



Rapport sur les droits fondamentaux 2016 Avis de la FRA

En 2015, l'Union européenne (UE) et ses États membres ont introduit et poursuivi de nombreuses initiatives destinées à protéger et renforcer les droits fondamentaux. Le « Rapport sur les droits fondamentaux 2016 » de la FRA résume et analyse les principales évolutions dans le domaine des droits fondamentaux, en relevant à la fois les progrès réalisés et les obstacles persistants. La présente publication présente les avis de la FRA sur les principales évolutions dans ces domaines thématiques ainsi qu'un résumé des éléments factuels étayant ces avis. Elle fournit ainsi une vue d'ensemble concise mais instructive des principaux défis en matière de droits fondamentaux auxquels l'UE et ses États membres doivent faire face.

Table des matières

focus Asile et migration vers l'UE en 2015	2
1 La Charte des droits fondamentaux de l'UE et son utilisation par les États membres	6
2 Égalité et non-discrimination	8
3 Racisme, xénophobie et intolérance qui y est associée	10
4 Intégration des Roms	13
5 Société de l'information, vie privée et protection des données à caractère personnel	15
6 Droits de l'enfant	17
7 Accès à la justice, notamment droits des victimes de la criminalité	19
8 Développements dans la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées	21



Asile et migration vers l'UE en 2015

Plus d'un million de personnes ont cherché refuge dans les États membres de l'Union européenne (UE) en 2015, confrontant l'UE à un défi sans précédent. Bien que ces personnes ne représentent qu'environ 0,2 % de la population mondiale, ce nombre était beaucoup plus élevé que les années précédentes. En outre, avec environ 60 millions de personnes déplacées de force dans le monde en raison de persécutions, de conflits, de violence généralisée ou de violations des droits de l'homme, l'ampleur de ces mouvements devrait persister pendant un certain temps. La FRA a examiné l'efficacité des mesures prises ou proposées par l'UE et par ses États membres pour gérer cette situation, en particulier sous l'angle du respect des droits fondamentaux.

Avis de la FRA

En 2015, plus d'un million de réfugiés et de migrants sont arrivés en Europe par voie maritime, principalement en Grèce et en Italie, contre environ 200 000 en 2014. Bien que les moyens de secours aient été renforcés dans la gestion des frontières maritimes, le nombre de naufrages mortels en mer Méditerranée a augmenté davantage en 2015. Selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), 3 771 personnes ont péri en traversant la Méditerranée à bord d'embarcations impropres à la navigation et souvent surchargées, fournies par des passeurs.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, au regard du devoir de garantir le respect de la dignité humaine, le droit à la vie et l'intégrité de la personne ancrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'UE et ses États membres devraient répondre aux menaces pesant sur la vie humaine à ses frontières. Pour mettre fin au lourd bilan des décès en mer, ils pourraient envisager d'œuvrer en faveur d'une approche globale impliquant l'ensemble des États et des acteurs concernés, en s'appuyant sur les conclusions du Sommet humanitaire mondial qui a eu lieu à Istanbul les 23 et 24 mai 2016. Ils pourraient également étudier les propositions que la FRA a présentées dans son rapport de 2013 sur la situation aux frontières maritimes méridionales de l'UE sur la façon de faire respecter le droit à la vie dans le contexte maritime, à savoir en garantissant que les bateaux patrouilleurs de l'ensemble des nations participantes disposent en quantité appropriée d'eau, de couvertures et d'autres équipements de premiers secours.

L'UE continue de n'offrir que des possibilités limitées de pénétrer légalement sur son territoire pour les personnes ayant besoin d'une protection. Il en résulte que leur voyage vers l'Europe sera non autorisé et par conséquent inutilement périlleux, ce qui est particulièrement le cas pour les femmes, les enfants et les personnes vulnérables qui devraient bénéficier d'une protection. Il existe des preuves manifestes d'exploitation et de mauvais traitement infligés à ces groupes par des passeurs.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, pour endiguer les risques de migration irrégulière vers l'UE, les États membres de l'UE devraient envisager d'offrir des possibilités de réinstallation, d'admissions humanitaires ou d'autres dispositifs sûrs afin de faciliter l'entrée légale dans l'UE pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale. Ces dernières devraient avoir l'opportunité de bénéficier de ces dispositifs dans des endroits qui leur soient accessibles. Afin de respecter le droit à la vie de famille inscrit à l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, mais aussi de prévenir les risques d'entrée irrégulière pour les personnes qui souhaitent rejoindre leur famille, il est nécessaire de réduire les obstacles pratiques et juridiques empêchant ou retardant de manière significative le regroupement familial, et de s'abstenir d'en ériger de nouveaux.

Alors que des mesures efficaces sont nécessaires pour lutter contre les passeurs, elles comportent un danger d'exposer à des poursuites pénales des personnes bien intentionnées qui aident les migrants. Les citoyens qui s'efforcent d'aider les réfugiés



à atteindre un abri ou leur lieu de destination, par exemple en leur procurant des billets de train ou en les transportant dans leur véhicule, doivent être considérés comme faisant partie de la solution plutôt que du problème. Les mesures donnant lieu à des sanctions à l'encontre des réfugiés eux-mêmes peuvent poser problème au regard de l'interdiction d'appliquer des sanctions pénales prévue à l'article 31 de la Convention des Nations Unies (ONU) relative au statut des réfugiés.

Avis de la FRA

Afin de traiter les défis identifiés, la FRA est d'avis que, comme il a été annoncé dans le plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants, la législation pertinente de l'UE devrait être évaluée et révisée pour réduire le risque que ceux qui apportent une aide humanitaire ne soient poursuivis par la justice pénale et que ceux qui prodiguent une assistance appropriée aux migrants en situation irrégulière ne soient sanctionnés.

