ;
- les victimes doivent avoir le droit de participer à la procédure pénale et

- le droit à réparation, qui englobe les droits à une indemnisation et à des sanctions pénales proportionnées.

9.1.1. Union européenne : paquet « Victimes » et feuille de route sur les victimes

Le 18 mai, la Commission européenne a présenté un paquet législatif sur les victimes, dont l'objectif est d'accorder aux victimes un niveau uniforme de droits dans toute l'UE et qui couvre l'accès à la justice, la protection, le soutien et l'indemnisation. Cet ensemble d'instruments législatifs met en évidence les besoins de groupes spécifiques de victimes, comme les enfants et les victimes du terrorisme. Le paquet « Victimes » se compose d'une communication sur le renforcement des droits des victimes⁶, d'une proposition de directive établissant des normes minimales concernant les droits des victimes⁷ et d'une proposition de règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile⁸. En matière pénale, la décision de protection européenne (DPE), qui complètera la dernière mesure sur la reconnaissance mutuelle, a été lancée par plusieurs États membres de l'UE sous les auspices du Conseil de l'Union européenne et a été adoptée par le Parlement européen le 13 décembre⁹.

ACTIVITÉ DE LA FRA

Protéger les victimes dans l'UE : la voie à suivre

Une conférence internationale sur l'avenir de la protection des victimes dans l'UE s'est déroulée en mars, avant l'adoption par le Conseil de l'Union européenne de la feuille de route pour le renforcement des droits des victimes. Le double objectif de la conférence, organisée par le ministère hongrois de l'administration publique et de la justice avec le soutien de la FRA, consistait à recenser les problèmes posés par le soutien aux victimes et à proposer une stratégie à long terme en vue de renforcer la protection des droits des victimes conformément aux orientations politiques premières de l'UE en la matière, à savoir le Programme de Stockholm. Dans son discours d'ouverture, le directeur de la FRA, Morten Kjaerum, a souligné combien il est important de permettre aux victimes de faire valoir leurs droits et de les aider à se faire connaître et à signaler l'incident. La conférence a eu lieu à Budapest les 23 et 24 mars.

Pour en savoir plus, voir : http://fra.europa.eu/fraWeb-site/news_and_events/news-archive/news-archive-2011/infocus1_23-2403_en.htm

² Décision-cadre du Conseil 2001/220/JAI, JO 2001 L 82.

³ Directive 2004/80/CE du Conseil, JO 2004 L 261.

⁴ Pemberton, A. et Rasquete, C. (2009), p. 10.

⁵ Commission européenne (2009), p. 9 ; Aa, S. van der et al. (2009), p. 11.

⁶ Commission européenne (2011a).

⁷ Commission européenne (2011b).

⁸ Commission européenne (2011c).

⁹ Conseil de l'Union européenne (2011a).

Prenant appui sur le paquet « Victimes » de la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne, a adopté en juin la feuille de route visant à renforcer les droits et la protection des victimes¹⁰. Cette feuille de route s'articule autour de cinq éléments :

- **Mesure A** – la Commission européenne a élaboré une proposition de directive remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales ;
- **Mesure B** – une ou plusieurs recommandation(s) sur des mesures concrètes et de bonnes pratiques fourniront des orientations aux États membres de l'UE lors de la mise en œuvre de la nouvelle directive décrite à la mesure A ;
- **Mesure C** – la Commission européenne a proposé un règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection des victimes en matière civile, qui viendra compléter la directive sur la décision de protection européenne ;
- **Mesure D** – un réexamen de la directive 2004/80/CE du Conseil relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité afin de simplifier les procédures de demande d'indemnisation ;
- **Mesure E** – des recommandations, similaires à la mesure B, relatives aux besoins spécifiques de certains groupes de victimes, comme les victimes de la traite des êtres humains, les enfants victimes d'exploitation sexuelle, les victimes du terrorisme et les victimes de la criminalité organisée.

ACTIVITÉ DE LA FRA

Étudier des modèles de structure d'aide aux victimes

À la demande de la Commission européenne, la FRA a lancé en 2011 un projet sur les droits des victimes, dont le but est d'étudier différents modèles de structures d'aide aux victimes et d'évaluer le rôle important des services d'aide dans la concrétisation des droits des victimes. Ce projet, qui sera mené à bien en 2012 et 2013, a pour but de recenser et de mettre en lumière les pratiques encourageantes, en permettant aux États membres de l'UE d'améliorer la mise en œuvre des droits des victimes de la criminalité au niveau national. Le projet a démarré en novembre par une réunion des parties prenantes, qui a rassemblé une soixantaine de représentants des services d'aide aux victimes, des institutions européennes, des gouvernements et des milieux académiques.

Dans sa communication de septembre intitulée *Vers une politique de l'UE en matière pénale : assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal*, la Commission européenne a présenté sa vision du cadre nécessaire à l'élaboration d'une politique pénale cohérente de l'UE à l'horizon 2020, qui replace les droits des victimes dans le contexte plus large de la justice pénale¹¹. Selon la communication, une législation pénale efficace protège les droits des défenseurs tout autant que les droits des victimes.

9.1.2. Exemples nationaux

Plusieurs États membres de l'UE ont renforcé les droits des victimes. En **Croatie**, la nouvelle loi de procédure pénale, qui a été adoptée par le parlement croate en 2008, est entrée en vigueur en septembre¹². Le nouveau code renforce les droits procéduraux des victimes conformément à la décision-cadre du Conseil relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales.

Au **Danemark**, le parlement a adopté en avril une proposition de loi qui étend le droit de notification préalable de la libération d'un auteur à un groupe plus large de victimes¹³. De la même façon, les **Pays-Bas** ont annoncé leur intention de renforcer le droit des victimes à être informée de la libération de l'auteur de l'acte criminel. Selon le plan néerlandais, les victimes seront également consultées sur les grâces accordées aux délinquants condamnés à des peines de longue durée et sur les autorisations de sortie accordées aux délinquants atteints de troubles mentaux¹⁴.

Conformément à son programme de gouvernement pour la période 2011-2016, l'**Irlande** envisage d'adopter une législation renforçant les droits des victimes de la criminalité et leurs familles. Parmi les engagements pris, on peut citer une initiative visant à adopter une loi garantissant la prise en compte des circonstances aggravantes en rapport avec la violation des droits des victimes dans la détermination de la peine. La loi devrait inclure un mécanisme permettant au service du parquet d'attirer l'attention du tribunal sur des circonstances aggravantes en rapport avec l'infraction pénale. Le programme prévoit également d'introduire une série d'ordonnances d'injonction après la détention pour les délinquants violents et les délinquants sexuels, notamment le port du bracelet électronique et d'autres restrictions, qui pourront être imposées au moment de la condamnation. Les délinquants violents et les délinquants sexuels pourront obtenir une libération anticipée uniquement en cas de bonne conduite, de participation à l'éducation et à la formation, de l'achèvement de

¹¹ Commission européenne (2011d).

¹² Croatie, Loi relative à la procédure pénale (2008).

¹³ Danemark (2011).

¹⁴ Van Dijk, J. (2011).

¹⁰ Conseil de l'Union européenne (2011b).

programmes de désintoxication et, le cas échéant, d'un programme destiné aux délinquants sexuels¹⁵.

9.1.3. Aide aux victimes

L'article 13 de la décision-cadre du Conseil relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales insiste sur la nécessité de disposer de structures solides d'aide aux victimes, dispensée soit par des services publics spécialisés, soit par des organisations non gouvernementales. Les progrès en la matière ont toutefois été modestes. Une étude comparative sur les victimes en Europe (*Victims in Europe*), menée conjointement par l'Institut international néerlandais de victimologie de l'Université de Tilburg (*Intervict*) et l'Association portugaise d'aide aux victimes (*Apoio à Vitima*) et publiée en 2009, a dressé une liste de huit États membres de l'UE ne disposant pas d'une structure nationale d'aide aux victimes. Sept autres États membres ont mis en place des organisations d'aide aux victimes, mais elles ne couvrent pas l'ensemble du territoire national¹⁶.

En raison des répercussions de la crise financière sur les politiques budgétaires, la nécessité de financer des structures solides et fiables d'aide aux victimes est entrée dans le débat public en 2011, notamment en **Lettonie** et en **Lituanie**. En Lettonie, des services de réadaptation sociale financés par l'État ne sont dispensés qu'aux enfants victimes de violence et aux victimes de la traite des êtres humains. Bien que le parlement letton ait adopté en 2009 des amendements à la loi sur les services sociaux et l'aide sociale, qui donnent à toutes les victimes de violence le droit à des services de réadaptation sociale, dans la pratique, la situation ne s'est pas encore améliorée. À l'origine, les amendements devaient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2011, mais leur mise en œuvre a été reportée en octobre 2010 en raison de la crise financière. Ils devraient désormais entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013. En **Lituanie**, les ressources des organisations non gouvernementales d'aide aux victimes sont limitées et ont encore diminué récemment. Plusieurs organisations non gouvernementales, notamment celles spécialisées dans l'aide aux enfants victimes, ont été contraintes d'interrompre leurs services¹⁷.

Parallèlement à la nouvelle loi de procédure pénale, le programme national de la **Croatie** pour la protection et la promotion des droits de l'homme accorde la priorité à la situation des victimes et a entraîné une amélioration correspondante de la situation des victimes entre 2008 et 2011. Le ministère de la justice, aidé par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), a mis sur pied une structure institutionnelle

afin d'apporter une aide aux victimes en Croatie. Cette structure comprend des départements ministériels qui fournissent des informations aux victimes, un comité national d'aide aux victimes/témoins et la création de sept bureaux d'aide aux victimes et aux témoins d'un acte criminel au niveau des tribunaux de comté. Ces bureaux font partie de l'administration judiciaire et font rapport au président du tribunal. Leur personnel se compose de deux fonctionnaires par bureau, de volontaires de l'Association d'aide aux victimes et aux témoins et d'étudiants du centre de consultations juridiques de la faculté de droit de l'université de Zagreb. Bien que de grands progrès aient été enregistrés, le Bureau croate des droits de l'homme estime qu'il reste beaucoup à faire pour améliorer la formation des forces de police et du personnel judiciaire¹⁸.

En **France**, la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, est chargée de réformer l'accès à la justice. Dans un rapport publié en avril 2011, cette commission a appelé à améliorer l'organisation et le financement des services d'aide aux victimes¹⁹. La **Hongrie** a lancé de nouvelles initiatives d'aide aux victimes dans neuf comtés dans le cadre du programme Tett pour les victimes et les délinquants (*Program az áldozatokért és a tettesekért*).²⁰

Pratiques encourageantes

« Que puis-je pour vous ? » Répondre aux besoins des touristes victimes

En août 2011, l'association portugaise d'aide aux victimes (*Apoio à Vitima*, APAV) a lancé une campagne intitulée « Que puis-je pour vous ? ». Cette campagne a pour but d'améliorer les informations et l'aide apportées aux touristes victimes de la criminalité au Portugal. En tant que victimes d'un acte criminel, les touristes peuvent se sentir particulièrement vulnérables en raison des barrières linguistiques et culturelles qui rendent difficile la recherche d'informations et d'aide.

Le second volet de cette campagne de l'APAV est une formation dispensée dans les ambassades étrangères, afin qu'elles puissent mieux répondre aux besoins spécifiques de touristes victimes de la criminalité. Les ambassades et les consulats étrangers ont un rôle majeur à jouer, car ils sont souvent le point de contact privilégié des touristes victimes de la criminalité.

Pour en savoir plus, voir : www.apav.pt/porta_eng/index.php?limitstart=8

¹⁵ Irlande, Department of the Taoiseach (2011), p. 17.

¹⁶ Aa, S. van der et al. (2009), p. 123.

¹⁷ Vaiku linija (2011).

¹⁸ Croatie, Bureau pour les droits de l'homme (2010).

¹⁹ France, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (2011).

²⁰ Pour plus d'informations sur le Tett Programme voir : www.tettprogram.hu/Aldozatsegites.

9.1.4. Indemnisation des victimes

Plusieurs États membres de l'UE ont modifié ou envisagé des modifications aux conditions fixées aux demandes d'indemnisation en 2011.

Au **Danemark**, le projet de loi mentionné précédemment, qui étend le droit à la notification préalable en cas de libération d'un auteur à un groupe plus large de victimes, a assoupli les obligations de signalement. Avant l'adoption du projet de loi, une victime devait signaler l'infraction pénale à la police dans les 24 heures pour pouvoir réclamer une indemnisation. Le projet de loi a étendu le délai à 72 heures.

Aux **Pays-Bas**, la loi renforçant le statut des victimes dans le cadre des procédures pénales est entrée en vigueur en janvier²¹. L'une des principales innovations apportées par cette loi prévoit que le gouvernement verse une avance à la victime lorsque l'auteur n'a pas payé l'indemnisation complète à laquelle il a été condamné dans les huit mois suivant la sentence. À ce moment, l'Agence centrale de perception des amendes accordera une avance et procédera au recouvrement auprès du délinquant. En septembre, les premières victimes ont reçu une indemnisation de l'agence de perception. En juin, le sénat a approuvé un amendement de la loi sur le fonds d'indemnisation des infractions pénales, qui est entré en vigueur en janvier 2012²². Cet amendement autorise les membres de la famille de victimes décédées à demander une indemnisation, même s'ils n'étaient pas financièrement à charge de la victime.

Le 7 avril, le Tribunal social fédéral **allemand** a jugé que le harcèlement ne constitue pas, en soi, une violence et que les victimes de harcèlement n'ont donc pas le droit de demander une indemnisation dans tous les cas. Il y a lieu, en revanche, de déterminer au cas par cas si, dans un cas de harcèlement, un acte particulier peut être isolé, qui constitue par lui-même un acte criminel intentionnel violent²³.

9.2. Droits des victimes de violence domestique et de harcèlement

9.2.1. Niveau européen

En mars, le Conseil de l'Union européenne a adopté un nouveau pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes couvrant la période 2011-2020.

Le pacte réaffirme que l'UE est déterminée à combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Il demande instamment à l'UE et à ses États membres de prendre des mesures visant à « *renforcer la prévention de la violence à l'égard des femmes et la protection des victimes et des victimes potentielles, [...] [et à] insister sur le rôle et la responsabilité des hommes et des garçons dans le processus d'éradication de la violence à l'égard des femmes.* »²⁴

Le mois suivant, le Parlement européen a adopté une résolution non législative sur la définition d'un nouveau cadre politique de l'UE en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes²⁵, qui est conforme aux conclusions du Conseil de 2010 sur l'amélioration de la prévention en vue d'éradiquer la violence à l'égard des femmes²⁶. Le Parlement a insisté sur la nécessité de s'attaquer à la criminalité fondée sur le genre, comme la violence domestique et les actes criminels à l'égard des femmes migrantes. Il a rejeté toute référence à un relativisme culturel en matière de violence à l'égard des femmes, y compris les « crimes d'honneur » et les mutilations génitales féminines. Le Parlement a également appelé l'UE à devenir partie à la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), ce qui nécessitera une modification de la convention²⁷. Rappelant que la FRA a lancé un projet destiné à interroger un échantillon représentatif de 40 000 femmes provenant des différents États membres de l'UE au sujet de leur expérience de la violence, le Parlement européen a demandé que « *cette enquête vise en particulier à connaître les réactions que les femmes reçoivent de la part des différentes autorités et des services de soutien lorsqu'elles parlent de ce qu'elles ont subi* ». En outre, le Parlement européen a invité « *l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes à mener des recherches sur l'omniprésence de la violence dans les relations entre adolescents et sur les répercussions que celle-ci a sur leur bien-être* »²⁸.

La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique²⁹, aussi appelée « Convention d'Istanbul » et adoptée dans cette ville le 11 mai, est un traité international historique. Il donne une définition exhaustive de la violence à l'égard des femmes, qui désigne tous les actes de violence fondés sur le genre qui entraînent, ou sont susceptibles d'entraîner pour

21 Pays-Bas, Décision du 13 juillet 2010.

22 Pays-Bas, Loi du 6 juin 2011 modifiant la loi sur les fonds d'indemnisation relative aux infractions pénales (2011).

23 Allemagne, Cour fédérale des affaires sociales (2011).

24 Conseil de l'Union européenne (2011c).

25 Parlement européen (2011a).

26 Conseil de l'Union européenne (2010).

27 Nations Unies, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 1979.

28 Parlement européen (2011a), points 13 et 16.

29 Conseil de l'Europe, Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (« Convention d'Istanbul ») (2011).

les femmes, des dommages ou souffrances de nature physique, sexuelle, psychologique ou économique. L'expression « violence fondée sur le genre », qui est utilisée dans la convention, désigne toute violence faite à l'égard d'une femme parce qu'elle est une femme ou affectant les femmes de manière disproportionnée.

ACTIVITÉ DE LA FRA

Enquête européenne sur la violence sexiste

En 2011-2012, la FRA conduit une enquête à l'échelle de l'UE sur la violence à caractère sexiste à l'égard des femmes. Il s'agit de la première enquête de ce type, qui sélectionnera et interrogera un échantillon aléatoire de plus de 40 000 femmes dans tous les États membres de l'UE et en Croatie. L'étude se penche, en particulier, sur les expériences de la violence dans différents contextes, comme la sphère domestique et le lieu de travail. Elle comporte des questions sur la fréquence et la gravité de la violence, les conséquences physiques, émotionnelles et psychologiques de la violence, le recours à des soins médicaux et à d'autres services, la satisfaction vis-à-vis des services reçus, ainsi que des questions sur les expériences des femmes qui ont contacté la police. L'enquête interroge également les femmes sur leurs expériences durant l'enfance et recueille des données sur le parcours des femmes afin d'étudier l'interaction de la violence fondée sur le genre avec l'âge, le niveau d'instruction, le statut professionnel et d'autres facteurs. Les résultats de l'enquête aideront les États à façonner des politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes et, en particulier, à adopter les mesures nécessaires pour se conformer à la Convention 'du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes (la « Convention d'Istanbul »).

Pour en savoir plus, voir le Chapitre 5 de ce rapport annuel et la fiche technique sur l'enquête : http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-Factsheet_ViolenceAgainstWomen_FR.pdf

Cette Convention instaure également un mécanisme de suivi destiné à garantir la mise en œuvre effective de ses dispositions. Un groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Grevio) qui sera mis en place dès que la Convention sera entrée en vigueur, veillera à la mise en œuvre de la convention, conformément à la procédure décrite en son article 68. Dans un premier temps, les parties présentent, sur la base d'un questionnaire préparé par le Grevio, un rapport sur les mesures d'ordre législatif et autres donnant effet à la convention. Ce groupe d'experts peut aussi recevoir des informations d'organisations non gouvernementales, d'institutions nationales des droits de l'homme (INDH), de parlements nationaux et d'autres instances internationales. Si les

informations collectées paraissent insuffisantes ou si une question particulière requiert une attention immédiate, le Grevio peut organiser une visite dans le pays concerné. Sur la base des informations dont il dispose, le groupe d'experts peut adopter des rapports et des conclusions dans le but d'aider l'État partie à mieux remplir ses obligations au titre de la Convention.

En avril 2012, 18 États avaient signé la Convention d'Istanbul, dont 11 États membres de l'UE, à savoir l'**Allemagne**, l'**Autriche**, l'**Espagne**, la **Finlande**, la **France**, la **Grèce**, le **Luxembourg**, le **Portugal**, la **Slovaquie**, la **Slovénie** et la **Suède** (pour un complément d'information, voir le Chapitre 10 sur les États membres de l'UE et leurs obligations internationales). Plusieurs États membres de l'UE, dont l'**Allemagne**, l'**Autriche**, la **Finlande** et la **France**, indiquent qu'ils progressent dans la voie d'une ratification rapide de la Convention. Celle-ci est ouverte à la ratification par les États membres de l'UE, mais aussi par l'Union européenne. Elle entrera en vigueur lorsqu'elle aura été ratifiée par 10 pays (article 75 de la Convention). Pour sensibiliser et encourager les États membres du Conseil de l'Europe à la signer et à la ratifier, le Conseil de l'Europe a organisé deux conférences internationales en 2011 sur des solutions efficaces pour prévenir et lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. L'une d'elle s'est tenue en dehors des États membres de l'UE, la seconde a eu lieu à Bratislava en Slovaquie, en coopération avec le ministère de la justice de **Slovaquie** et *Norway Grants*³⁰. Elle a réuni des gouvernements, des représentants d'ONG de 16 États membres de l'UE et de Norvège, de même que des représentants de la FRA³¹.

9.2.2. Violence à l'égard des femmes : une priorité pour les États membres

La problématique de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique a suscité des débats et des mesures politiques dans un grand nombre d'États membres de l'UE en 2011.

En **France**, par exemple, le gouvernement a adopté en avril un plan d'action interministériel à ce sujet: le Plan de lutte contre les violences envers les femmes³². Il couvre la violence domestique, le mariage forcé, la polygamie, les mutilations génitales, la violence sur le lieu de travail, le viol et la prostitution. Ce plan d'action est une réponse aux événements de 2010 et, notamment, à l'assassinat en octobre d'une jeune fille de

30 Pour plus d'informations sur *Norway Grants*, voir : www.eeagrants.org.

31 Pour plus d'informations sur cette conférence, voir : www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/Seminars/bratislava2011/default_en.asp.

32 France, Ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale (2011).

17 ans, poignardée pour son petit ami. À la suite de ce crime, le gouvernement français a pris un décret établissant une ordonnance de protection pour les victimes de violence domestique. Ce décret fait partie des modalités d'application de la loi n° 2010/769 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants, votée par l'Assemblée nationale française en juillet 2010. Cette loi établit la base juridique des ordonnances de protection, introduit une définition du harcèlement et facilite le dépôt de plaintes³³.

Au **Portugal**, le Conseil des ministres a adopté en décembre 2010 le quatrième plan d'action contre la violence domestique pour la période 2011-2013³⁴. Ce plan introduit des mesures dans cinq domaines : l'information, la sensibilisation et l'éducation ; la protection des victimes ; la prévention de la victimisation à répétition en intervenant contre l'auteur ; la formation des professionnels ; et la recherche et le suivi.

En novembre 2010, le gouvernement du **Royaume-Uni** a publié sa stratégie appelant à mettre un terme à la violence à l'égard des femmes et des filles en Angleterre et au pays de Galles (*Call to end violence against women and girls strategy (England and Wales)*), qui expose sa vision et ses principes directeurs en la matière jusqu'en 2015. L'appel a été suivi, le 8 mars 2011, par un plan d'action interministériel énonçant 88 actions pour traiter tous les aspects de la violence faites aux femmes et aux filles. Le plan d'action libère plus de 28 millions de livres jusqu'en 2015 pour financer des services spécialisés dans ce domaine, dont 900 000 livres pour des lignes d'assistance téléphonique nationales sur la violence domestique et 3,5 millions de livres par an pour la création de nouveaux centres de soutien aux victimes de viol. La mise à jour du plan en novembre 2011 a montré que, sur les 88 actions, un quart avait déjà été adopté ; une nouvelle version actualisée du plan d'action, qui contiendra de nouvelles mesures, sera publiée aux alentours de la Journée internationale de la femme, le 8 mars 2012.

En réponse à un rapport de 2010 sur les statistiques de la violence domestique³⁵, publié par une organisation nationale représentant les services de lutte contre la violence domestique en **Irlande**, *Safe Ireland*, le Ministre des Affaires étrangères a déclaré :

« Le gouvernement est déterminé à mettre en œuvre la stratégie nationale sur la violence domestique, sexuelle et fondée sur le genre couvrant la période 2010 à 2014. L'un des objectifs majeurs de cette stratégie est de répondre aux besoins des victimes de la

violence domestique. La direction des services irlandais de santé (*Health Service Executive*) entreprend actuellement une enquête nationale et régionale de l'offre de services de lutte contre la violence domestique. Le but de cette enquête est de veiller à ce que les fonds soient alloués en fonction des besoins et que des ressources adéquates soient affectées aux domaines où la demande est élevée. »³⁶

En **Allemagne**, l'attention du public s'est centrée sur les « crimes d'honneur »³⁷. Une étude réalisée à la demande de la police judiciaire fédérale (*Bundeskriminalamt*) par l'Institut Max Planck de droit pénal étranger et international a apporté des éléments factuels au débat. Se fondant sur les résultats de la recherche, les auteurs ont réfuté un certain nombre de suppositions concernant le phénomène des crimes d'honneur. Selon eux, les crimes d'honneur ne se produisent pas dans des groupes de population de tout niveau social et éducatif, mais uniquement parmi les groupes les plus défavorisés et les moins éduqués. Aucune preuve ne montre une hausse du nombre de crimes d'honneur commis ces dernières années³⁸.

La question de la suffisance ou de l'insuffisance des législations et des politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique est un élément récurrent de l'Examen périodique universel (EPU) (pour en savoir plus, voir le Chapitre 10 sur les États membres de l'UE et leurs obligations internationales). En mai, la **Belgique**, le **Danemark** et la **Hongrie** ont fait l'objet d'un examen. En ce qui concerne la **Belgique**, huit recommandations réclamaient l'accélération des efforts pour lutter contre la violence faite aux femmes et la violence domestique ; elles ont toutes été acceptées par la Belgique³⁹. Le **Danemark** a reçu 10 recommandations⁴⁰. L'EPU a notamment recommandé que le Danemark mette en œuvre un plan d'action pour lutter contre la violence domestique au Groenland et dans les îles Féroé. En réponse aux recommandations de l'EPU pour éviter l'impunité dans les cas de viol conjugal, le Danemark a chargé un comité d'experts de procéder à un examen approfondi du code pénal. Le comité devrait terminer ses travaux en 2012⁴¹. Neuf recommandations ont été faites à la **Hongrie**, qui les a acceptées dans une large mesure⁴².

Plusieurs plaintes ont fait surface concernant le manque de ressources suffisantes pour l'aide à des victimes spécifiques, comme les femmes victimes de violence domestique, notamment en **Allemagne**, en **Finlande**,

³³ France, Loi n° 2010-769 (2010).

³⁴ Portugal, Conseil des Ministres (2010).

³⁵ Safe Ireland (2011a).

³⁶ Kildarestreet.com (2011).

³⁷ Der Spiegel (2011).

³⁸ Oberwittler, D., Kasselt, J. (2011).

³⁹ Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011a).

⁴⁰ Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011b).

⁴¹ Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011c).

⁴² Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011d).

en **Irlande** et en **Lettonie**. En Allemagne, un débat parlementaire a eu lieu en novembre au sujet du financement insuffisant des refuges pour les femmes⁴³. Safe Ireland a publié ses statistiques annuelles sur la violence domestique en septembre. Les statistiques font apparaître qu'en 2010, les services de soutien aux victimes de violence domestique ont aidé 7 235 personnes, dont 1 545 femmes et 2 355 enfants qui ont séjourné dans des refuges pendant des durées variables. Néanmoins, à plus de 3 000 reprises en 2010, soit 38 % de plus qu'en 2009, des femmes et des enfants cherchant à se mettre à l'abri n'ont pas pu trouver de places, parce que les refuges étaient soit complets, soit indisponibles dans une zone donnée. Une tendance à la hausse de la demande se développe et pourrait déboucher, selon les services de soutien, sur une crise du logement. En raison des coupes budgétaires, de nouveaux refuges ne sont pas ouverts et les refuges existants éprouvent de plus en plus de difficultés à maintenir leurs services⁴⁴.

Pratiques encourageantes

Youth4Youth – Prévention de la violence fondée sur le genre par l'éducation des pairs

En mars, l'Institut méditerranéen des études de genre de Chypre a lancé un projet offrant aux adolescents un espace sécurisé pour exposer leur attitude envers la violence et réévaluer leur tolérance vis-à-vis de celle-ci. Le projet les incite à s'impliquer dans un environnement non violent pour eux-mêmes et pour leurs pairs. L'un des buts du projet est d'aider les jeunes à analyser leur attitude envers la violence et les liens entre les stéréotypes de genre et la violence fondée sur le genre. Un autre objectif du projet est de permettre aux jeunes de développer des attitudes de respect et d'estime de soi.

Pour en savoir plus, voir : www.medinstgenderstudies.org/current-projects/youth4youth-empowering-young-people-in-preventing-gender-based-violence-through-peer-education

9.2.3. Protection efficace contre la violence à répétition

Alors que la décision-cadre du Conseil relative au statut des victimes (et la directive sur les droits des victimes proposée) couvre les droits de toutes les victimes, elle reconnaît aussi les droits spécifiques des victimes particulièrement vulnérables. Cela couvre notamment les droits des victimes de la violence domestique à une protection efficace contre la violence à répétition, conformément à l'article 8 de la décision-cadre. La Convention d'Istanbul explique en détail ce que cette obligation

implique aujourd'hui : une appréciation professionnelle des risques et une gestion des risques (article 51), des ordonnances d'urgence d'interdiction (article 52), des ordonnances d'injonction ou de protection (article 53) et d'autres mesures de protection des victimes et de leurs familles contre la victimisation à répétition (article 56).

Le Parlement européen a franchi un pas important dans cette direction en adoptant la directive relative à la décision de protection européenne (DPE) en décembre. Cette mesure a pour but d'étendre la protection conférée par une « mesure de protection » – qui restreint les mouvements d'une personne dangereuse pour une victime – dans un État membre aux victimes qui se déplacent dans un autre État membre. La directive s'applique aux mesures de protection décidées dans le cadre de procédures pénales et tend à protéger la victime contre un acte criminel susceptible de menacer, par exemple, sa dignité. L'autorité qui prend une mesure de protection ne doit toutefois pas être une instance pénale, mais peut être de nature administrative ou civile. L'État qui exécute l'ordonnance peut prendre des mesures pénales, administratives ou civiles, conformément à son droit national.

Au titre de la directive relative à la DPE, une autorité judiciaire (ou équivalente) d'un État membre dans lequel une mesure de protection est appliquée peut émettre une DPE à la demande de la personne protégée. En d'autres termes, si la personne protégée choisit de résider ou de séjourner dans un autre État membre, la DPE permet à une autorité de cet État membre d'assumer la responsabilité de protéger cette personne. La directive anticipe donc une situation dans laquelle une victime devrait recommencer toute la procédure judiciaire pour obtenir des mesures de protection lorsqu'elle se déplace dans un autre État membre.

Étant donné que la directive n'oblige pas les États membres à adopter une législation sur des mesures de protection, elle ne peut protéger que dans la mesure où le droit national confère une protection. Cela étant, dans plusieurs États membres, l'absence de moyens efficaces de rompre le cycle de la violence domestique continue d'être une préoccupation.

À **Malte**, la Commission de la violence domestique a commandé une étude, qui a conclu qu'une femme sur quatre a déclaré avoir été victime de violence au moins une fois au cours de sa vie. La moitié de ces femmes ont déclaré que la violence persistait au cours de l'année où l'enquête a été réalisée. Malgré cela, les ordonnances de protection prononcées par les tribunaux sont rarement appliquées et la police n'est pas habilitée à éloigner les auteurs présumés de chez eux⁴⁵.

⁴³ Allemagne, Bundestag (2011a), p. 16601.

⁴⁴ Safe Ireland (2011b).

⁴⁵ Fsadni et al. (2011) ; Laiviera (2011).

Depuis l'adoption en 2005 de la loi sur la protection contre la violence domestique, la **Bulgarie** met en œuvre des programmes nationaux annuels sur la prévention et la protection contre la violence domestique. En 2011, elle a alloué 500 000 BGN (254 800 EUR) à ces projets. Les informations destinées aux victimes sont publiées sur le site internet du Ministère de l'Intérieur. Des formulaires types de dépôt de plaintes auprès de la police et des tribunaux sont disponibles. De ce fait, le nombre d'actions en justice et d'ordonnances de protection prononcées par les tribunaux a sensiblement augmenté et oscille ces dernières années entre 1 300 et 1 400 par an⁴⁶. Pourtant, plusieurs organisations, dont l'organe conventionnel de la CEDAW des Nations Unies, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et la Fondation bulgare d'études sur le genre⁴⁷ ont critiqué ce qu'ils considèrent être une situation d'impunité permanente de la violence domestique. Selon ces différents organismes, les victimes ne sont pas suffisamment encouragées à signaler les incidents, l'efficacité des enquêtes est limitée et les tribunaux suivent une approche beaucoup trop étroite de la violence domestique. En août 2011, le comité de la CEDAW a donné son avis dans le cadre de l'affaire *V.K. c. Bulgarie*, en demandant à la Bulgarie de modifier la loi sur la protection contre la violence domestique, pour qu'un nombre suffisant de refuges financés par l'État soit mis à disposition des victimes de la violence domestique et qu'une formation obligatoire soit dispensée aux juges, aux avocats et aux forces de l'ordre sur ce phénomène⁴⁸.

En ce qui concerne le **Royaume-Uni**, en Angleterre et au pays de Galles, plus d'une femme sur quatre a été victime de violence domestique depuis l'âge de 16 ans ; en Écosse, le chiffre est d'une femme sur sept⁴⁹. À la fin du mois de juin, trois zones de police d'Angleterre et du pays de Galles ont mené à bien un projet pilote sur les ordonnances de protection contre la violence domestique. Ces ordonnances habilitent la police et les tribunaux à protéger les victimes de violence domestique en empêchant l'auteur de retourner sur son lieu de résidence et d'avoir des contacts avec la victime pendant un maximum de 28 jours. À la fin de l'année 2011, les tribunaux avaient rendu 232 ordonnances de ce type.

La violence domestique continue d'alimenter les débats en **Finlande**. Un homme ayant tué son ex-femme, son

fil de 13 ans et lui-même dans le sud de la Finlande en avril a remis à l'ordre du jour politique la législation sur les armes. Dans cette affaire, la police avait déjà confisqué les armes de l'auteur, mais les lui avait ensuite rendues après le retrait de la plainte par son ex-femme. Le Ministère finlandais des Affaires sociales et de la Santé a élaboré un plan d'action pour réduire la violence faite aux femmes, en dressant une liste des éléments à traiter. Le plan d'action prévoit que, dans des situations représentant une menace manifeste et immédiate de violence, la police devrait avoir le pouvoir non seulement de faire sortir l'auteur de la scène, mais aussi d'imposer une mesure d'éloignement temporaire⁵⁰. Figurent au nombre des mesures proposées un examen complet de l'efficacité des mesures d'éloignement et la publication de lignes directrices destinées aux autorités (police, procureurs, services sociaux) sur l'utilisation des mesures d'éloignement⁵¹.

En **Estonie**, la décision d'interrompre une procédure pénale à l'encontre d'un homme d'affaires prospère inculpé de violences physiques répétées sur sa femme et son fils a déclenché une vaste polémique dans le public. Le procureur a demandé que les charges soient abandonnées pour défaut d'intérêt public impérieux, étant donné que l'affaire concernait de la violence intra-familiale et que la durée de la procédure avait dépassé les délais raisonnables⁵². Dans un autre domaine, les ONG indiquent que les mesures de protection manquent souvent d'efficacité. Une mesure d'éloignement existe dans le code de procédure pénale, mais il n'y a aucun moyen de la faire observer en cas de non-respect⁵³.

Le Parlement en **Lituanie** a franchi une étape majeure le 26 mai, en adoptant la loi sur la protection contre la violence dans les relations proches⁵⁴. La loi prévoit l'éloignement provisoire du domicile des auteurs ainsi qu'une ordonnance interdisant les contacts avec la victime. Le tribunal chargé de l'instruction doit décider de ces mesures de protection au plus tard 48 heures après le dépôt d'une plainte. Avant l'adoption de la loi, la violence dans la sphère privée était souvent considérée comme une affaire privée et les affaires faisaient donc uniquement l'objet de poursuites privées. La nouvelle loi dispose clairement que, dans les affaires de violence domestique, les poursuites relèvent de l'intérêt public, un changement qui devrait entraîner une hausse considérable du nombre d'affaires portées devant les tribunaux⁵⁵.

46 Information communiquée par le gouvernement de Bulgarie en février 2012.

47 Bulgarian Gender Research Foundation (2011).

48 Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) (2011).