La pression migratoire accrue exercée sur l'UE a entraîné de nouvelles mesures, dont la construction de clôtures le long des frontières terrestres, des refus sommaires, des procédures accélérées ou un profilage sur la base de la nationalité. Au sein de l'UE, il est généralement admis qu'il conviendrait de respecter le principe de l'interdiction du refoulement, mais, comme cela a été souligné lors de la conférence des droits fondamentaux organisée en 2014 par la FRA à Rome, l'évolution de la législation dans ce domaine engendre des incertitudes juridiques. Toute forme d'éloignement à caractère collectif ou d'interception en mer pourrait dans les faits constituer une expulsion collective, si l'éloignement ou l'interception ne repose pas sur une évaluation individuelle et si aucune voie de recours effective contre la décision n'est disponible. L'article 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et l'article 4 du protocole n° 4 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) interdisent de telles procédures, et la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) a confirmé que cette interdiction s'applique aussi en haute mer.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, pour garantir le plein respect du droit à l'asile inscrit dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, l'Union européenne et ses États membres devraient veiller à ce que leurs politiques de gestion des frontières et des migrations respectent le principe de non-refoulement et l'interdiction des expulsions

collectives. Le caractère absolu de l'interdiction de refoulement doit être respecté tant dans les mesures législatives ou politiques que dans leur mise en œuvre. La FRA considère que des orientations plus spécifiques sur la façon d'atténuer le risque de violation du principe de non-refoulement seraient nécessaires afin de répondre à de nouvelles situations, résultant par exemple de l'installation de clôtures ou d'interceptions en mer, ou pour une coopération renforcée avec les pays tiers en matière de gestion des frontières.

Dans de nombreux États membres, plusieurs rapports ont fait état des conditions de vie désespérées et en cours de détérioration des réfugiés en 2015. Conformément à l'article 18 de la directive sur les conditions d'accueil, les demandeurs d'asile doivent se voir octroyer un niveau de vie adéquat au cours de la période nécessaire à l'examen de leur demande de protection internationale. Bien que la directive ne s'applique formellement qu'à partir du moment où un individu a introduit une demande de protection internationale, nombre de ses dispositions reflètent les normes internationales relatives aux droits de l'homme et au droit des réfugiés que les États membres de l'UE sont en pratique tenus de respecter à partir du moment où un réfugié relève de leur juridiction.

L'article 18, paragraphe 4, de la directive exige des États membres qu'ils « prennent les mesures appropriées pour prévenir la violence et les actes d'agression fondés sur le genre, y compris les violences et le harcèlement sexuels » dans les locaux utilisés pour accueillir des demandeurs d'asile. En 2015, des menaces ressenties par les femmes dans les zones et camps de transit ont été rapportées et documentées à de nombreuses reprises. En ce qui concerne les enfants non accompagnés, la Charte des droits fondamentaux de l'UE exige qu'ils reçoivent la protection et les soins nécessaires à leur bien-être. Toutefois, plusieurs milliers d'enfants non accompagnés ont disparus des structures d'hébergement dans les États membres de l'UE, certains ont été maintenus en rétention et d'autres ont été séparés de leur famille au cours de leur voyage chaotique ou lors du franchissement de frontières. Ces lacunes sont dues au grand nombre de réfugiés et aux actuels systèmes d'accueil des demandeurs d'asile disparates et inappropriés. Il n'est pas toujours aisé de déterminer quelles institutions de l'UE et des États membres partagent la responsabilité de cette situation, une lacune que la Commission européenne a souhaité aborder au début de l'année 2016, dans une *Communication sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migrations*.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, pour combler les lacunes constatées, l'UE pourrait examiner les risques et les avantages du remplacement à long terme du traitement national des demandes de protection internationale par un traitement par une entité de l'UE. Cela pourrait engendrer, à terme, un système reposant sur des normes communes partagées. Dans un premier temps, et en utilisant efficacement les fonds de l'UE disponibles, des formes de traitement communes à l'UE et à ses États membres pourraient être envisagées afin de promouvoir des procédures et des normes de protection communes, ancrées dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Une évaluation exhaustive de la situation en matière de droits fondamentaux dans les centres de crise (« hotspots ») en Grèce et en Italie, couvrant l'ensemble des étapes - le débarquement, le premier accueil, la vérification, la réinstallation, l'asile, le retour - contribuerait à combler les lacunes en matière de protection qui touchent en particulier les personnes les plus vulnérables.

Les éléments de preuve mettent en évidence que les systèmes nationaux de protection de l'enfance ne sont pas toujours intégrés dans les processus et procédures de migration et d'asile impliquant des enfants. Il convient de déployer davantage d'efforts pour remédier aux lacunes en matière de protection qui en résultent et encourager l'ensemble des acteurs concernés à œuvrer conjointement afin de protéger les enfants réfugiés, et en particulier de lutter contre le phénomène de la disparition d'enfants non accompagnés.

Les statistiques suggèrent que moins de 40 % des migrants en situation irrégulière auxquels il a été enjoint de quitter l'UE ont réellement quitté le territoire en 2014. Certaines personnes n'ayant pas obtenu de droit de séjour ne peuvent être éloignées pour des raisons d'ordre pratique ou autres.