49 Pour plus d'informations voir : Equality and Human Rights Commission, *How fair is Britain? The first Triennial Review*, disponible sur : www.equalityhumanrights.com/key-projects/how-fair-is-britain/full-report-and-evidence-downloads.

50 Finlande, Ministère des Affaires sociales et de la Santé (2011), p. 41.

51 *Ibid.*, p. 42.

52 Ratt (2011) ; Sulbi (2011) ; voir aussi : Estonie, Parlement de l'Estonie (*Riigikogu*) (2011).

53 Ces informations sont fondées sur une communication par courrier électronique avec *Järva Women's Shelter*.

54 Lituanie, Seimas (2011).

55 *Ibid.*

La **Pologne** a adopté en août une législation qui modifie plusieurs lois. Les changements permettent désormais d'éloigner un auteur présumé de son domicile, mais si la municipalité n'est pas en mesure de lui fournir une résidence provisoire⁵⁶.

En **Allemagne**, le 1^{er} décembre, le Parlement national (*Bundestag*) s'est prononcé à l'unanimité en faveur d'une loi établissant un numéro de téléphone d'urgence pour les femmes victimes de violence (*Hilfetelefongesetz*). La ligne d'assistance téléphonique fournira un soutien et des conseils à 700 femmes par jour et nécessitera des effectifs de 80 à 90 personnes. Ce service téléphonique sera disponible gratuitement 24 heures sur 24. Depuis janvier 2012, le projet de loi est soumis à la seconde chambre du parlement allemand (*Bundesrat*)⁵⁷. La nouvelle loi devrait entrer en vigueur à la fin 2012.

Pratiques encourageantes

Signalement de cas d'urgence par téléphone portable afin d'accélérer la réaction des forces de police dans les affaires de violence domestique

En juillet 2011, l'association hongroise des droits des femmes (*Nők a Nőkért Együtt az Erőszak Ellen, NANE*) et la police de Budapest se sont jointes à Vodafone afin de lancer un programme pilote destiné à accélérer la réaction de la police dans les affaires de violence domestique. Le programme introduit une technologie de signalement d'urgence dans les téléphones portables. Un dispositif de la taille d'une boîte d'allumettes envoie un signal d'urgence en poussant sur un bouton et permet de localiser précisément la victime depuis le centre opérationnel de la police. NANE, qui est active dans l'aide aux femmes victimes de violence depuis 1994, a mis le programme au point et a formé la police.

Pour en savoir plus, voir : www.nane.hu/english/index.html et au niveau de l'UE : www.wave-network.org/start.asp?ID=23527

La loi **irlandaise** de 2011 sur le droit civil (dispositions diverses) (*Civil Law (Miscellaneous Provisions) Act 2011*), entrée en vigueur en août, modifie en profondeur la loi de 1996 sur la violence domestique. La loi de 2011 élargit la définition du « demandeur », en permettant à des particuliers de demander une protection lorsque, par exemple, ils ont un enfant avec l'agresseur présumé. Les demandeurs ne doivent plus vivre sous le même toit qu'un partenaire violent pour pouvoir demander

une protection. Le Ministre de la Justice a promis une nouvelle réforme de la loi sur la violence domestique, qui rendrait la législation plus exhaustive⁵⁸.

9.2.4. Médiation dans les affaires de violence domestique : respect des droits des victimes ?

En 2011, des débats ont eu lieu dans plusieurs États membres de l'UE, dont l'**Estonie**, la **Finlande**, la **Hongrie**, la **Lituanie** et **Malte**, qui tous remettaient en question l'adéquation et l'admissibilité d'une médiation entre auteur et victime dans les affaires de violence domestique. Les critiques soulignent, notamment, que les audiences devant un tribunal permettent, à l'inverse d'une médiation, une reconnaissance publique de l'acte criminel et de la victime.

Le Ministère de la Justice en **Estonie**, par exemple, a rapporté que, sur les 319 médiations intervenues dans des affaires au pénal en 2010, 60 % concernaient la violence domestique. Les organisations de défense des femmes s'inquiètent du fait que cette pratique ne tienne pas compte des particularités de la violence domestique, comme la vulnérabilité des victimes⁵⁹.

En **Lituanie**, l'inclusion de la médiation dans la nouvelle loi sur la violence domestique a suscité une controverse. La commission parlementaire chargée des droits de l'homme a estimé que la médiation ne devrait pas s'appliquer aux cas de violence domestique ; la proposition autorisant la médiation dans ces cas a donc été rejetée⁶⁰. À **Malte**, le directeur de la Fondation des services sociaux a demandé la révision de la loi sur la médiation, qui contraint les couples à passer par une médiation, même en cas d'acte de violence⁶¹.

La Convention d'Istanbul aborde la controverse autour de la médiation dans les cas de violence domestique et interdit toute forme de médiation obligatoire ou de résolution extrajudiciaire des différends dans les cas de violence conjugale et les cas concernant d'autres formes de violence couvertes par la Convention, telles que le harcèlement, le harcèlement sexuel, la violence sexuelle, le mariage forcé et les mutilations génitales féminines (article 48).

Saisie d'une question préjudicielle par une juridiction espagnole, la CJUE a clairement dit que la décision-cadre relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales n'empêche pas un État membre d'exclure la médiation dans les cas de violence domestique. Cette décision préjudicielle autorise une exception

⁵⁶ Pologne, Loi sur la protection des droits des locataires, le parc immobilier municipal, le code civil et le code de procédure civile (2011).

⁵⁷ Allemagne, Bundestag (2011b).

⁵⁸ Irlande, Joint Oireachtas Committee on Justice (2011).

⁵⁹ Ces informations sont fondées sur une communication par courrier électronique avec *Järva Women's Shelter*.

⁶⁰ Lituanie, Comité sur les droits de l'homme (2011).

⁶¹ Calleja (2010).

à l'article 10 qui impose, dans des termes généraux, aux États membres de promouvoir la médiation dans les affaires pénales qu'ils jugent appropriées.

« L'article 10, paragraphe 1, de la décision-cadre 2001/220/JAI doit être interprété en ce sens qu'il permet aux États membres, eu égard à la catégorie particulière des délits commis dans le cadre familial, d'exclure le recours à la médiation dans les procédures pénales relatives à ces délits. »

CJUE, C-1/10, Gueye, arrêt du 15 septembre 2011

9.3. Droits des victimes de la traite des êtres humains et d'autres formes graves d'exploitation du travail

Dans l'ensemble de l'UE, la traite des êtres humains figure en tête de l'agenda politique en matière de justice pénale. Le nombre d'affaires portées devant les tribunaux reste néanmoins faible, ce qui prouve amplement les difficultés persistantes pour identifier les victimes et poursuivre les auteurs. Cette situation se reflète dans les conclusions du Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (Greta), qui a évalué la situation dans les dix premiers pays devenus parties à la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (entrée en vigueur en 2008). L'évaluation a couvert plusieurs États membres de l'UE, à savoir l'**Autriche**, la **Bulgarie**, **Chypre**, le **Danemark**, la **Roumanie**, la **Slovaquie** et la **Croatie**. Dans son rapport de septembre sur **Chypre**⁶², par exemple, le Greta se félicite des assurances données par les autorités affirmant que la traite des êtres humains est considérée comme une violation des droits de l'homme à Chypre. Il a toutefois relevé que, quatre ans après l'entrée en vigueur de la législation pertinente, aucune condamnation n'a été enregistrée pour ce délit. La première action civile engagée par une victime est toujours pendante. Les juridictions de **Croatie**⁶³ ont prononcé trois condamnations en 2010, six en 2009 et huit en 2008, selon le rapport sur la Croatie, tandis que les juridictions du **Danemark** ont prononcé 11 condamnations tant en 2010 qu'en 2009 contre sept en 2008, si l'on en croit le rapport sur le Danemark⁶⁴.

Il ressort des rapports du Greta que la principale cause du manque d'efficacité des enquêtes et des poursuites

réside dans une prise en compte inadéquate des droits fondamentaux des victimes, qui peuvent se retrouver poursuivies pénalement en tant que migrants en situation irrégulière. Le rapport sur la **Slovaquie**⁶⁵, par exemple, suggère que la définition d'une victimisation fondée sur les droits de l'homme contribuerait de façon significative à une application plus efficace de la convention contre la traite des êtres humains. Cela impliquerait d'identifier les victimes de la traite des êtres humains, d'introduire une période de récupération et de réflexion assortie de mesures de soutien et de protection afin de permettre aux victimes d'envisager la possibilité d'aider la police dans son enquête, ainsi que de fournir aux victimes une protection adéquate dans les procédures pénales.

L'avancée la plus importante au niveau de la législation de l'UE, a été l'adoption de la directive concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, que les États membres de l'UE doivent transposer avant le 6 avril 2013 (pour en savoir plus sur les droits de l'enfant, voir le Chapitre 4)⁶⁶. La directive suit une approche axée sur les victimes et intègre la dimension de genre.

ACTIVITÉ DE LA FRA

Ensemble contre la traite des êtres humains

En octobre 2011, les directeurs de sept agences de l'UE, dont la FRA, se sont engagés à élaborer une approche à l'échelle de l'UE pour éradiquer la traite des êtres humains. La déclaration commune des directeurs des agences de l'UE chargées de la justice et des affaires intérieures affirme que les droits fondamentaux des victimes de la traite des êtres humains sont au cœur de la politique de l'UE dans ce domaine. Les efforts visant à lutter contre la traite des êtres humains devraient être déployés en partenariat avec les États membres et les institutions de l'UE ainsi que d'autres partenaires, comme les organisations de la société civile. Au programme de l'événement d'octobre figurait une discussion entre les directeurs des agences de l'UE, modérée par le coordinateur de la lutte contre la traite des êtres humains de l'UE.

Pour en savoir plus, voir : http://fra.europa.eu/fraWebsite/news_and_events/infocus11_1810_en.htm

Le 14 décembre 2010, la Commission européenne a nommé un coordinateur de la lutte contre la traite des êtres humains, qui est chargé de veiller à la coordination et à la cohérence des politiques et des activités

62 Conseil de l'Europe, Comité des Parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (2011a).

63 Conseil de l'Europe, Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (Greta) (2011a).

64 Conseil de l'Europe, Greta (2011b).

65 Conseil de l'Europe, Comité des Parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (2011b).

66 Directive 2011/36/UE.

de l'UE en matière de lutte contre la traite des êtres humains et d'élaborer une orientation stratégique globale dans ce domaine. Un an plus tard, en décembre 2011, la Commission européenne a lancé son site internet sur la traite des êtres humains, qui contient des informations sur les politiques et la législation de l'UE, les développements au niveau des États membres de l'UE, des recommandations des groupes d'experts de l'UE et des publications provenant d'une grande variété de sources⁶⁷.

ACTIVITÉ DE LA FRA

Les droits des migrants employés dans des travaux domestiques sont en danger

Dans son rapport sur les migrants en situation irrégulière employés dans le secteur du travail domestique: les défis en matière de droits fondamentaux pour l'Union Européenne et ses États Membres (*Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*), publié en 2011, la FRA a mis en évidence un secteur important d'exploitation extrême du travail : le travail domestique, où les femmes sont largement majoritaires. Le rapport montre que les droits des travailleurs domestiques migrants en situation irrégulière et leur accès à ces droits varient dans les dix pays étudiés. L'accès de ces migrants aux droits fondamentaux est, dans une large mesure, laissé à la discrétion de leurs employeurs. De ce fait, des questions liées à l'emploi qui peuvent sembler simples pour des travailleurs en situation régulière – congé et indemnités de maladie, préavis en cas de licenciement et versement d'indemnités de licenciement, par exemple – sont un luxe pour les migrants en situation irrégulière, qui n'en ont souvent pas les moyens.

Pour en savoir plus, voir : http://fra.europa.eu/fraWeb-site/research/publications/publications_per_year/2011/pub_domestic-workers_en.htm

Si, jusqu'à présent, les politiques relatives à la traite des êtres humains ont eu tendance à se centrer sur la traite à des fins d'exploitation sexuelle, récemment, davantage d'attention est accordée à d'autres types d'exploitation. L'**Autriche**, par exemple, a non seulement introduit l'objectif d'améliorer l'identification des victimes potentielles de l'exploitation du travail dans son deuxième plan d'action, mais elle fait également intervenir d'autres acteurs dans sa mise en œuvre,

comme les inspections du travail et les autorités fiscales⁶⁸. Le Ministère fédéral autrichien du Travail, des Affaires sociales et de la Protection des consommateurs a mis sur pied des initiatives régionales en collaboration avec l'Institut autrichien des affaires internationales (oöip) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). En septembre, une table ronde régionale sur la traite des êtres humains aux fins de l'exploitation de leur travail, notamment la servitude domestique, a été organisée à Vienne⁶⁹.

Le gouvernement du **Danemark** a organisé une audition parlementaire sur la traite des êtres humains en février, qui a été axée sur la traite à des fins d'exploitation du travail⁷⁰. En réponse au rapport du Rapporteur national finlandais sur la traite des êtres humains, le parlement de **Finlande** a demandé au gouvernement de prendre des mesures pour lutter contre la traite à des fins d'exploitation du travail⁷¹.

Récemment, des projets de recherche se sont penchés sur l'exploitation du travail même en dehors de la traite des êtres humains. Un rapport qualitatif sur la traite des êtres humains aux fins du travail forcé et de l'exploitation de leur travail en Finlande, en Pologne et en Estonie (*Trafficking for Forced Labour and Labour Exploitation in Finland, Poland and Estonia*) a souligné que la faible visibilité du travail forcé est en partie due à « la conviction que le travail forcé équivaut à asservir des personnes avec une arme et/ou des chaînes ou à les enfermer dans des ateliers clandestins ». En étudiant soigneusement l'environnement du travail forcé, le rapport démontre de manière convaincante comment des informations masquées peuvent être « déterrées » de sources existantes et combinées pour obtenir une vue d'ensemble du phénomène⁷². Le centre pour les droits des migrants (*Migrant Rights Centre*) en **Irlande** a publié un rapport aux résultats similaires sur la traite des êtres humains à des fins de travail forcé en Irlande et au Royaume-Uni, qui met en évidence les problèmes et les bonnes pratiques (*Trafficking for Forced Labour in Ireland and the United Kingdom: Issues and Emerging Good Practice*). Ce rapport a conclu que « des faiblesses considérables demeurent dans la lutte contre le travail forcé. [...] Les législateurs, les décideurs, les autorités chargées de la prévention de la criminalité et les praticiens ont désormais un nouvel enjeu à relever : élargir

67 Le site de la Commission européenne contre la traite des êtres humains peut être consulté à : <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index.action>.

68 Le second plan national d'action contre la traite des êtres humains préparé par le Groupe de travail pour la lutte contre la traite des êtres humains (*Task Force on Combating Human Trafficking*), couvrant la période de 2009 à 2011 est disponible sur : www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/Menschenrechte/TFM_Aktionsplan_engl_V20091007_LAYOUT_FINAL.pdf.

69 Information communiquée par le Gouvernement autrichien par une note datant du 17 février 2012.

70 États-Unis, Department of State (2011).

71 Finlande (2010), Communication parlementaire 43/2010.

72 Jokinen et al. (2011), pp. 9-10.

le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains afin d'y intégrer les victimes du travail forcé et de leur offrir les mêmes droits et protections »⁷³.

En **Allemagne**, il est clairement apparu plus difficile de protéger et d'aider des victimes de l'exploitation économique qui n'ont pas fait l'objet de la traite que celles qui en ont fait l'objet, du fait que les premières ne sont pas couvertes par les définitions en vigueur dans le cadre de la traite des personnes. Elles ne jouissent donc pas du même niveau d'aide ou de protection et n'ont pas droit à une indemnisation, même si les conséquences de leur exploitation peuvent être similaires à celles rencontrées par les personnes ayant fait l'objet de la traite des êtres humains. Le fait que l'attention du public et des politiques se portent sur certains types de criminalité entraîne pour corollaire le risque que les droits de certaines victimes soient davantage reconnus que ceux d'autres victimes. S'il est incontesté que les droits des victimes de la traite des êtres humains ou les droits des enfants victimes d'une exploitation sexuelle reçoivent toute l'attention qu'ils méritent, il n'en demeure pas moins que les victimes d'actes criminels tout aussi graves ne bénéficient pas de la même attention. Il en est ainsi, par exemple, des victimes de formes graves d'exploitation professionnelle qui n'ont pas fait l'objet de la traite des êtres humains.

Pour combler ces lacunes dans la protection, des instruments législatifs jouent un rôle majeur, notamment la directive prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier⁷⁴, aussi appelée directive sanctions contre les employeurs. L'article 9 de cette directive dispose que les États membres de l'UE doivent veiller à ce que l'emploi illégal accompagné de conditions de travail particulièrement abusives constitue une infraction pénale. L'article 13 de la directive, intitulé « Facilitation des plaintes », précise que les États membres doivent définir les conditions dans lesquelles ils accordent des titres de séjour d'une durée limitée aux ressortissants de pays tiers. Il fait expressément référence à la directive du Conseil relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains⁷⁵. Les États membres devaient se conformer aux dispositions de la directive sanctions contre les employeurs avant le 20 juillet 2011. En juillet 2014, la Commission fera rapport au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne sur l'application de la directive.

À titre d'exemple, la **Slovénie** a pris des mesures législatives pour garantir la mise en œuvre de cet instrument.

Elle a modifié l'article 50 de la loi sur les étrangers pour tenir compte de la directive sanctions contre les employeurs, en étendant le niveau de la protection offerte aux victimes de la traite des êtres humains pour inclure les victimes du travail illégal. Des titres de séjour temporaire sont désormais délivrés pour la durée de la procédure pénale, mais pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois ni supérieure à un an. Le titre de séjour peut être prolongé jusqu'à la fin de la procédure pénale. De même, en transposant la directive sanctions contre l'employeur, la **République tchèque** a prévu des permis de séjour pour les victimes d'une exploitation professionnelle illégale dans la loi sur le séjour des étrangers dans le territoire de la République tchèque.

9.4. Droits des victimes de crimes motivés par des préjugés

Les crimes motivés par des préjugés sont souvent appelés « crimes de haine ». Il ressort des éléments factuels, que toute définition insistant sur la « haine » comme élément constitutif d'un « crime de haine » exclurait un pourcentage élevé de délits motivés par des préjugés⁷⁶. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) montre clairement que les systèmes de justice pénale des États membres de l'UE sont tenus de démontrer quand un crime est motivé par un préjugé à l'égard de la victime. Comme l'a indiqué la section sur les « crimes racistes » du Chapitre 6, les condamnations pour crime raciste sont rares, voire inexistantes dans certains États membres.

9.4.1. Crimes racistes

La nécessité de renforcer la protection contre la violence à motivation raciale à l'égard de groupes vulnérables occupe une place élevée parmi les priorités des États membres de l'UE.

Cette préoccupation était au cœur de l'Examen périodique universel, lorsqu'il a procédé à une évaluation de la situation en **Hongrie** en mai. Parmi les recommandations de 14 États figurent : la formation et le renforcement des capacités des autorités répressives et judiciaires ; l'établissement de lignes directrices en vue de recenser et d'enquêter rapidement et efficacement sur les incidents racistes ; inciter les victimes à signaler les incidents à caractère raciste et mettre en place une protection contre les représailles quand elles le font ; et faire en sorte que les victimes de crimes racistes aient accès à une aide et à une protection, y compris

⁷³ Coghlan (2010), p. 3. ; Jokinen et al. (2011).

⁷⁴ Directive 2009/52/CE, p. 24.

⁷⁵ Directive 2004/81/CE, p. 19.

⁷⁶ Garland, J., Chakraborti, N. (2012), p. 40.

des conseils et une aide juridictionnelle. La Hongrie a accepté l'ensemble de ces recommandations⁷⁷.

La **Belgique** a fait l'objet d'un examen au cours de la même période. Une fois encore, plusieurs États ont formulé des préoccupations à l'égard des crimes racistes, notamment en ce qui concerne les organisations et partis politiques qui incitent à la haine raciale. Il a été recommandé que la Belgique envisage la suppression du financement public de ces organisations⁷⁸.

Le principal instrument législatif de l'UE pour protéger les droits des victimes de délits motivés par des attitudes discriminatoires est la décision-cadre du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal⁷⁹. Cette décision-cadre oblige les États membres de l'UE à rendre punissables certaines formes de comportement incitant à la violence ou à la haine (article premier) et à faire en sorte que la motivation raciste et xénophobe soit considérée comme une circonstance aggravante (article 4). Les États membres de l'UE doivent se conformer à cette décision-cadre et notifier à la Commission européenne les mesures de transposition adoptées à compter du 28 novembre 2010. En février 2012, 23 États membres avaient notifié leurs mesures de transposition ; la **Belgique**, l'**Espagne**, l'**Estonie** et la **Grèce** ne l'avaient pas encore fait. Dès que tous les États membres auront déclaré leurs mesures, la Commission analysera la transposition de la décision-cadre et fera rapport en 2013. Sur la base de ce rapport, le Conseil de l'Union européenne aura jusqu'en novembre 2013 pour examiner la décision-cadre et sa mise en œuvre par les États membres.

Du point de vue des droits des victimes, la décision-cadre insiste sur la pénalisation des comportements discriminatoires. Pour le reste, elle aborde à peine les droits des victimes et méconnaît, par exemple, le droit à des services d'aide compétents ou à un traitement respectueux et compatissant d'un personnel qualifié, veillant à éviter toute victimisation secondaire. Seul l'article 8 de la décision-cadre peut être interprété comme une prise en compte des victimes, étant donné qu'il interdit que les enquêtes sur les actes ou les poursuites de leurs auteurs dépendent d'une déclaration de la victime de l'acte, une exception importante dans la mesure où les victimes s'abstiennent souvent de signaler des incidents à moins qu'elles ne soient encouragées et conseillées par des services d'aide aux victimes ou des forces de police qualifiés et fiables.

L'aide aux victimes exige une formation suffisante et un degré adéquat de spécialisation, ainsi que des règles

protégeant les victimes contre une victimisation secondaire. On observe des taux de signalement significativement inférieurs lorsque les délits motivés par des préjugés à l'égard de groupes ou de personnes vulnérables coïncident avec un faible degré de confiance des victimes dans la volonté ou la capacité de la justice pénale à effectivement enquêter, poursuivre et punir ces crimes. La réaction de la police, des procureurs et des juges permet donc non seulement de réaffirmer la condamnation du racisme et d'autres formes de discrimination par la société, mais aussi de développer et de maintenir la confiance des personnes ou des communautés défavorisées dans la capacité et la détermination des autorités à pleinement reconnaître leur statut de victime et à les rassurer sur la protection effective de leurs droits.

Pratiques encourageantes

Coopération entre la police locale et la communauté lesbienne, gay, bisexuelle et transgenre (LGBT)

La police de Stockholm a mis sur pied une unité spécialisée dans les crimes de haine, qui dispense une formation policière et sert de point de contact dans la coopération avec les groupes LGBT. L'une des tâches principales de l'unité consiste à faire en sorte que la police ne néglige pas un préjugé lorsqu'elle enquête sur des délits concernant des personnes LGBT. Ce modèle de coopération aurait renforcé la confiance du public dans la police.

Ce projet et d'autres ont été approuvés dans le cadre du projet européen de l'Association internationale des lesbiennes et des gays, intitulé « Collaborer avec la police et lutter contre les crimes de haine en Europe ». La conférence de clôture du projet s'est déroulée à La Haye en décembre.

Pour en savoir plus, voir : www.ilga-europe.org/home/news/for_media/media_releases/closing_conference_hate_crime_2011 et www.polisen.se/en/Languages/Victims-of-Crime/Hate-crime-victims

9.4.2. Personnes LGBT victimes de crimes motivés par des préjugés

Lorsque la **Lettonie**, à l'instar de la Hongrie et de la Belgique, a fait l'objet d'un Examen périodique universel en mai, les États-Unis ont recommandé l'adoption de mesures législatives et administratives visant à reconnaître la violence fondée sur l'identité de genre ou l'orientation sexuelle comme un crime de haine. La Norvège a recommandé de modifier le droit pénal letton afin que les discours haineux à l'égard des LGBT soient reconnus, comme l'a fait le Brésil⁸⁰.

⁷⁷ Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011d).

⁷⁸ Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011a).

⁷⁹ Décision-cadre du Conseil 2008/913/JAI, JO 2008 L 328/55.

⁸⁰ Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011e).



Bien que la décision-cadre sur les crimes de haine couvre uniquement la discrimination à caractère raciste et xénophobe, de nombreux États membres ont élargi les définitions du droit pénal pour couvrir d'autres caractéristiques protégées.

S'agissant des définitions de l'incitation à la violence ou à la haine, certains États membres de l'UE, comme le **Danemark**, l'**Irlande**, le **Royaume-Uni** et la **Suède**, ont introduit des définitions qui couvrent l'orientation sexuelle. La Croatie a fait de même. Plusieurs autres États membres de l'UE – **Autriche**, **Belgique**, **Espagne**, **Estonie**, **Finlande**, **Lituanie**, **Luxembourg**, **Pays-Bas**, **Portugal**, **Roumanie** et **Slovénie** – ont adopté des définitions qui couvrent un éventail encore plus large de motifs protégés, preuve que la majorité des États membres reconnaît certaines formes de « discours de haine » en plus du racisme et de la xénophobie.

Cette tendance à introduire un nombre accru de caractéristiques dans les dispositions du droit pénal qui protègent les individus contre des formes graves de discrimination, et en particulier contre la violence motivée par les préjugés, correspond à un consensus politique et à des critères juridiques nouveaux. L'illustration la plus évidente est la protection des groupes et des personnes LGBT. Dans des résolutions récentes, le Parlement européen a demandé aux États membres de l'UE d'assurer la protection des personnes LGBT contre les discours et la violence homophobes. Dans ces résolutions, le Parlement a également invité la Commission européenne à lutter contre l'homophobie en proposant une législation similaire à la décision-cadre du Conseil sur le racisme⁸¹. En décembre, le Parlement a adopté une résolution relative à la candidature de la **Croatie** à l'UE. Cette résolution exprime de vives préoccupations au sujet de la violence dont ont été victimes les participants à la marche des fiertés LGBT à Split en juin et de l'incapacité des autorités croates à protéger les participants. La résolution demande instamment à la Croatie de traiter avec fermeté les affaires de crimes de haine à l'encontre des minorités LGBT⁸².

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a publié en 2011 un rapport intitulé *La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe*, qui examine en détail la violence à l'égard des personnes LGBT et la législation destinée à combattre cette violence. Il conclut que la violence à l'égard des personnes LGBT est rarement traitée de façon spécifique dans la législation nationale. Cela contribue à un climat où des incidents motivés par des préjugés se produisent sans déclencher une forte condamnation publique. Les États membres de l'UE doivent donc multiplier leurs efforts pour lutter

contre la haine à l'égard des personnes LGBT (pour plus d'informations sur la discrimination à l'égard des personnes LGBT, voir le Chapitre 5 sur l'égalité et la non-discrimination)⁸³.

ACTIVITÉ DE LA FRA

Enquêtes à grande échelle sur la victimisation des personnes LGBT et des personnes juives

Les rapports de la FRA n'ont eu de cesse d'indiquer les limitations de l'accès des victimes à la justice dues au nombre peu élevé de victimes qui connaissent leurs droits, ont confiance dans la justice et sont suffisamment soutenues et encouragées pour signaler un incident⁸⁴. Pour obtenir un tableau plus complet de la situation, la FRA va réaliser deux enquêtes de grande envergure sur la discrimination et la victimisation des personnes LGBT et des personnes juives. « L'Enquête de l'Union européenne sur la discrimination et la victimisation des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres » répond à une demande formulée en 2007 par le Parlement européen. Les rapports publiés par la FRA dans ce domaine ont mis en évidence l'absence grave de données fiables et comparables sur la discrimination à l'égard des personnes LGBT et leur victimisation. L'enquête s'appuiera sur les recherches précédemment menées par la FRA concernant la violence à l'égard des personnes LGBT et de leur droit d'être protégées⁸⁵. « L'Enquête de la FRA sur la discrimination et les crimes haineux envers les personnes juives » recueillera des données comparables sur les expériences, les perceptions et les points de vue des personnes qui s'identifient comme juives dans neuf États membres. Cette enquête aidera également les décideurs à lutter contre la criminalité motivée par des préjugés.

Perspectives

La ratification rapide par les États membres de l'UE de la Convention du Conseil de l'Europe dite d'Istanbul, sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, constituerait une étape importante pour relever les défis associés à la lutte contre les violences envers les femmes, notamment les violences domestiques.

La ratification de cette convention nécessite que les États membres de l'UE adoptent une législation pour garantir une protection efficace et immédiate des

⁸¹ Parlement européen (2006a), (2006b), (2007) et (2009).

⁸² Parlement européen (2011b), points 14 et 15.

⁸³ Conseil de l'Europe, le Commissaire aux droits de l'homme (2011), p. 124.

⁸⁴ FRA (2010), pp. 71-74 ; et FRA (2009), pp. 43-45.

⁸⁵ FRA (2011) ; voir le Chapitre 2 pour un résumé.

femmes contre la victimisation répétée. De nombreux États membres de l'UE manquent par exemple actuellement d'une définition adéquate du harcèlement, ce qui est nécessaire pour lutter efficacement contre celui-ci, comme l'indique l'article 34 de la Convention.

La directive contre la traite des êtres humains, qui doit être transposée dans les législations nationales avant le 6 avril 2013, devrait améliorer la situation des victimes du travail forcé et de formes graves d'exploitation de la main-d'œuvre, alors que la directive prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs devrait améliorer la situation des personnes victimes de conditions de travail difficiles.

La pertinence politique des crimes haineux et la jurisprudence associée confrontent les législateurs à des défis au niveau européen et au niveau des États membres. Les différences entre les États membres au niveau du champ d'action des dispositions du droit pénal devraient rester importantes, malgré les obligations communes dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme de mettre en évidence l'aspect haineux des crimes lors des procédures pénales.

Des mesures juridiques et pratiques devront être prises pour encourager les victimes à se signaler aux autorités et à faire confiance à ces autorités. Les personnes et les groupes menacés de victimisation doivent être persuadés que les autorités sont en mesure de réagir aux plaintes des victimes de manière respectueuse et professionnelle. Sans cela, il restera difficile de combler le fossé entre ce qui est puni par la loi et ce qui fait l'objet d'une enquête et de poursuites dans la pratique.

La future directive établissant des normes minimales sur les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, qui remplacera la décision-cadre du Conseil existant sur le statut des victimes dans les procédures pénales, devrait générer d'importants progrès au niveau de l'UE, favorisant ainsi des évolutions juridiques sur la participation des victimes dans les procédures pénales au niveau des États membres.



Références

- Aa, S. van der et al. (2009), *Project victims in Europe – Implementation of the EU Framework Decision on the standing of victims in the criminal proceedings in the Member States of the European Union*, Lisbonne.
- Allemagne, Bundestag (2011a), Plenarprotokoll 17/139, Commission de la famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse (*Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*), « Familienausschuss will Hilfetelefon für weibliche Gewaltopfer einrichten », communiqué de presse, 30 novembre 2011.
- Allemagne, Bundestag (2011b), Gesetzesentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung und zum Betrieb eines bundesweiten Hilfetelefons, Gewalt gegen Frauen, Drucksache 17/7238, 29 septembre 2011.
- Allemagne, Cour fédérale des affaires sociales (*Bundessozialgericht*) (2011), B 9 VG 2/10 R, 7 avril 2011.
- Bulgarian Gender Research Foundation (2011), *Questions and comments on the replies from the government of Bulgaria to the list of issues (CCPR/C/BGR/Q/3) to be taken into connection with the comments to the second periodic report of Bulgaria (CCPR/C/BGR/3)*.
- Calleja, C. (2010), « One in four women abused: Domestic violence prevalent all over the island », *TimesofMalta.com*, 4 décembre 2010.
- Coghlan, D. (2010), *Trafficking for Forced Labour in Ireland and the United Kingdom: Issues and Emerging Good Practice*, Migrants Rights Centre of Ireland, Dublin, décembre 2010.
- Commission européenne (2009), Rapport de la Commission fondé sur l'article 18 de la décision-cadre du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales (2001/220/JAI), SEC(2009) 476, Bruxelles, 20 avril 2009.
- Commission européenne (2011a), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et Social européen et au Comité des régions – Renforcer les droits des victimes dans l'Union européenne*, COM(2011) 274 final, Bruxelles, 18 mai 2011.
- Commission européenne (2011b), *Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité*, COM(2011) 275 final – COD 2011/0129, Bruxelles, 18 mai 2011.
- Commission européenne (2011c) *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile*, COM(2011) 276 final, Bruxelles, 18 mai 2011.
- Commission européenne (2011d) *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et Social européen et au Comité des régions – Vers une politique de l'UE en matière pénale : assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal*, COM(2011) 573 final, Bruxelles, 20 septembre 2011.
- Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2010), Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, Strasbourg, 31 mars 2010.
- Conseil de l'Europe, Comité des Parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (2011a), Recommandation sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par Chypre, adoptée lors de la 6^e réunion du Comité des Parties (GRETA CP(2011)2, 2011), 26 septembre 2011.
- Conseil de l'Europe, Comité des Parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (2011b), Recommandation sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la République slovaque, adoptée lors de la 6^e réunion du Comité des Parties (GRETA CP(2011)3, 2011), 26 septembre 2011.
- Conseil de l'Europe, Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (« Convention d'Istanbul »), STCE n° 210, 11 mars 2011.
- Conseil de l'Europe, Greta (2011b), *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Danemark*, publié le 20 décembre 2011.
- Conseil de l'Europe, Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (Greta) (2011a), *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Croatie*, publié le 30 novembre 2011.
- Conseil de l'Europe, le Commissaire aux droits de l'homme (2011), *Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe*, Strasbourg, septembre 2011.
- Conseil de l'Union européenne (2010), « Council conclusions on improving prevention to tackle violence against women and care to its victims within the scope of law enforcement », 3010^e session du Conseil des Affaires générales, Luxembourg, 26 avril 2010.

Conseil de l'Union européenne (2011a), *Initiative du Royaume de Belgique, de la République de Bulgarie, de la République d'Estonie, du Royaume d'Espagne, de la République française, de la République italienne, de la République de Hongrie, de la République de Pologne, de la République portugaise, de la Roumanie, de la République de Finlande et du Royaume de Suède, en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil relative à la décision de protection européenne*, 2010/0802 (COD) 14471/11, Bruxelles, 27 septembre 2011.

Conseil de l'Union européenne (2011b), *Résolution du Conseil du 10 juin 2011 relative à la feuille de route visant à renforcer les droits et la protection des victimes, en particulier dans le cadre des procédures pénales*, JO 2011 C 187.

Conseil de l'Union européenne (2011c), *Pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (2011-2020) – Conclusions du Conseil*, Bruxelles, 8 mars 2011, disponible sur : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/sto7/sto7370.fr11.pdf>.

Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), *Affaire C-186/87, Ian William Cowan c. Trésor public*, 2 février 1989.

Croatie, Bureau pour les droits de l'homme (*Ured za ljudska prava*) (2010), *Projet de rapport intermédiaire sur la mise en œuvre de programmes nationaux visant à protéger et promouvoir les droits de l'homme dans la République de Croatie de 2008 à 2011 (Nacrt srednjoročnog izvješća o provedbi Nacionalnog programa zaštite i promicanja ljudskih prava u RH od 2008. do 2011. Godine)*, 10 novembre 2010.

Croatie, *Loi relative à la procédure pénale (Zakon o kaznenom postupku)* (2008), n° 152/08, 76/09, telle que modifiée par la loi sur les amendements de la loi relative à la procédure pénale (*Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku*), *Gazette Officielle (Narodne novine)* n° 80/11, 121/11.

Danemark (2011), *Loi sur la notification de victimes de crimes* n° 412 du 9 mai 2011 (*Lov om ændring af retsplejeloven og lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser [Underretning ved udgang og løsladelse m.v. og udvidelse af fristen for politianmeldelse ved erstatning fra staten til ofre for forbrydelser]*), 9 mai 2011.

Décision-cadre du Conseil 2001/220/JAI du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales, JO 2001 L 82.

Décision-cadre du Conseil 2008/913/JAI du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, JO 2008 L 328/55.