Parmi les obstacles peuvent figurer le manque de coopération du pays d'origine (par exemple un refus de délivrer des documents d'identité ou de voyage) ou un statut d'apatride. Selon le cadre international et européen en matière de droits de l'homme, ces personnes doivent avoir accès aux services de base, dont les soins de santé. Comme l'indiquent les recherches de la FRA, rendre les soins de santé plus accessibles aux migrants en situation irrégulière constitue un bon investissement à court et moyen terme dans certains domaines tels que le contrôle des maladies transmissibles. La rétention illicite et arbitraire de migrants doit être évitée, et la solution du retour reste peu utilisée. Le respect des droits fondamentaux ne constitue pas un obstacle ; au contraire, il peut constituer une composante essentielle à la création de politiques de retour.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, afin de prévenir tout mauvais traitement des personnes déplacées de force, les États membres de l'UE devraient envisager de mettre en place des mécanismes de suivi efficaces pour le retour de migrants en situation irrégulière. Les garanties en matière de droits fondamentaux prévues pour les procédures de retour contribuent à l'efficacité de ces dernières et les rendent plus humaines en favorisant des alternatives moins intrusives que la rétention et en promouvant des retours volontaires plus durables, par rapport aux retours forcés. En traitant de la question des personnes ne pouvant être éloignées, les droits fondamentaux peuvent aussi rendre les procédures de retour plus prévisibles. En ce qui concerne les migrants en situation irrégulière séjournant dans l'UE, la FRA a, dans ses précédents rapports, invité les États membres à respecter pleinement les droits auxquels les migrants peuvent prétendre en vertu de la législation internationale et européenne relative aux droits de l'homme, que ce soit le droit aux soins de santé ou d'autres droits prévus par la loi.

De nombreux migrants et réfugiés arrivés dans l'UE sont susceptibles de rester sur le territoire, la plupart en tant que bénéficiaires d'une protection internationale. Au vu de la situation dans leur pays d'origine, le retour n'est pas une option envisageable dans l'avenir proche. Leur intégration et leur participation à la société à travers des relations communautaires pacifiques et constructives représentent un défi de taille pour les sociétés de l'UE. Le succès de l'intégration des migrants et des réfugiés nouvellement arrivés favorise potentiellement le développement et la croissance inclusive du capital humain de l'UE et promeut les valeurs humanitaires défendues par l'UE dans le monde.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, afin de faciliter l'intégration rapide des migrants et des réfugiés dans les sociétés d'accueil, les États membres de l'UE devraient envisager de revoir leurs stratégies et mesures d'intégration en se fondant sur les principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants dans l'UE. Ils devraient fournir des solutions efficaces et tangibles, en particulier au niveau local, pour promouvoir l'égalité de traitement et la cohabitation dans le respect des droits fondamentaux.

1 La Charte des droits fondamentaux de l'UE et son utilisation par les États membres

Depuis la fin 2009, l'Union européenne possède sa propre charte des droits juridiquement contraignante : la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui complète les droits de l'homme nationaux et la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Tandis que les droits de l'homme nationaux et les obligations prévues par la CEDH sont dans tous les cas contraignants pour les États membres de l'UE, ceux-ci ne sont obligés de respecter la Charte que lorsqu'ils agissent dans le champ d'application du droit de l'UE. L'UE met en évidence le rôle crucial des acteurs nationaux dans l'application de la Charte. Elle souligne également la nécessité d'informer davantage les praticiens du droit et les décideurs politiques afin de mettre à profit le plein potentiel de la Charte. La FRA a par conséquent examiné l'utilisation de la Charte au niveau national.

Avis de la FRA

Selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), la Charte des droits fondamentaux de l'UE est contraignante pour les États membres de l'UE lorsque ceux-ci agissent dans le cadre du droit de l'UE. En 2015, les juridictions nationales ont continué à se référer à la Charte sans avancer d'arguments justifiant la raison de son application dans les circonstances spécifiques du cas d'espèce. Cette tendance confirme les résultats des recherches de la FRA des années précédentes. Parfois, les juridictions invoquent la Charte dans des affaires ne relevant pas du champ d'application du droit de l'UE. Il existe néanmoins de rares cas où elles ont analysé en détail la valeur ajoutée de la Charte.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, afin de renforcer l'utilisation de la Charte des droits fondamentaux de l'UE dans les États membres et d'en encourager une utilisation plus uniforme parmi ceux-ci, l'UE et ses États membres pourraient favoriser un meilleur échange d'informations sur les expériences et les approches entre les juges et les juridictions au sein des États membres. Ils pourraient faire ainsi aussi à l'échelle transnationale, en utilisant au mieux les opportunités de financement existantes, comme celles offertes au titre du programme « Justice ». Cela contribuerait à une application plus cohérente de la Charte.

En vertu de l'article 51 (champ d'application) de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, toute législation nationale mettant en œuvre le droit de l'Union doit se conformer à la Charte. Le rôle de la

Charte est cependant resté limité dans les processus législatifs au niveau national : elle n'est pas utilisée de manière explicite et constante dans les procédures visant à examiner la légalité ou à évaluer l'impact d'un futur instrument législatif, alors que les instruments nationaux relatifs aux droits de l'homme sont systématiquement inclus dans de telles procédures.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, les juridictions nationales, lorsqu'elles statuent, ainsi que les gouvernements et/ou parlements, lorsqu'ils évaluent l'impact et la légalité d'un projet de loi, pourraient envisager de se référer plus systématiquement à l'article 51 (champ d'application) de la Charte afin de déterminer à un stade précoce si une affaire judiciaire ou un dossier législatif soulève des questions au regard de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. L'élaboration de manuels normalisés présentant les étapes pratiques à suivre pour vérifier l'applicabilité de la Charte – dont seuls très peu d'États membres disposent actuellement – pourrait offrir aux praticiens un outil permettant d'évaluer de manière efficace la pertinence de la Charte pour une affaire ou un dossier législatif.