Der Spiegel (2011), *Polizei analysiert Dutzende "Ehrenmord"-Fälle*, 2 août 2011, disponible sur : www.spiegel.de/panorama/justiz/0,1518,777856,00.html.

Directive 2004/80/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, JO 2004 L 261.

Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, JO 2004 L 261.

Directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO 2009 L 168.

Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, JO 2011 L 101.

Estonie, Parlement de l'Estonie (*Riigikogu*) (2011), *XII Riigikogu stenogramm*, I instungjärk, 6 juin 2011.

États-Unis, *Department of State* (2011), *Trafficking in Persons Report – Denmark*, disponible sur : www.unhcr.org/refworld/docid/4e12ee8337.html.

Finlande (2010), *Communication parlementaire 43/2010 (Eduskunnan kirjelmä 43/2010 / Riksdagens skrivelse 43/2010)*, 1^{er} février 2010.

Finlande, Ministère des Affaires sociales et de la Santé (2011), *Plan d'action pour lutter contre la violence faite aux femmes*, 1^{er} septembre 2011.

FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne) (2009), *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity in the EU Member States: Part II – The Social Situation*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

FRA (2010), *EU-MIDIS : Rapport sur les principaux résultats*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2011), *Homophobie, transphobie et discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans les États membres de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications.

France (2010), *Loi n° 2010-769 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants*, 9 juillet 2010.



France, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république (2011) *Rapport d'information n° 3319, mission d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice*, 6 avril 2011.

France, Ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale (2011) *Plan interministériel de lutte contre la violence faite aux femmes 2011/2013*, 14 avril 2011.

Fsadni, M. et al. (2011), *A nationwide research study on the prevalence of domestic violence against women in Malta and its impact on their employment prospects*, Floriana, Valletta, Commission on Domestic Violence, janvier 2011.

Garland, J., Chakraborti, N. (2012), « Divided by a common concept? Assessing the implications of different conceptualizations of hate crime in the European Union », *European Journal of Criminology*, 2012 9(1), 38-51.

Irlande, Department of the Taoiseach (2011), Programme for Government 2011-2016, 11 mars 2011.

Irlande, Joint Oireachtas Committee on Justice (2011), Oral hearing on domestic violence, 5 octobre 2011.

Jokinen, A., Ollus, N. et Aromaa, K. (éds.) (2011), *Trafficking for Forced Labour and Labour Exploitation in Finland, Poland and Estonia*, Institut européen pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance affilié à l'Organisation des Nations Unies (*European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations* (HEUNI)), HEUNI Publication Series, n° 68, Helsinki, 2011.

Kildarestreet.com (2011), *Dáil debates order of business: Eamon Gilmore*, 29 septembre 2011.

Laiviera, R. (2011), « Tackling scourge of domestic violence », *TimesofMalta.com*, 31 octobre 2011.

Lituanie, Comité des droits de l'homme (2011), *Comité parlementaire des droits de l'homme sur les propositions des membres du Parlement concernant la loi sur la violence dans sphère privée (Seimo Žmogaus teisų komitetas narių siūlymai dėl Smurto artimoje aplinkoje įstatymo)*, n° 112-P-17.

Lituanie, Seimas (2011), *Loi sur la protection contre la violence dans la sphère privée (Lietuvos Respublikos apsaugos nuo smurto artimoje aplinkoje įstatymas)*, n° XI-1425, 26 mai 2011.

Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) (2011), *Views on the Communication n°20/2008*, 17 août 2011.

Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011a), *Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – Belgique*, 11 juillet 2011.

Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011b), *Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – Danemark*, 11 juillet 2011.

Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011c), *Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – Danemark – Additif – Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements exprimés et réponses de l'État partie*, 13 septembre 2011.

Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011d), *Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – Hongrie*, 11 juillet 2011.

Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011e), *Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – Lettonie*, 11 juillet 2011.

Nations Unies, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), 18 décembre 1979.

Oberwittler, D., Kasselt J. (2011) « Ehrbezogene Tötungsdelikte in Familien und Partnerschaften zwischen 1996 und 2005 – Eine Untersuchung auf der Basis von Prozessakten », *Polizei + Forschung*, vol. 42.

Parlement européen (2006a), *Résolution du Parlement européen sur l'homophobie en Europe* du 18 janvier 2006, P6_TA(2006)0018, Strasbourg.

Parlement européen (2006b), *Résolution du Parlement européen sur la montée des violences racistes et homophobes en Europe* du 15 juin 2006, P6_TA(2006)0273, Strasbourg.

Parlement européen (2007), *Résolution du Parlement européen* du 26 avril 2007 sur l'homophobie en Europe, P6_TA(2007)0167, Strasbourg.

Parlement européen (2009), *Résolution du Parlement européen* du 14 janvier 2009 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne 2004-2008, P6_TA(2009)0019, Strasbourg.

Parlement européen (2011a), *Résolution du Parlement européen* du 5 avril 2011 sur les priorités et la définition d'un nouveau cadre politique de l'Union en matière de lutte contre la violence à l'encontre des femmes, P7_TA-PROV(2011)0127, Strasbourg.

Parlement européen (2011b), *Résolution du Parlement européen* du 1^{er} décembre 2011 sur la demande d'adhésion de la Croatie à l'Union européenne, P7_TA-PROV(2011)0539, Bruxelles.

Pays-Bas (2011), *Loi du 6 juin 2011 modifiant la loi sur les fonds d'indemnisation relative aux infractions pénales (Wet van 6 juni 2011 tot aanpassing van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in verband met uitbreiding van de categorieën van personen die recht*

hebben op een uitkering uit het fonds en verruiming van de gevallen waarin men aanspraak kan maken op een dergelijke uitkering, aanpassing aan de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en enkele andere aanpassingen), Parliamentary Documents I, 32363, Stb 2011, 276, 6 juin 2011.

Pays-Bas, Ministère de la Sécurité et de la Justice (2010), « Uitbreiding rechten slachtoffers in strafproces vanaf 1 januari », communiqué de presse, 27 décembre 2010.

Pemberton, A., Rasquete C. (2009), « Project Victims in Europe – Preliminary results of the assessment of the implementation of the Framework Decision on the standing of victims in criminal proceedings in the 27 Member States », *Project Victims in Europe, VinE conference papers*, p. 6-16, disponible sur : http://www.apav.pt/vine/images/VinE_papers.pdf.

Pologne (2011), Loi sur la protection des droits des locataires, le parc immobilier municipal, le code civil et le code de procédure civile (*Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy - Kodeks postępowania cywilnego*), Dz. U. 2011, n° 224, poz. 1342, 31 août 2011.

Portugal, Conseil des ministres (2010), Resolution 100/2010 on IV Plano Nacional contra la Violencia Doméstica 2011-2013, 17 décembre 2010.

Ratt, K. (ed.) (2011) « Sotsioloog: riigi suhtumine koduvägivalda on ajas tagasi läinud », *Postimees*, 28 avril 2011.

Safe Ireland (2011a), *And just another day – A national one day count of women and children accessing Safe Ireland domestic violence services*, 4 novembre 2011.

Safe Ireland (2011b), *Annual Domestic Violence Services National Statistics 2010*, 28 septembre 2011.

Sulbi, R. (2011), « Kohus lopetas Kuldmäe perevägivalda süüasja », *Postimees*, 26 avril 2011.

Vaikų linija (2011), « Vilniuje gali nelikti emocinės pagalbos vaikams ir paaugliams tarnybos », communiqué de presse, 17 mai 2011.

Van Dijk, J. (2011), « Trends in victim policies in the Netherlands, 1980-2010 », présentation donnée lors de la conférence internationale sur la protection des victimes dans l'UE « Protecting Victims in the EU – The Road ahead », Budapest, 23 mars 2011, disponible sur : <http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/budapest2011-JvanDijk.pdf>.



Les États membres de l'UE et
leurs obligations internationales

Instrument des droits de l'homme

Instrument des droits

10

Les États membres de l'UE et leurs obligations internationales

L'Union européenne (UE) et ses États membres sont intégrés dans un cadre international qui a peu à peu défini des normes et des obligations en matière de droits de l'homme. L'année 2011 a été le témoin d'étapes importantes en ce qui concerne ces obligations, tant au niveau de l'UE et que de ses États membres. Les États membres de l'UE ont ratifié divers accords ou protocoles ayant un rapport direct avec la protection des droits fondamentaux. Les organismes de surveillance européens ou internationaux ont soumis plus de 50 rapports sur les efforts en matière de droits fondamentaux déployés par les États membres de l'UE, en soulignant les défis et les réussites. Une jurisprudence internationale a été développée, notamment par la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH), qui a identifié des violations de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) par des États membres dans 506 arrêts.

Le paysage des droits fondamentaux de l'UE repose sur des normes, des institutions et des procédures mises en place au niveau national et conçues pour protéger et promouvoir les droits fondamentaux, et sur l'interaction complexe entre l'UE, le Conseil de l'Europe, et les institutions internationales. Les systèmes nationaux de protection et de promotion des droits fondamentaux – notamment les tribunaux, les législations nationales, les organismes de promotion de l'égalité et les politiques relatives aux droits fondamentaux – interagissent avec les systèmes européens (Conseil de l'Europe et Union européenne) et internationaux (Nations Unies).

Dans ce contexte, le présent chapitre dresse la liste des changements intervenus entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2011 dans le niveau d'engagement formel des États membres de l'UE et du pays candidat, la Croatie, envers les obligations internationales en matière de droits de l'homme. Il actualise ainsi les informations contenues dans le dernier Rapport annuel de la FRA sur les défis et réussites dans le domaine des droits fondamentaux en 2010. Les développements survenus en 2011 sont indiqués en gris dans les tableaux suivants, tandis que les chiffres donnent un aperçu du niveau d'engagement. Le chapitre s'attache à analyser l'application dans la vie de tous les jours du traité du Conseil de l'Europe relatif aux droits de l'homme, à savoir la Charte sociale européenne (CSE), qui a fêté son cinquantième anniversaire en 2011. Il se penche ensuite

sur l'adhésion aux conventions du Conseil de l'Europe et à ses protocoles facultatifs, ainsi que sur les données de la Cour européenne des droits de l'homme relatives aux actions intentées contre les 27 États membres de l'UE et la Croatie. Enfin, le chapitre donne une vue d'ensemble des conventions des Nations Unies et de leurs protocoles facultatifs, auxquels les États membres de l'UE et la Croatie ont adhéré, en soulignant ainsi la coordination nécessaire entre les niveaux européen et des Nations Unies pour rendre le cadre des droits fondamentaux opérationnel et efficace dans toute l'UE (voir le Focus).

10.1. Engagement en faveur des droits sociaux : la Charte sociale européenne

La Charte sociale européenne a été adoptée en 1961 et révisée en 1996. La version révisée de 1996, plus détaillée et enrichie, remplace le traité initial de 1961, les deux chartes continuant pour l'instant à s'appliquer en parallèle. L'un des objectifs de la révision de la CSE était de prendre en compte les évolutions dans le domaine social et, en particulier, les nombreuses directives adoptées sur la base de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, qui a établi les grands principes sur lesquels le modèle le droit européen du travail repose. La CSE garantit des droits sociaux et

Tableau 10.1: Conformité et non-conformité du droit national et des pratiques nationales avec les dispositions de la CSE de 1961 et de 1996 (et son protocole additionnel) en 2011, selon les conclusions du CEDS, par pays

Pays	Nombre de dispositions examinées de la Charte	Nombre de constatations de conformité	Nombre de constatations de non-conformité	Non-conformité de l'État partie par rapport au nombre de dispositions examinées de la Charte (%) Rouge = plus de 25 %, Jaune = 15% à 25 %, Vert = moins de 15 %
AT	20	17	1	5
BE	29	18	4	14
BG	19	4	8	42
CY	23	11	8	35
CZ	16	10	4	25
DE	23	14	5	22
DK	3	0	2	67
EE	31	21	5	16
EL	26	13	8	31
ES	26	15	6	23
FI	30	24	2	7
FR	36	22	12	33
HU*				
IE	32	14	13	41
IT	36	17	16	44
LT	30	19	6	20
LU	25	16	4	16
LV	6	4	1	17
MT	19	11	5	26
NL**	35	19	9	26
PL	23	14	5	22
PT	36	21	4	11
RO	21	7	7	33
SE	31	25	4	13
SI	36	13	12	33
SK	27	11	8	30
UK	19	7	8	42
HR	16	7	6	38

Notes: * La Hongrie n'a pas présenté de rapport et le CEDS n'a donc pas été en mesure d'adopter des conclusions.

** Cela ne concerne que les Pays-Bas et non les territoires d'outre-mer du Royaume des Pays-Bas.

La différence entre le nombre total de cas examinés et le nombre de cas où les États membres de l'UE sont en conformité ou non avec les dispositions de la CSE est due au fait que le CEDS n'a pas été en mesure de tirer des conclusions dans certaines situations, dans l'attente d'informations complémentaires du gouvernement de l'État membre de l'UE concerné.

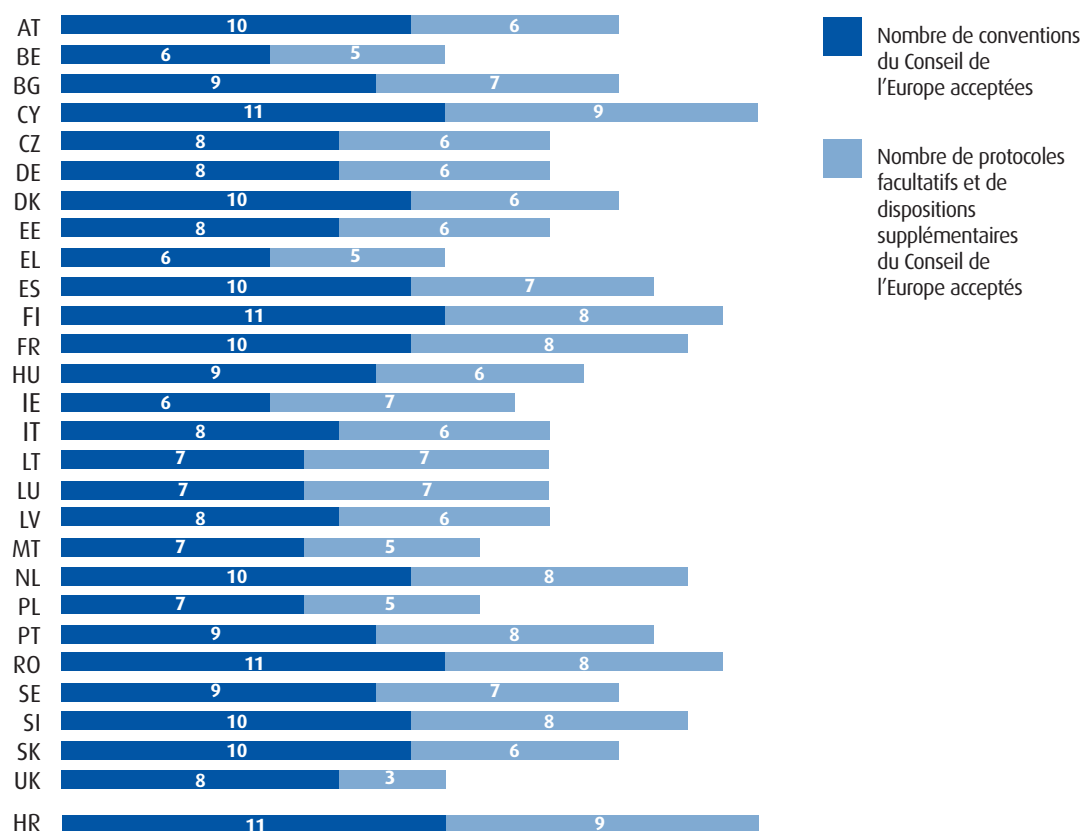
Source: FRA, 2011 ; données extraites du site web du Conseil de l'Europe, « Charte sociale européenne : Les Conclusions du Comité européen des Droits sociaux pour 2011 sont publiques », disponibles sur : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/newscoportal/conclusions2011publication_FR.asp

économiques ainsi que les droits essentiellement civils et politiques consacrés par la CEDH. Pour célébrer l'anniversaire de la CSE, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a publié une déclaration en octobre 2011, dans laquelle il réaffirme l'importance des droits sociaux en Europe et se félicite du « grand nombre de ratifications intervenues depuis le Deuxième Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement » en 1997¹. À ce jour, tous les États membres de l'UE et la Croatie, pays candidat, comptent au nombre des 43 États parties à la CSE

de 1961. Par ailleurs, avec la ratification de l'**Autriche** en 2011, 18 États membres de l'UE ont ratifié la CSE de 1996 (voir Tableau 10.2). Le Comité des Ministres a, par ailleurs, exprimé « sa détermination à garantir l'efficacité de la Charte sociale à travers un système de rapports approprié et efficace et, là où elle s'applique, la procédure de réclamations collectives », en invitant tous les États qui ne l'ont pas encore fait à envisager d'adhérer au protocole prévoyant un système de réclamations collectives (*Collective Complaint Procedure Protocol*, CCPP) (voir Tableau 10.3).² Tous les États membres de l'UE et la **Croatie** ont signé le CCPP et 12 d'entre eux, dont la Croatie, ont également

¹ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2011) *Déclaration du Comité des Ministres sur le 50^e anniversaire de la Charte sociale européenne*, 12 octobre 2011.

² *Ibid.*

Figure 10.1: Acceptation de certaines conventions du Conseil de l'Europe, par pays

Note: L'acceptation couvre le fait d'être un État partie ainsi que l'acceptation de dispositions supplémentaires de contrôle.

Source: FRA, 2011; données extraites du site internet du Conseil de l'Europe « Bureau des Traités », disponible sur : http://conventions.coe.int/?pg=/treaty/default_en.asp&nd=&lg=fr

ratifié cet instrument. Seul un État membre de l'UE, la **Finlande**, a aussi accepté la présentation de réclamations collectives (article 2 du CCPP) émanant d'organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales et de syndicats nationaux³.