En vertu de l'article 51 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, les États membres de l'UE ont l'obligation de respecter et d'observer les principes et les droits fixés par la Charte, ainsi que de « promouvoir » activement leur application. Compte tenu de cette obligation, on pourrait escompter qu'au niveau national davantage de politiques promeuvent la Charte et les droits qui y sont inscrits. Comme

le montrent les résultats des recherches de la FRA en 2015, de telles politiques et les actions de formation relatives à la Charte sont limitées tant en nombre qu'en ce qui concerne leur portée. Puisque moins de la moitié des formations s'adressent aux praticiens du droit, il est nécessaire de les informer davantage au sujet de la Charte.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, afin de renforcer le respect des droits fondamentaux garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'UE, les États membres de l'UE devraient compléter leur action en déployant des initiatives politiques plus proactives. Ils pourraient par exemple appuyer de manière prononcée l'intégration des obligations prévues par la Charte dans les dossiers législatifs relevant du droit de l'UE. Ils pourraient également élaborer des politiques spécifiques destinées à promouvoir la sensibilisation aux droits garantis par la Charte parmi des groupes cibles, notamment par l'intégration de modules de formation ciblés dans les programmes d'études des juges et autres praticiens du droit nationaux. Comme cela a été souligné en 2014, il est recommandé d'inclure une formation relative à la Charte dans le cadre plus large des droits fondamentaux qui comprend la CEDH et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH).

2 Égalité et non-discrimination

L'engagement de l'Union européenne à lutter contre la discrimination, promouvoir l'égalité de traitement et favoriser l'inclusion sociale est concrétisé dans les évolutions juridiques, les mesures politiques et les actions déployées par ses institutions et États membres en 2015. La proposition de directive relative à l'égalité de traitement n'avait cependant toujours pas été adoptée à la fin de l'année. En conséquence, la protection offerte par la législation de l'Union reste disparate, variant en fonction de l'aspect de la vie et de la caractéristique protégée, perpétuant une hiérarchie des motifs de protection contre la discrimination.

Avis de la FRA

Tandis que la lutte contre la discrimination s'appuie sur un socle juridique, une hiérarchie des motifs de protection contre la discrimination continue d'opérer dans les faits. Les directives relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes et la directive relative à l'égalité raciale offrent une protection exhaustive contre la discrimination fondée sur le sexe et l'origine raciale ou ethnique dans l'UE. La discrimination fondée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle n'est en revanche interdite que dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle en vertu de la directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi. On a assisté en 2015 à la poursuite pour la septième année consécutive des négociations sur la 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 – la directive relative à l'égalité de traitement. À la fin de l'année, les négociations en cours n'avaient pas permis d'atteindre l'unanimité requise au Conseil pour l'adoption de la directive.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, afin de garantir une protection plus uniforme contre la discrimination dans tous les domaines de la vie, le législateur de l'Union devrait envisager l'ensemble des possibilités pour garantir sans délai l'adoption de la proposition de directive relative à l'égalité de traitement. L'adoption de cette directive garantirait que l'UE et ses États membres offrent une protection exhaustive, à critères égaux, contre la discrimination fondée sur le sexe, l'origine raciale ou ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

On a pu observer en 2015 une série d'évolutions dans le domaine de la protection contre la discrimination fondée sur le sexe, y compris sur le fondement du changement de sexe, la religion ou les convictions, le handicap, l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Ces caractéristiques sont toutes protégées en vertu des directives relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes et de la directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi, à l'exception de l'identité de genre et du changement de sexe. Bien que l'identité de genre ne soit pas une caractéristique explicitement protégée par le droit de l'Union, la directive 2006/54/CE 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) interdit les discriminations qui trouvent leur origine dans le changement de sexe d'une personne. Dans deux États membres, les unions civiles de personnes de même sexe sont devenues largement équivalentes au mariage, sauf en ce qui concerne l'adoption ; le mariage pour les personnes de même sexe a été légalisé sans restriction dans un État membre. La discrimination fondée sur l'identité de genre a fait l'objet de réformes dans d'autres États membres. Certains États membres ont pris des mesures pour remédier à l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes. Pour la première fois, des questions préjudicielles relatives à la discrimination fondée sur la religion et les convictions ont été soumises à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Certains États membres ont instauré des quotas pour le recrutement de personnes handicapées.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, afin de garantir une protection plus uniforme contre la discrimination, les États membres de l'UE devraient envisager d'étendre la protection contre la discrimination à différents domaines de la vie sociale, tels que ceux couverts par la proposition de directive relative

à l'égalité de traitement. Ils iraient ainsi au-delà des normes minimales fixées par la législation de l'UE dans le domaine de l'égalité, telle que les directives relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes, la directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi ou la directive relative à l'égalité raciale.

En poursuivant la mise en œuvre des mesures qui répondent aux conséquences sociales du vieillissement de la population, les États membres de l'UE ont contribué à rendre effectif le droit à l'égalité de traitement dans le droit de l'UE. Les recommandations par pays formulées par la Commission européenne à l'intention des États membres dans le cadre du Semestre européen de 2015 reflètent l'attention portée par les institutions de l'UE aux conséquences sociales du vieillissement de la population. Elles traitent de sujets tels que le chômage des jeunes, la participation des personnes âgées au marché du travail et la vulnérabilité à la discrimination fondée sur plusieurs motifs, qui sont en lien avec l'article 23 de la Charte sociale européenne (révisée) relatif au droit des personnes âgées à une protection sociale ainsi qu'avec plusieurs dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, notamment l'article 15 relatif au droit de travailler, l'article 21 relatif à la non-discrimination, l'article 29 relatif à l'accès aux services de placement,

l'article 31 relatif à des conditions de travail justes et équitables, l'article 32 relatif à la protection des jeunes au travail, et l'article 34 relatif à la sécurité sociale et à l'aide sociale.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, afin de garantir l'application efficace du droit à la non-discrimination ancré dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, les institutions de l'UE devraient envisager de faire explicitement référence au principe fondamental de non-discrimination lorsqu'elles proposent des réformes structurelles dans les recommandations par pays formulées dans le cadre du Semestre européen, en particulier lorsqu'il s'agit de promouvoir l'égalité des genres, la non-discrimination et les droits de l'enfant. De l'avis de la FRA, une telle approche renforcerait les postulats énoncés et permettrait d'attirer l'attention sur la dimension des droits fondamentaux dans le cadre du renforcement de l'inclusion sociale.

3 Racisme, xénophobie et intolérance qui y est associée

Les manifestations de racisme et de xénophobie, l'intolérance qui y est associée et les crimes motivés par la haine constituent toutes des violations des droits fondamentaux. En 2015, on a assisté dans plusieurs États membres de l'Union européenne à une exacerbation de sentiments xénophobes, alimentés en grande partie par l'arrivée massive de demandeurs d'asile et d'immigrants ainsi que par les attentats terroristes perpétrés à Paris et Copenhague et par les projets d'attentats déjoués dans un certain nombre d'États membres. Tandis que de nombreuses personnes ont salué l'arrivée de réfugiés par des démonstrations de solidarité, des manifestations publiques de protestation et des attaques violentes ont également eu lieu. Dans l'ensemble, les États membres et les institutions de l'UE ont poursuivi leurs efforts pour lutter contre les crimes de haine, le racisme et la discrimination ethnique, et ont également accordé une attention particulière à la prévention de ces phénomènes, notamment à travers des activités de sensibilisation.

Avis de la FRA

S'agissant des manifestations de racisme et de xénophobie, l'année 2015 a été marquée par les répercussions des attentats terroristes attribués à l'État islamique ainsi que par l'arrivée d'un grand nombre de demandeurs d'asile et de migrants en provenance de pays musulmans. Les données disponibles suggèrent que les États membres ayant connu le nombre le plus élevé d'arrivées sur leur territoire sont les plus susceptibles d'être confrontés à une poussée d'incidents racistes et xénophobes, situation qui requerra l'attention des forces de l'ordre, des systèmes de justice pénale et des décideurs politiques. Cet aspect est particulièrement pertinent pour la mise en œuvre de l'article 1^{er} de la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie, relatif aux mesures que devraient prendre les États membres afin que les actes intentionnels de racisme et de xénophobie soient passibles de sanctions. L'article 4, point a), de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale fixe également cette obligation, les États parties à la convention s'engageant à qualifier de « délits punissables par la loi [...] toute incitation à la discrimination raciale, ainsi que tous actes de violence [...] dirigés contre toute race ou tout groupe de personnes ».

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, afin de lutter contre les phénomènes du racisme et de la xénophobie, les États membres de l'UE devraient veiller à ce que tout crime ou discours de haine présumé fasse l'objet d'une enquête, de poursuites et d'un procès conformément aux dispositions nationales applicables et, le cas échéant, aux dispositions de la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie, aux obligations européennes et internationales en matière de droits de l'homme ainsi qu'à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) relative aux discours de haine.

La collecte systématique de données ventilées sur les incidents de discrimination ethnique, les crimes et les discours de haine peut contribuer à une meilleure mise en œuvre de la directive relative à l'égalité raciale et de la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie. Ces données permettent également l'élaboration de réponses politiques ciblées afin de lutter contre la discrimination ethnique et les crimes de haine. La jurisprudence établie en 2015 par la CouEDH et les tribunaux nationaux démontre également que de telles données peuvent être utilisées en tant qu'éléments pour prouver une discrimination ethnique et un mobile raciste et amener les auteurs à répondre de leurs actes. En vertu de l'article 6 de la Convention internationale sur

l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, les États membres de l'UE ont accepté l'obligation d'assurer aux victimes une protection et une voie de recours effectives. La façon dont les États membres de l'UE recensent les incidents de discrimination ethnique et les infractions racistes continue cependant de présenter des lacunes.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, afin de développer des réponses juridiques et politiques efficaces fondées sur des éléments de preuve, les États membres de l'UE devraient s'efforcer de collecter des données sur la discrimination ethnique et les crimes de haine, de façon à pouvoir les comparer d'un pays à l'autre. La FRA continuera à œuvrer conjointement avec les États membres afin d'améliorer le signalement et l'enregistrement des incidents relevant de la discrimination ethnique et des crimes de haine. Les données collectées devraient inclure les différentes motivations discriminatoires ainsi que d'autres caractéristiques telles que le lieu des incidents et des informations anonymisées sur les victimes et les auteurs des faits. L'efficacité de ces systèmes pourrait être régulièrement évaluée et améliorée afin de renforcer les possibilités d'obtenir réparation pour les victimes. Les données statistiques ventilées, collectées à partir de l'enquête jusqu'à l'étape de la détermination de la peine par le système de justice pénale, pourraient être enregistrées et rendues publiques.

Bien que la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie et la directive relative à l'égalité raciale soient en vigueur dans tous les États membres de l'UE, des personnes issues de groupes minoritaires ainsi que des migrants et des réfugiés ont été confrontés au racisme et à la discrimination ethnique dans l'éducation, l'emploi et l'accès aux services, notamment au logement, en 2015. Des membres de minorités ethniques ont également fait l'objet de profilage ethnique discriminatoire en 2015, bien que cette pratique soit contraire à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, à la Convention européenne des droits de l'homme (article 14) et au principe général de non-discrimination tel qu'il est interprété dans la jurisprudence de la Cour EDH. L'article 7 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale oblige également les États membres de l'UE à prendre des mesures efficaces dans les domaines de l'enseignement et de l'éducation pour lutter contre les préjugés conduisant à la discrimination raciale.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, afin de lutter contre la discrimination de manière plus efficace, les États membres de l'UE pourraient par exemple envisager de mener des activités de sensibilisation ou d'offrir des opportunités de formation aux agents publics et aux professionnels, notamment aux agents des services de l'ordre et au personnel du système de justice pénale, ainsi qu'aux enseignants, au personnel médical, aux membres des autorités responsables du logement, aux employeurs et aux agences pour l'emploi. Ces activités devraient garantir que ces personnes soient correctement informées au sujet des droits et de la législation en matière de non-discrimination.