Afin d'assurer le respect des dispositions des chartes de 1961 et de 1996, ainsi que du protocole additionnel de 1988, le Comité européen des droits sociaux (CEDS) contrôle tous les quatre ans la mise en œuvre du traité par les États parties. Pour couvrir toutes les dispositions au cours de ce cycle de quatre ans, le CEDS a défini quatre groupes thématiques de dispositions. Les États présentent chaque année un rapport sur l'un des quatre groupes thématiques de dispositions. Ainsi, chaque disposition de la charte est couverte par un rapport une fois tous les quatre ans. En ce qui concerne les 27 États membres de l'UE et la Croatie, le thème de 2011 est celui des enfants, des familles et des migrants, soit les articles 7, 8, 16, 19, 27 et 31 de la

charte. En 2011, le CEDS s'est donc penché sur l'application de ces articles de la CSE de 1961 par la **Croatie** et 11 États membres de l'UE (**Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Grèce, Lettonie, Luxembourg, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni et Slovaquie**), tout en examinant l'application des articles pertinents de la CSE de 1996 par 15 États membres de l'UE (**Belgique, Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Irlande, Italie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Suède**). La **Hongrie** n'a pas présenté son rapport dans les temps. Parmi les dispositions analysées pour chaque État partie, comprises entre trois et 36 selon le nombre de dispositions acceptées par chaque État, en moyenne, 27% des conclusions du CEDS constataient la non-conformité avec les dispositions de la charte dans l'ensemble des États membres de l'UE et la Croatie. Le Tableau 10.1 mentionne le nombre de dispositions examinées ainsi que le nombre et le taux de conformité du droit national et des pratiques nationales avec les dispositions de la CSE, par État membre de l'UE et pour la Croatie. Le Tableau 10.2 présente une vue d'ensemble de l'acceptation des dispositions de la CSE par les États membres de l'UE et la Croatie.

³ De plus amples informations sur la CSE sont disponibles sur : www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/presentation/overview_FR.asp?

Tableau 10.2 : Acceptation des différentes dispositions de la CSE, par pays

Article	Pays	CSE (1996)									
		AT	BE	BG	CY	EE	FI	FR	HU	IE	IT
	Nombre total accepté	16	24	17	15	20	26	31	18	28	30
1 – Droit au travail		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2 – Droit à des conditions de travail équitables		o	✓	o	o	o	✓	✓	✓	✓	✓
3 – Droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail		✓	✓	✓	o	o	o	✓	✓	✓	✓
4 – Droit à une rémunération équitable		o	✓	o	o	o	o	✓	x	✓	✓
5 – Droit syndical		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6 – Droit de négociation collective		o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7 – Droit des enfants et des adolescents à la protection		o	✓	✓	o	o	o	✓	✓	✓	✓
8 – Droit des travailleuses à la protection en cas de maternité		✓	✓	✓	o	✓	o	✓	✓	o	✓
9 – Droit à l'orientation professionnelle		✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
10 – Droit à la formation professionnelle		✓	✓	x	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓
11 – Droit à la protection de la santé		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
12 – Droit à la sécurité sociale		✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓
13 – Droit à l'assistance sociale et médicale		✓	✓	o	o	o	✓	✓	✓	✓	✓
14 – Droit au bénéfice des services sociaux		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
15 – Droits des personnes handicapées		✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
16 – Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique		✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓
17 – Droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique		✓	✓	o	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓
18 – Droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres parties		✓	✓	o	o	x	✓	✓	x	✓	✓
19 – Droit des travailleurs migrants à la protection et à l'assistance		o	o	x	✓	✓	o	✓	x	✓	✓
20 – Non-discrimination fondée sur le sexe		x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
21 – Droit à l'information et à la consultation		x	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	x	✓
22 – Droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail		x	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓
23 – Droit des personnes âgées à une protection sociale		x	x	x	x	x	✓	✓	x	✓	✓
24 – Droit à la protection en cas de licenciement		x	x	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓
25 – Droit à la protection en cas d'insolvabilité de l'employeur		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x
26 – Droit à la dignité au travail		o	o	✓	x	x	✓	✓	x	✓	✓
27 – Droit des travailleurs ayant des responsabilités familiales		o	x	o	o	✓	✓	✓	x	✓	✓
28 – Droit des représentants des travailleurs à la protection		✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓
29 – Droit à la consultation dans les procédures de licenciements collectifs		x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓
30 – Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale		x	✓	x	x	x	✓	✓	x	✓	✓
31 – Droit au logement		x	x	x	x	x	✓	✓	x	x	✓

Notes : L'acceptation couvre à la fois le fait d'être un État partie et l'acceptation de dispositions supplémentaires de contrôle. Les cellules jaunes indiquent les développements en 2011.

Source : FRA, 2011 ; données extraites du site internet du Conseil de l'Europe, « Charte sociale européenne – Tableau de dispositions acceptées », disponibles sur : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/presentation/provisionsindex_FR.asp? et <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ProvisionTableRevOct2011.pdf> and <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ProvisionTableRevOct2011.pdf>

Tableau 10.2: (suite)

								CSE (1961)										
LT	MT	NL	PT	RO	SK	SI	SE	CZ	DK	DE	EL	LV	LU	PL	ES	UK	HR	
24	21	30	31	17	25	29	23	16	18	15	21	10	16	11	23	14	15	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
✓	o	✓	✓	o	✓	✓	o	✓	o	✓	✓	×	✓	o	✓	o	✓	
✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	×	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	o	o	o	✓	×	o	o	✓	o	×	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	o	o	✓	✓	✓	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	×	o	✓	×	✓	o	✓	o	✓	
✓	o	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	o	o	✓	✓	o	✓	✓	o	✓	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	×	✓	o	✓	×	✓	o	✓	✓	×	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
o	o	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	o	×	
o	✓	✓	✓	o	o	o	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	
✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	o	✓	✓	✓	
✓	✓	✓	✓	o	o	✓	✓	o	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	×	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
o	o	✓	✓	o	o	o	✓	o	✓	✓	✓	×	✓	o	✓	✓	×	
o	×	o	✓	o	o	✓	✓	o	×	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	×	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	×	×	✓	×	✓	
✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	×	×	✓	×	✓	
✓	×	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	×	×	✓	×	✓	
×	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	×	×	✓	×	×	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓ = article adopté o = article partiellement adopté × = article non adopté										
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓											
✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓											
✓	o	✓	✓	o	o	✓	✓											
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×											
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓											
×	×	✓	✓	×	✓	✓	✓											
o	×	✓	✓	×	×	✓	✓											

Tableau 10.3 : Acceptation de diverses conventions du Conseil de l'Europe, par pays

Pays	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR
Nombre total accepté	16	11	16	20	14	14	16	14	11	17	18	18
CEDH (telle que modifiée par le Protocole 14)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CEDH Protocole 1 (propriété, éducation, etc.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CEDH Protocole 4 (interdiction de l'emprisonnement pour dette, etc.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓
CEDH Protocole 6 (peine de mort)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CEDH Protocole 7 (recours en matière pénale)	✓	S	✓	✓	✓	S	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CEDH Protocole 12 (discrimination)	S	S	✗	✓	S	S	✗	S	S	✓	✓	✗
CEDH Protocole 13 (peine de mort)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CSE (1996)*	✓	✓	✓	✓	S	S	S	✓	S	S	✓	✓
CSE CCPP **	S	✓	✓	✓	S	✗	S	✗	✓	✗	✓	✓
CPPTDP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CPPTDP Protocole additionnel	✓	S	✓	✓	✓	✓	S	✓	S	✓	S	✓
ECCVVC	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	S	✓	✓	✓
ECPT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CELRM	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	S
FCNM	✓	S	✓	✓	✓	✓	✓	✓	S	✓	✓	✗
CEEDE	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✓	S	✓	✓
« Convention d'Oviedo »	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Convention sur la cybercriminalité	S	S	✓	✓	S	✓	✓	✓	S	✓	✓	✓
Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité	S	S	✗	✓	✗	✓	✓	S	S	✗	✓	✓
CLTEH	✓	✓	✓	✓	✗	S	✓	S	S	✓	S	✓
ESCE	✓	S	✓	S	✗	S	✓	S	✓	✓	✓	✓
CADP	✗	S	✗	✗	✗	✗	✗	S	✗	✗	S	✗
« Convention d'Istanbul » ***	S	✗	✗	✗	✗	S	✗	✗	S	S	S	S

Notes : L'acceptation couvre à la fois le fait d'être un État partie et la ratification de dispositions supplémentaires de contrôle. Les cellules jaunes indiquent les développements en 2011.

CEDH (telle que modifiée par le Protocole 14) Convention européenne des droits de l'homme (Convention pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales)

CSE (1996)* Charte sociale européenne (révisée en 1996)

CSE CCPP ** Procédure de traitement des réclamations collectives de la CSE

CPPTDP Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel. L'UE pourra adhérer à la CPPTDP, en attendant des déclarations additionnelles d'États membres du Conseil de l'Europe.

CPPTDP Protocole additionnel Protocole additionnel à la CPPTDP, concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données

ECCVVC Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes

ECPT Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

CELRM Charte européenne des langues régionales et minoritaires

FCNM Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

CEEDE Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants

« Convention d'Oviedo » Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine

Tableau 10.3 (suite)

HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	HR	Nombre total accepté sur les 27 États membres et la Croatie
15	13	15	14	14	14	12	18	12	17	19	16	18	16	11	20	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s	✓	26
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	24
s	s	s	x	✓	s	x	✓	x	s	✓	x	✓	s	x	✓	8
✓	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	26
✓	✓	✓	✓	s	s	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	s	s	18
s	✓	✓	x	x	x	x	✓	x	✓	x	✓	✓	s	x	✓	13
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
✓	✓	s	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	s	✓	20
s	x	x	s	✓	x	x	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	18
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
✓	x	s	x	✓	x	s	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	17
✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	24
s	s	✓	x	s	✓	s	x	✓	s	x	s	✓	s	x	✓	12
✓	x	s	✓	s	✓	x	s	s	✓	✓	s	✓	✓	x	✓	17
✓	s	✓	✓	s	✓	s	✓	s	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	19
x	x	s	✓	s	✓	s	✓	s	✓	✓	s	✓	x	x	✓	12
s	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	21
s	s	s	s	✓	x	✓	✓	s	s	✓	s	s	s	s	✓	12
✓	x	x	s	x	x	x	x	x	x	x	✓	s	x	x	x	2
x	x	x	x	s	x	x	x	x	s	x	s	s	s	x	x	0

Protocole additionnel à la
Convention sur la cybercriminalité
CLTEH
ESCE

CADP
« Convention d'Istanbul »

Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe
commis par le biais de systèmes informatiques
Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains
Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle et les abus
sexuels
Convention sur l'accès aux documents publics
Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes
et la violence domestique

✓ = État partie /
applicable
s = signé
x = non signé

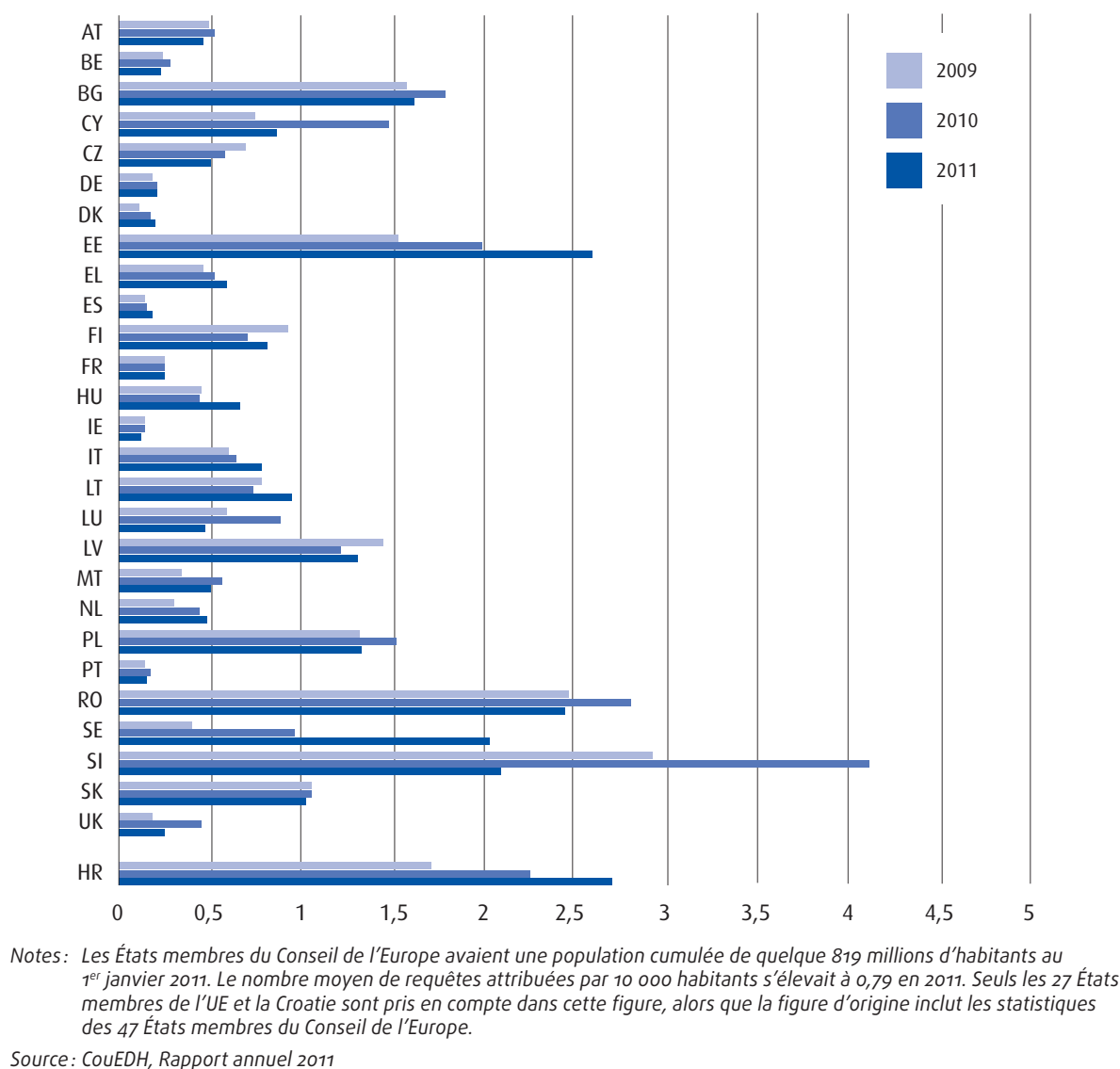
* Tous les États membres de l'UE sont des États parties à la CSE de 1961.

** L'article D de la CSE de 1996 dispose que la procédure des réclamations collectives est applicable aux dispositions de la version révisée de 1996 de la CSE pour les États qui ont ratifié le Protocole additionnel de la CSE concernant le système de réclamations collectives. Selon cet article, les États parties peuvent aussi accepter la procédure de réclamations collectives à tout moment, sans être officiellement partie au CCPP de la CSE ; la Bulgarie et la Slovaquie ont fait usage de cette possibilité.

*** La « Convention d'Istanbul » a été adoptée en avril 2011.

Source : FRA, 2011 ; données extraites du site internet du Conseil de l'Europe « Bureau des Traités », disponible sur : http://conventions.coe.int/?pg=treaty/default_en.asp&nd=&lg=fr

Figure 10.2: Requêtes soumises à une instance judiciaire par 10 000 habitants, par pays

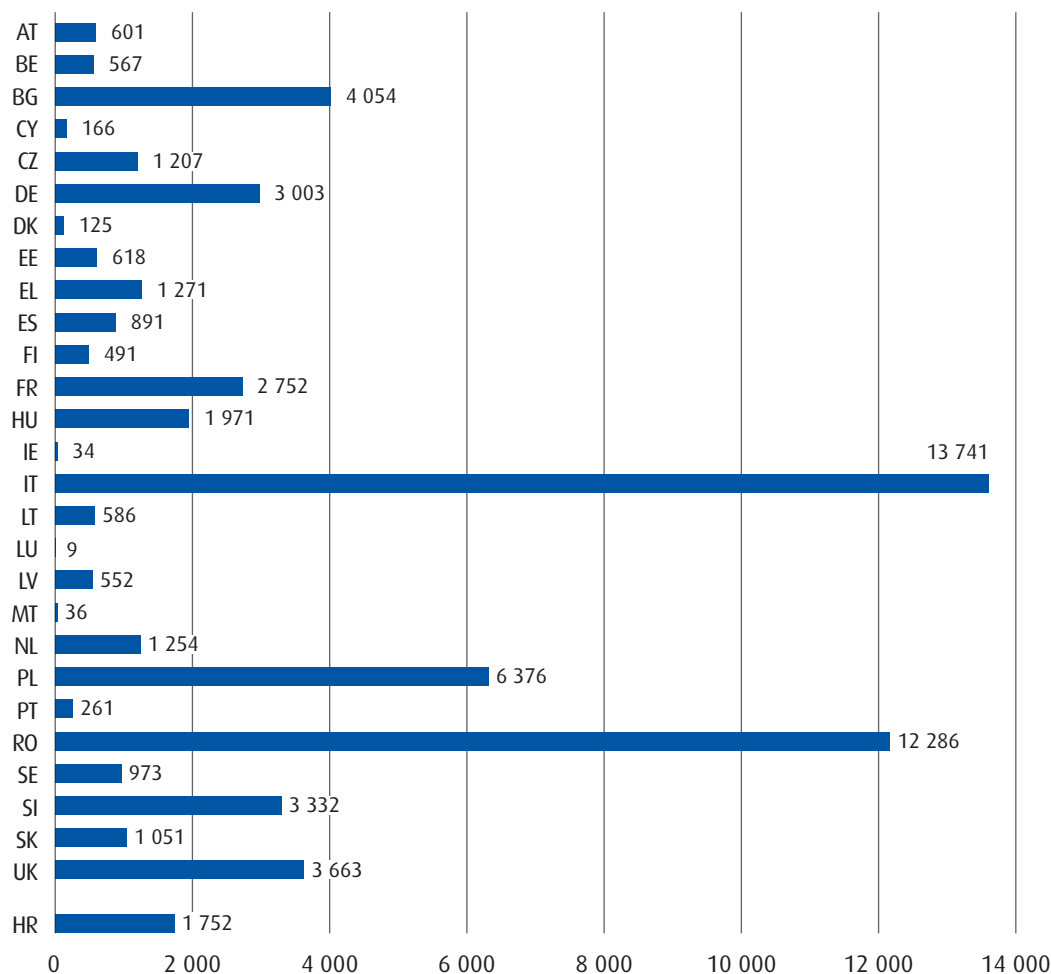


10.2. Acceptation des conventions et protocoles du Conseil de l'Europe

Plusieurs développements importants sont intervenus en 2011 en ce qui concerne les conventions et protocoles du Conseil de l'Europe (voir Tableau 10.3, pp. 270-271). Il s'agit essentiellement de l'adoption en avril par le Conseil de l'Europe d'une nouvelle Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (« Convention d'Istanbul »), un cadre juridique complet pour la protection des femmes qui élargit l'arsenal de conventions du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme (pour plus d'informations, voir le Chapitre 9 consacré aux droits des victimes de la criminalité). À la fin 2011, 11 États membres de l'UE avaient signé la Convention d'Istanbul, mais aucun ne l'avait encore ratifié.