En 2015, des organismes de promotion de l'égalité dans plusieurs États membres de l'UE ont élaboré des documents d'information et d'orientation afin de sensibiliser à la législation pertinente dans le cadre de la lutte contre la discrimination ethnique. Les éléments de preuve indiquent que malgré l'obligation légale de diffusion de l'information prévue à l'article 10 de la directive relative à l'égalité raciale, la sensibilisation du public reste insuffisante pour qu'il soit recouru de manière suffisamment fréquente à la législation relative à la discrimination ethnique.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, afin de renforcer la notoriété constamment limitée des organismes de promotion de l'égalité et de la législation pertinente, les États membres de l'UE pourraient intensifier leurs activités de sensibilisation à la législation nationale et de l'UE en matière de racisme et de discrimination ethnique. De telles actions devraient associer des organismes de droit public ou non, tels que des organismes de promotion de l'égalité, des institutions nationales des droits de l'homme, des organisations non gouvernementales, des organisations syndicales, des employeurs et d'autres groupes de professionnels.

Selon des éléments de preuve de 2015, les voies de recours ne sont pas suffisamment disponibles dans la pratique et les sanctions prononcées dans les affaires de discrimination ou de crimes de haine sont souvent trop peu sévères pour être efficaces et dissuasives. La situation ne satisfait donc pas aux exigences de la directive relative à l'égalité raciale ni à celles de la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie, telles qu'étayées par l'article 6 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes

les formes de discrimination raciale. En outre, les organismes de promotion de l'égalité ne sont habilités que dans quelques États membres seulement, à prononcer des sanctions et à formuler des recommandations dans des affaires de discrimination ethnique. La mesure dans laquelle les procédures de réclamation remplissent leur rôle de réparation des dommages causés et de dissuasion pour les auteurs dépend de la capacité des organes de règlement des différends à prononcer des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, afin d'améliorer l'accès à la justice, les États membres de l'UE devraient mettre en place des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives applicables lorsque les dispositions nationales transposant la directive relative à l'égalité raciale et la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie ne sont pas respectées. Les États membres pourraient également envisager d'élargir le mandat des organismes de promotion de l'égalité, qui ne sont actuellement pas compétents pour agir de façon quasi juridictionnelle, en les habilitant à rendre des décisions contraignantes. En outre, les organismes de promotion de l'égalité pourraient assurer le suivi de l'application des sanctions prononcées par les instances judiciaires et les tribunaux spécialisés.



4 Intégration des Roms

La discrimination et l'antitsiganisme continuent d'affecter la vie d'un grand nombre de la population rom vivant dans l'Union européenne estimée à six millions d'individus. Les violations des droits fondamentaux entravant l'intégration des Roms ont fait la une des médias en 2015. Par conséquent, plusieurs États membres de l'UE ont renforcé la mise en œuvre de leurs stratégies nationales d'intégration des Roms en se concentrant sur des actions au niveau local et en développant des mécanismes de suivi. Les États membres reconnaissent également de plus en plus les défis spécifiques auxquels sont confrontées les femmes roms. Les Roms provenant de pays d'Europe centrale et orientale résidant dans des États membres de l'ouest ont également fait l'objet d'une attention particulière en 2015. En effet, des discussions ont été menées au sujet des pratiques permettant d'améliorer l'intégration de différents groupes de Roms au niveau local au regard du droit à la liberté de circulation et de la coopération transnationale en matière de mesures d'intégration.

Avis de la FRA

L'origine ethnique est considérée comme le motif de discrimination le plus fréquent selon les données collectées en 2015. La non-discrimination constitue l'un des droits inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, de même que dans plusieurs instruments européens et internationaux de nature générale ou spécifique relatifs aux droits de l'homme. Plus particulièrement, l'article 2, paragraphe 1, point e) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, à laquelle l'ensemble des 28 États membres de l'UE sont parties, met en évidence l'engagement à « éliminer les barrières entre les races, et à décourager ce qui tend à renforcer la division raciale par tous les moyens appropriés et sans retard ». En 2015, les institutions européennes, dont le Parlement européen, ont attiré l'attention sur le problème de la discrimination intersectionnelle et encouragé les États membres de l'UE à mettre en œuvre des mesures supplémentaires destinées à lutter contre l'antitsiganisme et la discrimination intersectionnelle, en accordant également de l'attention à la situation spécifique des femmes et des filles roms.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, afin de lutter contre la discrimination persistante à l'égard des Roms et l'antitsiganisme, les États membres de l'UE devraient mettre en place des mesures spécifiques destinées à lutter contre la discrimination ethnique à l'égard des Roms conformément aux dispositions de la directive

relative à l'égalité raciale, et contre l'antitsiganisme conformément aux dispositions de la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie. Afin de réduire les obstacles auxquels sont confrontées les femmes et les filles roms, les États membres pourraient inclure des mesures spécifiques à ce groupe dans les stratégies nationales d'intégration des Roms ou adopter des mesures destinées à lutter efficacement contre la discrimination intersectionnelle. Les États membres devraient explicitement intégrer une approche antidiscriminatoire dans la mise en œuvre de leurs stratégies nationales d'intégration des Roms.

Les conditions de vie des Roms citoyens de l'UE vivant dans un autre État membre et les progrès concernant leur intégration ont également constitué un défi en 2015. Les données de la FRA indiquent que les stratégies nationales d'intégration des Roms ou les mesures stratégiques plus générales ne ciblent pas explicitement ces populations. Par conséquent, peu de stratégies ou de plans d'action locaux répondent aux besoins spécifiques de ces citoyens de l'UE.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, afin de réduire les obstacles auxquels sont confrontés les citoyens de l'UE roms vivant dans un autre État membre, le soutien continu du Comité des régions de l'UE et de la Commission européenne serait bénéfique pour un échange de pratiques encourageantes entre les régions et les municipalités dans les États membres de résidence et d'origine.

Les États membres d'origine et de destination pourraient envisager d'inclure des mesures d'intégration spécifiques pour les citoyens roms quittant un État membre pour aller vivre dans un autre dans leurs stratégies nationales d'intégration des Roms ou dans leurs mesures politiques. De telles mesures devraient inclure la coopération et la coordination entre les administrations locales des États membres de résidence et d'origine.

La participation est l'un des principes clés des stratégies de lutte contre la pauvreté fondées sur les droits de l'homme, comme souligné par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et inscrit dans les 10 principes de base communs pour l'inclusion des Roms. Les recherches de la FRA indiquent que des efforts ont été déployés en 2015 pour associer les résidents locaux, Roms et non-Roms, de manière active à des activités locales organisées conjointement avec les autorités locales et régionales. Il n'existe cependant pas d'approche systématique pour l'inclusion des Roms dans les États membres. Les structures de coopération varient grandement, en particulier au niveau du suivi des stratégies nationales d'intégration des Roms et de l'utilisation des fonds de l'UE.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, afin de renforcer la participation active et l'engagement des Roms, les autorités publiques, au niveau local en particulier, devraient prendre des mesures pour renforcer la cohésion et la confiance au sein des communautés en impliquant les résidents locaux ainsi que la société civile à travers des efforts d'engagement systématiques. De telles mesures peuvent contribuer à renforcer la participation des Roms aux processus d'intégration locaux, plus particulièrement en identifiant leurs propres besoins, en formulant des réponses et en mobilisant des ressources.

Les pratiques relatives au suivi des plans d'actions locaux ou des mesures stratégiques locales varient au sein des États membres ainsi que dans l'UE. Dans certains États membres, la responsabilité du suivi de la mise en œuvre de ces politiques locales se situe au niveau central, tandis que dans d'autres, elle revient aux acteurs locaux qui sont souvent confrontés à un manque de ressources humaines et financières. La mesure dans laquelle les Roms eux-mêmes et les organisations de la société civile participent aux processus de suivi varie également, tout comme la qualité des indicateurs élaborés.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, afin de répondre au défi que constitue le suivi de la mise en œuvre des plans d'actions locaux ou des mesures stratégiques locales, les États membres devraient appliquer la recommandation relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres adoptées par le Conseil « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs » les 9 et 10 décembre 2013. Toute auto-évaluation fondée sur un suivi et une évaluation réalisés de manière indépendante, avec la participation active des organisations de la société civile et des représentants des Roms, devrait compléter les stratégies nationales d'intégration des Roms et les mesures stratégiques dans ce domaine. Les parties prenantes au niveau local tireraient profit de formations pratiques sur les méthodes et les indicateurs de suivi permettant de recenser les progrès réalisés dans les communautés cibles.



5 Société de l'information, vie privée et protection des données à caractère personnel

À la suite des attentats terroristes survenus dans les locaux de l'hebdomadaire Charlie Hebdo, dans un train Thalys, et dans plusieurs quartiers de Paris en novembre 2015, les appels au renforcement des ressources allouées aux autorités de sécurité se sont multipliés. Des propositions ont notamment été avancées sur le renforcement des capacités technologiques des services de renseignement, ce qui a entraîné des débats sur la protection de la vie privée et des données à caractère personnel tout en répondant aux besoins en matière de sécurité. Les États membres de l'Union européenne ont répondu à ce défi en organisant des débats sur des réformes législatives, en particulier dans le domaine de la conservation des données. Le législateur de l'UE a réalisé des progrès importants dans le programme de réforme des règles de l'UE en matière de protection des données à caractère personnel, mais a également accepté d'adopter la directive relative aux données des dossiers passagers (PNR), qui aura des répercussions manifestes sur la vie privée et la protection des données à caractère personnel. Entre-temps, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a réaffirmé l'importance de la protection des données dans l'UE dans un arrêt historique sur les transferts de données vers les pays tiers.

Avis de la FRA

Plusieurs États membres réforment actuellement leur cadre juridique en matière de renseignement, comme le révèlent les recherches menées par la FRA à la suite d'une demande du Parlement de réaliser une analyse de la situation en matière de droits fondamentaux dans ce domaine. Le renforcement des pouvoirs et des capacités technologiques des services de sécurité et de renseignement entraîne souvent de telles réformes. Celles-ci peuvent à leur tour renforcer les pouvoirs d'ingérence de ces services, notamment en ce qui concerne les droits fondamentaux à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, inscrits aux articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), à l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR), et à l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi que le droit à un recours effectif inscrit à l'article 47 de la Charte de l'UE et à l'article 13 de la CEDH.

La CJUE et la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) exigent des garanties juridiques essentielles lors du traitement de données à caractère personnel par les services de renseignement dans un objectif d'intérêt général, tel que la protection de

la sécurité nationale. Parmi ces garanties figurent : des garanties de procédure et de fond quant à la nécessité et à la proportionnalité d'une mesure ; un contrôle indépendant et la garantie de mécanismes de recours effectifs ; et les règles sur l'apport de preuves sur le fait qu'un individu fait ou non l'objet d'une surveillance.

Avis de la FRA

Afin de répondre aux défis recensés en matière de vie privée et de protection des données à caractère personnel, dans le cadre de la réforme des cadres juridiques en matière de renseignement, la FRA est d'avis que les États membres devraient veiller à inscrire des garanties en matière de droits fondamentaux dans la législation nationale, dont : des garanties appropriées contre les abus, impliquant la mise en place de règles claires et accessibles ; la preuve de la stricte nécessité et de la proportionnalité des moyens mis en œuvre pour atteindre l'objectif poursuivi ; et une supervision efficace par des organismes de contrôle indépendants ainsi que des mécanismes de recours effectifs.