Ainsi qu'il ressort du Tableau 10.3, en 2011, l'**Autriche**, la **Bulgarie**, la **Finlande**, le **Luxembourg** et la **Roumanie**, ainsi que la **Croatie** ont ratifié la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle et les abus sexuels (ESCE), portant le nombre total de ratifications par des États membres de l'UE à 11, plus la Croatie. Le **Royaume-Uni** a ratifié la Convention sur la cybercriminalité ; son protocole additionnel a été ratifié par l'**Allemagne** et la **Finlande** et signé par l'**Italie**. Ainsi, à la fin 2011, tous les États membres de l'UE avaient signé la convention et 18, plus la Croatie, l'avaient ratifiée. Le protocole additionnel a été signé par neuf États membres de l'UE et ratifié par 11, la **Croatie** étant partie à la fois à la convention et au protocole.

L'UE a poursuivi ses négociations d'adhésion à la CEDH en 2011 et a pris les dernières mesures afin d'évaluer les dimensions juridiques pertinentes de l'accord d'adhésion de l'UE. Dans le cadre de ce processus, tous les États

Figure 10.3: Nombre de requêtes pendantes devant des formations juridictionnelles depuis décembre 2011, par pays déclarant

Note: Seuls les 27 États membres de l'UE et la Croatie couverts par ce Rapport annuel figurent dans le graphique, alors que la figure originale comprenait des statistiques sur les 47 états membres du Conseil de l'Europe.

Source: CouEDH, Rapport annuel 2011

membres de l'UE doivent ratifier l'accord d'adhésion, dont les modalités doivent être acceptées par tous les États membres du Conseil de l'Europe par le biais du consentement formel de leurs parlements nationaux respectifs⁴. Bien qu'aucune date butoir n'ait encore été fixée pour l'adhésion de l'UE à la CEDH, le processus devrait prendre fin dans les meilleurs délais⁵. Dès que l'UE sera partie à la CEDH, le système juridique de l'Union européenne proprement dite sera placé sous le

contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) concernant sa conformité à la CEDH.⁶

10.3. Arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

Les statistiques les plus récentes de la CouEDH indiquent que la cour a rendu 633 arrêts concernant des actions menées contre les 27 États membres de l'UE et la **Croatie**. Comme le montre le Tableau 10.4, les actions engagées devant la CouEDH concernaient

4 Conseil de l'Europe, Groupe informel sur l'Adhésion de l'Union européenne à la Convention (2011), *Adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. Réponses à des questions fréquemment posées*, 30 juin 2011.

5 Conseil de l'Europe, Comité directeur pour les droits de l'Homme (2011), *Rapport au Comité des Ministres sur l'élaboration d'instruments juridiques pour l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme*, 14 octobre 2011.

6 Conseil de l'Europe, Groupe informel sur l'Adhésion de l'Union européenne à la Convention (2011), *Adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. Réponses à des questions fréquemment posées*, 30 juin 2011.

Tableau 10.4 : Nombre d'arrêts rendus par la CouEDH en 2011, par article de la CEDH, et nombre d'affaires « importantes » en attente d'exécution à la fin 2011, par pays

	Nombre d'arrêts	Arrêts constatant une violation	Arrêts ne constatant pas de violation	Règlements amiables/ Arrêts de rejet	Autres arrêts**	Droit à la vie – privation de vie	Absence d'enquête effective	Interdiction de la torture	Traitements inhumains ou dégradants	Absence d'enquête effective	Interdiction de l'esclavage et du travail forcé	Droit à la liberté et à la sûreté	Droit à un procès équitable	Durée de la procédure
Article de la CEDH	2	2	3	3	3	4	5	6	6					
AT	12	7	4	1										5
BE	9	7	1		1	2			6			6	2	
BG	62	52	8		2	1	4	1	3	3		10	2	21
CY	2	1	1											1
CZ	22	19	1		2							1	13	2
DE	41	31	9		1				1			8		19
DK	6	1	5											
EE	3	3										1	1	
EL	73	69	2		2				10			8	6	50
ES	12	9	2		1					1			4	1
FI	7	5			2									2
FR	33	23	9		1		1	1	5			1	11	2
HU	34	33			1				3			5	4	19
IE	2	2												2
IT	45	34	3		8	1	1		2			2	7	16
LT	10	9		1					1	1			3	5
LU	3	1	2										1	
LV	12	10	2									17		1
MT	13	9	3		1								3	3
NL	6	4	2									4	1	
PL	71	54	16		1	1			5			16	14	15
PT	31	27	3		1								1	13
RO	68	58	3		7	3	8		20	6		2	9	10
SE	4		4											
SI	12	11	1						2				1	6
SK	21	19	2						1			12	2	5
UK	19	8	9	2			5	2				1	3	1
Sous-total		506	92	4	31	8	19	4	59	11		94	88	199
Total		633*												
HR	25	23	2				2		3	4		5	8	3

Notes : Les arrêts peuvent porter sur plus d'une disposition.

* Certains arrêts concernent deux États membres, une affaire pour chacune des paires suivantes : Italie et France, Grèce et Belgique, Pologne et Allemagne, France et Belgique.

** Autres arrêts : juste satisfaction, révision d'arrêts, exceptions préliminaires et défaut de compétence.

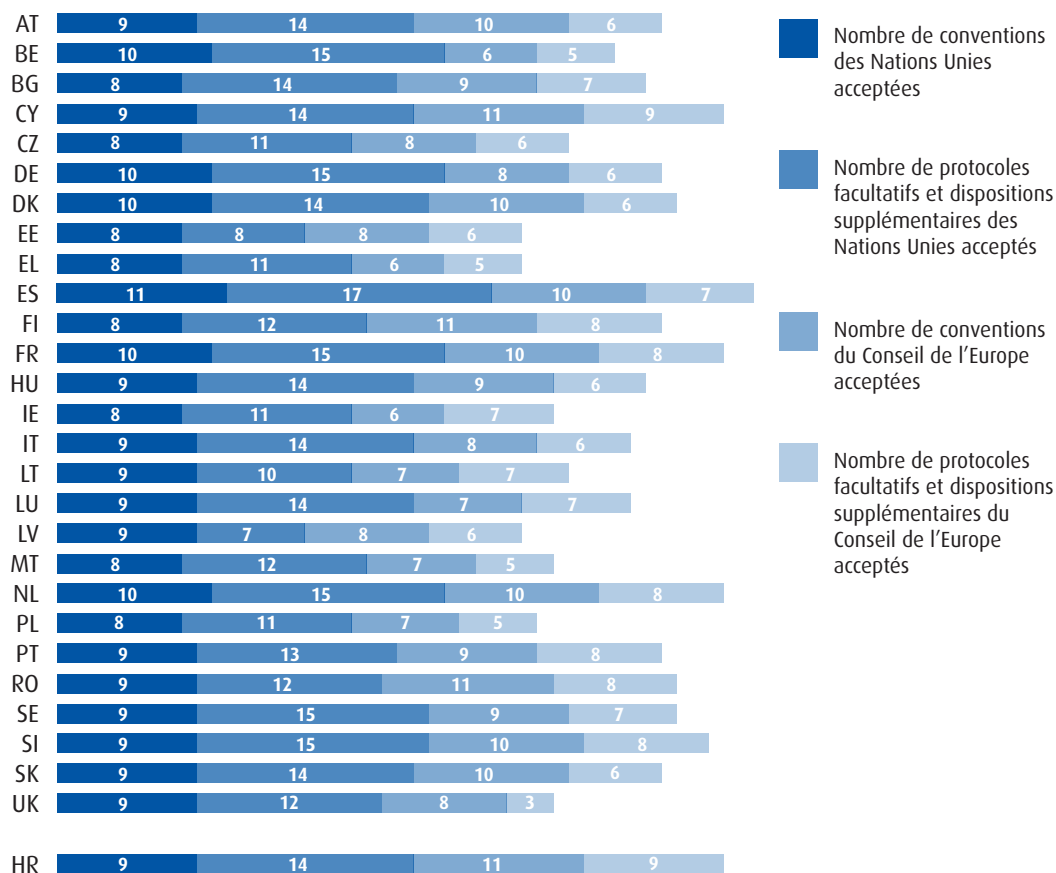
*** Les affaires « importantes » concernent le contrôle de l'exécution et sont celles que le Conseil de l'Europe a identifiées comme n'étant pas des affaires répétitives, mais comme des affaires qui font apparaître un problème structurel ou général dans l'État concerné, dont la solution requiert l'adoption de mesures.

Source : FRA, 2011; données extraites du Rapport annuel 2011 de la Cour européenne des droits de l'homme, « Violations par article et par État », disponible sur : www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/596C7B5C-3FFB-4874-85D8-F12E8F67C136/0/TABLEAU_VIOLATIONS_EN_2011.pdf

Tableau 10.4 (suite)

Affaires « importantes » en attente d'exécution ***	Autres articles de la convention	Droit à ne pas être jugé ou puni deux fois	Droit à des élections libres	Droit à l'instruction	Protection de la propriété	Interdiction de discrimination	Droit à un recours effectif	Droit au mariage	Liberté de réunion et d'association	Liberté d'expression	Liberté de pensée, de conscience et de religion	Droit au respect de la vie privée et familiale	Pas de peine sans loi	Défaut d'exécution
	P7-4	P1-3	P1-2	P1-1	14	13	12	11	10	9	8	7	6	
21				1	1	1								
22						2			1					
116	6			7	1	26		3	2	1	5			
8														
20						1					2			
14				1		10		1	1		2	5	1	
3											1			
3						1								
63				4	1	32				1	1		3	
15									1		2			
16									1		2			
46				1		6			2	1	2			
25	1					1			2		2			
3						1								
59	1	1									2		1	
10		1												
5														
18	2										2			
12				5	1				2					
8														
72				1					2		8		1	
12				8		10			3		2			
88	1			10		4		1	1		8		6	
6														
9						7					2			
20					1	3	1		1		2		1	
25									1		1			
	11	2		53	5	105		5		3	46	5	13	
719														
42		1		2		1					4			

Figure 10.4 : Acceptation des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, par pays



Notes : L'acceptation couvre à la fois le fait d'être un État partie et l'acceptation de dispositions supplémentaires de contrôle. La figure couvre les instruments inclus dans les Tableaux 10.3 (conventions du Conseil de l'Europe) et 10.5 (conventions des Nations Unies).

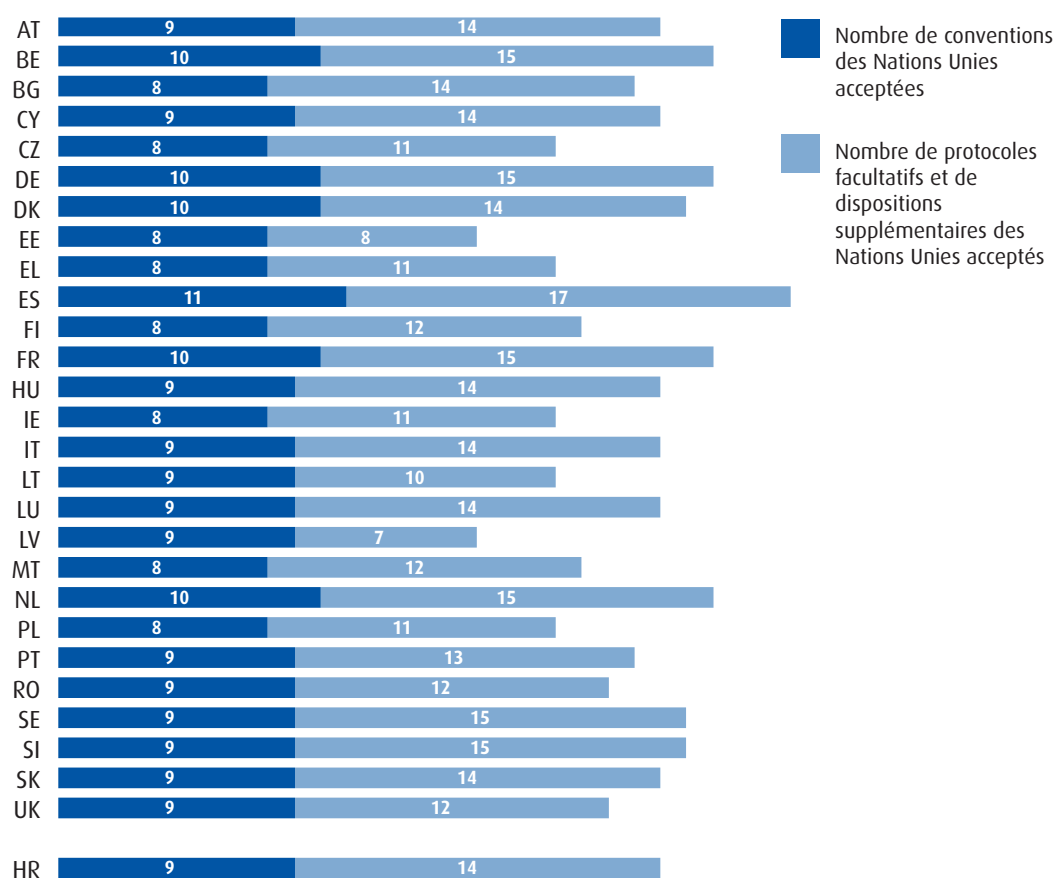
Source : FRA, 2011; données extraites du site internet des Nations Unies « Collection des Traités », disponible sur : <http://treaties.un.org/Home.aspx?lang=fr> et du site internet du Conseil de l'Europe « Bureau des Traités », disponible sur : http://conventions.coe.int/?pg=treaty/default_en.asp&nd=&lg=fr

le plus souvent la durée de la procédure (199 arrêts), le droit à un recours effectif (105), le droit à la liberté et à la sécurité (94) et le droit à un procès équitable (88). Par rapport à 2010, où 795 arrêts avaient été rendus contre des États membres de l'UE, la Cour européenne des droits de l'homme a été amenée à se prononcer nettement moins souvent sur la durée de la procédure, le droit à la propriété et le défaut d'exécution en 2011.

Le Tableau 10.4 présente une vue d'ensemble du nombre d'arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme en 2011, ventilés par article de la CEDH et par pays. Il montre également le nombre d'affaires « importantes » en attente d'exécution. Le Conseil de l'Europe qualifie d'« importantes » les affaires qui ne sont pas répétitives, mais concernent un problème structurel ou général dans l'État concerné. Ces problèmes ne peuvent être résolus que par l'adoption de mesures législatives générales.

Il est également intéressant d'examiner d'autres statistiques élaborées par la CouEDH, par exemple le nombre de plaintes, qu'elle attribue à ses formations judiciaires internes par nombre d'habitants, baptisées « requêtes attribuées à une formation judiciaire ». La Figure 10.2 les représente graphiquement sur la base des statistiques de la CouEDH. Alors que, de manière générale, la charge de travail de la CouEDH est restée constante ces trois dernières années, l'analyse de pays comme la **Croatie**, l'**Estonie** et la **Suède** fait apparaître une hausse constante et marquée des requêtes pendantes entre 2009 et 2011.

Figure 10.5: Acceptation de certaines conventions des Nations Unies, par pays



Note: L'acceptation couvre à la fois le fait d'être un État partie et l'acceptation de dispositions supplémentaires de contrôle. Il est à noter que la figure couvre toutes les conventions des Nations Unies ainsi que les protocoles facultatifs et les dispositions facultatives mentionnées au Tableau 10.5.

Source: FRA, 2011; données extraites du site internet des Nations Unies « Collection des Traités », disponible sur: <http://treaties.un.org/Home.aspx>

10.4. Acceptation des instruments, conventions et protocoles des Nations Unies

Dans le cadre des Nations Unies, la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRPD) représente le lien formel le plus étroit entre le système des droits de l'homme de l'Union européenne et celui des Nations Unies. Cette convention est le premier des traités internationaux fondamentaux en matière de droits de l'homme qui autorise expressément l'adhésion d'organisations régionales, une possibilité dont l'UE a fait usage en devenant partie à la CRPD en décembre 2010.

En 2011, trois États membres de l'UE supplémentaires (**Chypre**, **Luxembourg** et **Roumanie**) ont ratifié la CRPD, portant le nombre total d'États parties à 19, plus la **Croatie**. Tous les États membres de l'UE ont, au minimum,

signé la CRPD. En 2011, **Chypre** et le **Luxembourg** ont aussi ratifié le protocole facultatif à la CRPD, qui autorise les plaintes individuelles. Le nombre total d'États membres de l'UE qui sont parties au protocole facultatif se rapportant à la CRPD est de 16, plus la Croatie, six autres États membres ayant signé le protocole. La CRPD illustre l'interconnexion croissante entre les niveaux national, européen et international en matière de droits de l'homme, dans la mesure où elle renforce le cadre institutionnel et assure la cohérence entre ces différents niveaux (voir le Tableau 10.5, le Focus et la section 5.5 du Chapitre 5).

D'autres conventions des Nations Unies en vigueur depuis un certain temps ont connu moins d'activités de la part de l'UE en 2011. La **Grèce** a ratifié la Convention contre la criminalité transnationale organisée (CCTO), qui a pour but de protéger et d'aider les victimes de la traite des personnes, et ses protocoles facultatifs (Protocole 1 contre le trafic illicite de migrants et Protocole 2 contre la traite des personnes). Comme indiqué

Tableau 10.5 : Acceptation d'une sélection de conventions des Nations Unies, par pays

	Pays											
	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR
Total accepté	23	25	22	23	19	25	23	16	19	27	20	25
ICERD	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICERD - Plaintes individuelles (art. 14, paragraphe 1)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓
ICCPR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICCPR - Plaintes d'un État (art. 41)	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✗
ICCPR - OP1 (plaintes individuelles)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICCPR - OP2 (peine de mort)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICESCR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICESCR - OP (Plaintes individuelles) [pas encore en vigueur]	✗	S	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	S	✗
CEDAW	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CEDAW - OP (Plaintes individuelles)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓
CEDAW - OP (Procédure d'enquête, article 10, retrait)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓
CAT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CAT - OP	S	S	✓	✓	✓	✓	✓	✓	S	✓	S	✓
CAT - Plaintes d'un État (art. 21, paragraphe 1)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓
CAT - Plaintes individuelles (art. 22, paragraphe 1)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓
CAT - Procédure d'enquête (art. 20, paragraphe 2, retrait à l'art. 28, paragraphe 1)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CRC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CRC - OP1 (conflit armé)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	S	✓	✓	✓	✓
CRC - OP2 (prostitution)	✓	✓	✓	✓	S	✓	✓	✓	✓	✓	S	✓
ICRMW	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
CRSR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CCTO	✓	✓	✓	✓	S	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CCTO - OP1 (trafic illicite de migrants)	✓	✓	✓	✓	S	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CCTO - OP2 (traite des personnes)	✓	✓	✓	✓	S	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICPED	S	✓	S	S	✗	✓	S	✗	S	✓	S	✓
ICPED - Plaintes individuelles (article 31)	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✓
CRPD	✓	✓	S	✓	✓	✓	✓	S	S	✓	S	✓
CRPD - OP (Plaintes individuelles)	✓	✓	S	✓	S	✓	✗	✗	S	✓	S	✓
OIT C169	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✓	✗	✗
OIT C189*	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗

Notes : L'acceptation couvre à la fois le fait d'être un État partie et l'acceptation de dispositions supplémentaires de contrôle. Les cellules jaunes indiquent les développements en 2011.

ICERD Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

ICCPR Pacte international relatif aux droits civils et politiques

ICCPR - OP1 Protocole facultatif se rapportant à l'ICCPR

ICCPR - OP2 Deuxième protocole facultatif à l'ICCPR visant à abolir la peine de mort

ICESCR Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

ICESCR - OP Protocole facultatif se rapportant à l'ICESCR

CEDAW Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

CEDAW - OP Protocole facultatif se rapportant à la CEDAW

CAT Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

CAT - OP Protocole facultatif se rapportant à la CAT

CRC Convention relative aux droits de l'enfant

CRC - OP1 Protocole facultatif à la CRC concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés

CRC - OP2 Protocole facultatif à la CRC concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants

Tableau 10.5 (suite)

HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	HR	Nombre total accepté sur 28 pays
23	19	23	19	23	16	20	24	19	22	21	24	24	23	21	23	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
✓	✓	✓	×	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	23
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
✓	✓	✓	×	✓	×	✓	✓	✓	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	20
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	27
✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	S	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	26
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
×	×	S	×	S	×	×	S	×	S	×	×	S	S	×	×	1
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
✓	✓	✓	✓	✓	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25
✓	✓	✓	✓	✓	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
×	S	S	×	✓	×	✓	✓	✓	S	✓	✓	✓	×	✓	✓	17
✓	✓	✓	×	✓	×	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	24
✓	✓	✓	×	✓	×	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	×	✓	23
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
✓	S	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25
×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	0
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
✓	S	✓	✓	S	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
×	S	S	S	S	×	S	✓	×	S	S	S	S	S	×	S	5
×	×	×	×	×	×	×	✓	×	×	×	×	×	×	×	×	4
✓	S	✓	✓	✓	✓	S	S	S	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	20
✓	×	✓	✓	✓	✓	S	×	×	✓	S	✓	✓	✓	✓	✓	17
×	×	×	×	×	×	×	✓	×	×	×	×	×	×	×	×	3
×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	0

ICRMW Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille

ICPED Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées

CRPD Convention relative aux droits des personnes handicapées

CRPD – OP Protocole facultatif à la CRPD

OIT C169 Convention relative aux peuples indigènes et tribaux

OIT C189 Convention sur les travailleuses et travailleurs domestiques

CCTO Convention contre la criminalité transnationale organisée

CCTO – OP 1 Protocole facultatif 1 à la CCTO contre le trafic illicite de migrants

CCTO – OP 2 Protocole facultatif 2 à la CCTO concernant la traite des personnes

CRSR Convention relative au statut des réfugiés

* La Convention C189 de l'OIT a été adoptée en 2011, mais n'est pas encore entrée en vigueur.

✓ = État partie/
provisions
acceptées
S = signé
× = non signé

Source: FRA, 2011 ; données extraites du site internet des Nations Unies « Collection des Traités », disponible sur : <http://treaties.un.org/Home.aspx>

Tableau 10.6 : Recommandations découlant de l'Examen périodique universel en 2011, par pays

	Total	Acceptées*	Reportées	Rejetées
AT	170	135	0	35
BE	155	112	13	30
DK	133	82	2	49
EE	125	91	22	11
EL	139	116	2	21
HU	148	113	29	6
IE	Rapport de résultats en attente			
LT	Rapport de résultats en attente			
LV	122	71	44	7

Notes : * Les chiffres sont susceptibles de changer étant donné que des recommandations reportées ou rejetées peuvent être acceptées ultérieurement. Il est à noter que ces chiffres peuvent varier selon la source utilisée pour la collecte des données.

Source : FRA, 2011; le tableau repose sur les informations disponibles sur : www.upr-info.org/+Detailed-statistics-available+.html et www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx

au Tableau 10.5, cette ratification porte à 26 le nombre d'États membres de l'UE parties à la CCTO, sans compter la Croatie. L'adhésion aux Protocoles 1 et 2 est passée à 24 et 26 États membres, respectivement. La **Croatie** est partie à la convention et à ses protocoles, tout comme l'UE, qui a ratifié la convention en 2004 et les Protocoles 1 et 2 en 2006.

Bien que tous les États membres de l'UE et la **Croatie** soient parties à la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC), les deux protocoles joints à ce traité doivent encore être pleinement ratifiés pour tous les États membres de l'UE. Vingt-quatre États membres de l'UE sont parties au Protocole 2 sur la prostitution des enfants, le **Luxembourg** étant devenu partie en 2011. La **Belgique** et les **Pays-Bas** ont ratifié la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (ICPED), portant de trois à cinq le nombre total de ratifications. De même, en ce qui concerne la Convention contre la torture, déjà ratifiée par tous les États membres de l'UE, la **Bulgarie** a ratifié et la **Grèce** a signé le protocole facultatif (OP-CAT), réclamant la mise en place ou la désignation de mécanismes nationaux de prévention. Grâce aux ajouts intervenus en 2011, 17 États membres de l'UE et la **Croatie** sont parties à la Convention et sept autres en sont signataires. La Convention internationale sur les droits des travailleurs migrants (ICRMW) est désormais le seul traité fondamental des Nations Unies sur les droits de l'homme à n'avoir été signé ou ratifié par aucun État membre de l'UE. Cependant, une Convention sur les travailleuses et travailleurs domestiques (OIT C189), bien qu'elle ne soit pas encore en vigueur, a été adoptée dans le cadre de l'Organisation internationale du travail (OIT) en juin 2011.

La plupart des traités susvisés des Nations Unies prévoient la mise en place d'organes de contrôle qui surveillent la mise en œuvre par les États parties de leurs obligations, notamment par le biais d'une procédure de rapport périodique. Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies assume également un rôle de surveillance en réalisant l'Examen périodique universel (EPU) institué en 2006. En 2011, l'EPU terminait son premier cycle de quatre ans et avait examiné l'ensemble des États membres des Nations Unies⁷. Comme le montre le Tableau 10.6, en 2011, neuf États membres de l'UE ont fait l'objet de la procédure de l'EPU, à savoir l'**Autriche**, la **Belgique**, le **Danemark**, l'**Estonie**, la **Grèce**, la **Hongrie**, l'**Irlande**, la **Lettonie** et la **Lituanie**⁸.

Le groupe de travail sur l'EPU formule des recommandations basées sur des examens et qui suggèrent comment mieux répondre aux obligations en matière de droits de l'homme au niveau national. Les États sont libres d'accepter, de refuser ou de reporter la mise en œuvre de ces recommandations. La **Belgique**, par exemple, a reçu 121 recommandations, en a accepté 85, rejeté six et reporté treize. Sur les 122 recommandations reçues, la **Lettonie** en a accepté 71, rejeté sept, et reporté quatre. Les motifs d'un rejet ou d'un report de recommandations varient selon les pays. Les reports sont parfois décidés afin de déterminer comment répondre au mieux à une recommandation et un rejet peut s'expliquer par le fait que des mesures similaires sont déjà en cours de réalisation. La Belgique a ainsi rejeté une recommandation relative à l'établissement

7 De plus amples informations sur le mécanisme d'EPU sont disponibles sur : <http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>.

8 De plus amples information sur les sessions de l'EPU sont disponibles sur : www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRSessions.aspx.

Tableau 10.7 : Aperçu des rapports de suivi publiés sur des États membres de l'UE et la Croatie dans le cadre des procédures de suivi des Nations Unies et du Conseil de l'Europe en 2011, par pays

pays	Rapports des Nations Unies								Rapports du Conseil de l'Europe					Total
	CERD	HRC	CESCR	CEDAW	CAT	CRC	CRC-OP-SC	CRPD	EpU	ECPT	CAHLR	FCNM	ECRI	
AT									✓			✓		2
BE									✓					1
BG		✓			✓									2
CY											✓		✓	2
CZ	✓					✓						✓		3
DE			✓		✓									2
DK						✓			✓			✓		3
EE			✓						✓	✓		✓		4
EL									✓					1
ES	✓							✓		✓	✓		✓	5
FI					✓	✓					✓			3
FR														0
HU									✓					1
IE	✓				✓				✓	✓				4
IT				✓		✓								2
LT	✓								✓	✓			✓	4
LU														0
LV									✓	✓				2
MT	✓									✓				2
NL														0
PL										✓	✓			2
PT														0
RO										✓	✓			2
SE											✓			1
SI					✓							✓		2
SK														0
UK	✓											✓		2
HR														0
Total	6	1	2	1	5	4	0	1	9	8	6	6	3	52

Notes: ✓ = Participation aux cycles de suivi en 2011

CERD Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

HRC Comité des droits de l'homme (organe conventionnel du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

ICCPR)

CESCR Comité des droits économiques, sociaux et culturels

CEDAW Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes

CAT Comité contre la torture

CRC Comité des droits de l'enfant

CRC-OP-SC Comité des droits de l'enfant (surveillance du protocole facultatif concernant la vente des enfants)

CRPD Convention des droits des personnes handicapées

EpU Examen périodique universel

ECPT Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

CAHLR Comité d'experts sur les langues régionales et minoritaires

FCNM Comité consultatif concernant les questions des minorités nationales

ECRI Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

Source: FRA, 2011; données extraites de: Organes des Nations Unies: <http://tb.ohchr.org/default.aspx>;organes du Conseil de l'Europe: www.cpt.coe.int/fr/etats.htm,www.coe.int/t/dg4/education/minlang/report/default_FR.asp?www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/table_FR.asp?,www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/countrybycountry_FR.asp?

d'un plan national des droits de l'homme, parce qu'elle avait déjà entamé la mise en œuvre d'une approche sectorielle des droits de l'homme⁹.

À la différence du système de l'EPU, qui analyse la situation globale des droits de l'homme dans un État, les organes conventionnels des Nations Unies surveillent la mise en œuvre des droits garantis par leurs traités respectifs. Un organe conventionnel procède généralement à un examen sur la base des rapports réguliers présentés par l'État concerné. Les cycles d'examen des organes conventionnels sont normalement de quatre ou cinq ans, à l'exception de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD), dont le cycle d'examen s'étend sur deux ans. En 2011, plusieurs États membres de l'UE ont fait l'objet d'un examen par des organes conventionnels des Nations Unies. Comme le montre le Tableau 10.7, de tous les organes conventionnels, celui de l'ICERD, à savoir le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, a passé en revue le plus grand nombre d'États membres de l'UE en 2011, à savoir **l'Espagne, l'Irlande, la Lituanie, Malte, la République tchèque et le Royaume-Uni**. Le tableau montre que les États membres de l'UE font l'objet de diverses activités de suivi tant au niveau des Nations Unies que du Conseil de l'Europe.

Nations Unies pourrait garantir un paysage dans lequel les droits fondamentaux seraient protégés et soutenus avec vigueur. Le défi que représente la coordination et le renforcement d'une approche conjointe en matière de protection des droits fondamentaux est analysée dans le Focus de ce rapport annuel intitulé « Donner corps aux droits : le paysage des droits fondamentaux dans l'Union européenne ».

10.5. Garantir la protection et la promotion des droits fondamentaux

Les interactions semblent se multiplier entre les mécanismes nationaux, européens et ceux des Nations Unies pour la protection et la promotion des droits de l'homme. Au vu des compétences considérables de l'UE en la matière, le Bureau régional du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour l'Europe a publié en 2011 un rapport intitulé *The European Union and international human rights law*¹⁰, portant sur l'UE et le droit international des droits de l'homme. Il s'achève sur une série de recommandations adressées aux organes de l'UE et des Nations Unies, parmi lesquelles figure une suggestion générale selon laquelle l'UE, ses États membres et les organes des Nations Unies devraient coopérer étroitement afin de réduire le risque de lacunes dans la protection des droits de l'homme dans la région européenne. Un tel degré de coordination et de synergie entre l'échelon national, européen et des

9 Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011) « Human Rights Council adopts outcomes of Universal Periodic Review on Belgium, Denmark and Palau », communiqué de presse, 21 septembre 2011.

10 Nations Unies, Bureau régional du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme pour l'Europe (2011), *The European Union and International Human Rights Law*.



Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

Droits fondamentaux : défis et réussites en 2011

2012 – 282 p. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-920-7

doi:10.2811/62329

De nombreuses informations sur l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sont disponibles sur le site internet de la FRA: fra.europa.eu.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE

Publications gratuites:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne. Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu> ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne (http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

Code pays

AT	Autriche
BE	Belgique
BG	Bulgarie
CY	Chypre
CZ	République tchèque
DE	Allemagne
DK	Danemark
EE	Estonie
EL	Grèce
ES	Espagne
FI	Finlande
FR	France
HU	Hongrie
HR	Croatie
IE	Irlande
IT	Italie
LT	Lituanie
LU	Luxembourg
LV	Lettonie
MT	Malte
NL	Pays-Bas
PL	Pologne
PT	Portugal
RO	Romanie
SE	Suède
SI	Slovénie
SK	Slovaquie
UK	Royaume-Uni



Le rapport annuel complet de la FRA ainsi que les développements clés en matière de droits fondamentaux de l'année 2011 – Highlights 2011 – sont disponibles en allemand, anglais et français. Ces documents peuvent être téléchargés du site web de la FRA :



HELPING TO MAKE FUNDAMENTAL RIGHTS A REALITY FOR EVERYONE IN THE EUROPEAN UNION

L'Union européenne (UE) et ses 27 États membres ont progressé sur un certain nombre d'initiatives, afin de sécuriser et de garantir les droits fondamentaux pour tous dans l'UE. L'UE a adopté des mesures politiques et législatives clés, par exemple dans le domaine de la protection des victimes de la criminalité, de la traite des êtres humains et de l'intégration des Roms, et, pour la première fois, elle est devenue partie à un traité international sur les droits de l'homme – la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées. Plusieurs États membres ont réformé leur système de protection de l'enfance, ont pris des mesures pour lutter contre la violence à l'égard des femmes, et ont consenti des efforts considérables pour raccourcir la durée des procédures judiciaires.

Toutefois, un grand nombre de défis restent d'actualité. Le racisme, l'égalité et la non-discrimination devraient rester des préoccupations premières. L'année 2012 sera également cruciale pour la finalisation du régime d'asile européen commun ainsi que pour le débat sur le nouveau cadre de protection des données à caractère personnel de l'UE.

Sur la base de données socio-légales objectives, fiables et comparables, le Rapport annuel de la FRA de cette année témoigne les évolutions positives qui ont eu lieu en 2011, ainsi que les défis auxquels l'UE et ses États membres font face dans le domaine des droits de l'homme. Il examine les progrès de l'UE et des États membres en matière des obligations en vertu de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, recouvrant les sujets suivants : l'asile, l'immigration et l'intégration ; les contrôles aux frontières et la politique en matière des visas ; la société de l'information et la protection des données à caractère personnel ; les droits de l'enfant et la protection des enfants ; l'égalité et la non-discrimination ; le racisme et la discrimination ethnique ; la participation des citoyens européens au fonctionnement démocratique de l'Union ; l'accès à une justice efficace et indépendante ; et les droits des victimes de la criminalité.

FOCUS

Le Focus du rapport annuel de la FRA de cette année dessine le paysage des droits fondamentaux dans l'UE aujourd'hui. Il examine les relations et les interactions entre les diverses institutions, normes et lois à différents niveaux : national, du Conseil de l'Europe, de l'UE et international. Il décrit également les droits, les organes et les procédures à ces différents niveaux, qui, en combinaison, ne devraient pas seulement protéger et promouvoir les droits fondamentaux, mais devraient avoir aussi pour objectif de faire de ces droits une réalité pour tous dans l'UE.



Office des publications

FRA - AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Schwarzenbergplatz 11 - 1040 Vienne - Autriche
Tél.: +43 (1) 580 30 - 60 - Fax: +43 (1) 580 30 - 693
fra.europa.eu - info@fra.europa.eu
facebook.com/fundamentalrights
linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency
twitter.com/EURightsAgency

ISSN 1831-0370

ISBN 978-92-9192-920-7



9 789291 929207