Depuis janvier 2012, les institutions et les États membres de l'UE négocient le programme de réforme des règles en matière de protection des données à caractère personnel. L'accord politique conclu en décembre 2015 renforcera les garanties du respect du droit fondamental à la protection des données à caractère personnel inscrit à l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Le paquet sur la protection des données devrait entrer en vigueur en 2018. Les autorités chargées de la protection des données joueront alors un rôle encore plus prépondérant dans la sauvegarde du droit à la protection des données. Comme le révèlent les recherches de la FRA, les victimes potentielles de violations du principe de protection des données ignorent souvent leurs droits et les recours existants.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, afin de rendre la protection de la vie privée et des données à caractère personnel plus efficace, les États membres de l'UE devraient veiller à fournir aux autorités indépendantes chargées de la protection des données les ressources financières, techniques et humaines dont elles ont besoin pour assurer leur rôle essentiel dans la protection des données à caractère personnel et sensibiliser les victimes à leurs droits et aux recours existants. Cela revêt d'autant plus d'importance que le nouveau règlement de l'UE en matière de protection des données renforcera davantage le rôle des autorités chargées de la protection des données.

Alors que les développements survenus en 2014 portaient principalement sur la question de la conservation des données, l'opinion la plus répandue dans les États membres de l'UE en 2015 était que la conservation des données constitue la mesure la plus efficace pour garantir la protection de la sécurité nationale et de la sécurité publique, ainsi que pour la lutte contre les infractions graves. La CJUE ayant récemment établi une nouvelle jurisprudence, les débats sur l'importance de la conservation des données pour les services répressifs ont repris.

Avis de la FRA

Malgré les débats ayant lieu au niveau de l'UE concernant le caractère approprié de la conservation des données, la FRA est d'avis qu'au sein de leur cadre national relatif à la conservation des données, les États membres doivent veiller au respect des normes en matière de droits fondamentaux prévues par la jurisprudence récente de la CJUE.

Celles-ci devraient inclure des contrôles stricts de la proportionnalité et des garanties procédurales appropriées afin que l'essence des droits à la vie privée et la protection des données à caractère personnel soient préservées.

La Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen a rejeté la proposition de directive relative aux données des dossiers passagers en avril 2013, inspirée en cela par des préoccupations concernant la proportionnalité et la nécessité de la mesure, le manque de garanties en matière de protection des données et de transparence envers les passagers. Dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité, le législateur de l'Union est cependant parvenu à un accord sur l'adoption d'une directive relative aux données des dossiers passagers en 2015. Le texte de compromis prévoit la mise en place de garanties renforcées, tel que la FRA l'avait également suggéré dans son avis de 2011 sur le système de collecte des données des dossiers passagers dans l'UE. Parmi ces garanties figurent des exigences renforcées en matière de prévisibilité, d'accessibilité et de proportionnalité, ainsi que l'introduction de garanties supplémentaires en matière de protection des données. Après son entrée en vigueur, la directive devra être transposée dans le droit national dans un délai de deux ans.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, les États membres de l'UE pourraient saisir l'opportunité de la préparation de la transposition de la future directive relative aux données des dossiers passagers afin de renforcer les garanties en matière de protection des données à caractère personnel et veiller ainsi à ce que les normes les plus élevées en matière de droits fondamentaux soient en place. À la lumière de la jurisprudence récente de la CJUE, il convient particulièrement de renforcer les garanties relatives aux recours effectifs et au contrôle indépendant.

6 Droits de l'enfant

L'arrivée de milliers d'enfants réfugiés en 2015 a posé de nombreux défis, notamment en ce qui concerne leur protection. Les efforts déployés par la Commission européenne pour fournir des orientations sur les systèmes intégrés de protection de l'enfance sont arrivés à point nommé. Avec 27,8 % des enfants exposés au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en 2014, atteindre l'objectif de la stratégie Europe 2020 en matière de pauvreté reste un défi de taille. L'utilisation de l'internet et des médias sociaux par les enfants a également figuré parmi les principaux sujets de l'agenda politique, les risques associés et la radicalisation des jeunes étant particulièrement préoccupants. Les États membres ont continué à présenter des initiatives visant à lutter contre les abus sur l'internet et à éduquer à l'utilisation d'internet. Le paquet de l'UE sur la protection des données permettra de promouvoir des garanties supplémentaires.

Avis de la FRA

Cinq ans avant la date limite fixée dans la stratégie Europe 2020 pour réduire la pauvreté, la pauvreté des enfants reste plus ou moins au même niveau élevé recensé en 2010. Les enfants continuent à être plus vulnérables à la pauvreté que les adultes. L'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose que « les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être ». Le Semestre européen a fait l'objet de critiques selon lesquelles il ne prêterait pas assez attention au problème persistant de la pauvreté des enfants. L'annonce faite par la Commission européenne en 2015 au sujet du développement d'un socle européen des droits sociaux suscite cependant certains espoirs car il mentionne une possible évolution de la législation de l'UE sur certains « droits sociaux », notamment le droit à l'accès aux services de garde des enfants et aux allocations.

Avis de la FRA

S'agissant de la pauvreté des enfants, la FRA est d'avis que l'UE et ses États membres doivent intensifier leurs efforts pour lutter contre ce phénomène et promouvoir le bien-être des enfants. Ils pourraient envisager de déployer ces efforts dans tous les domaines stratégiques et pour tous les enfants, tandis que des mesures spécifiques pourraient cibler les enfants se trouvant dans des situations vulnérables, comme les enfants issus d'une minorité ethnique, les enfants roms marginalisés, les enfants handicapés, les enfants vivant en hébergement institutionnel, les enfants de familles monoparentales et ceux vivant dans des ménages touchés par le sous-emploi.

L'UE et ses États membres devraient tenir compte du fait que les mesures prises dans le cadre du Semestre européen contribuent au renforcement de la protection et de la prise en charge des enfants, nécessaires à leur bien-être, conformément aux recommandations de la Commission européenne intitulées « Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité ». Ces mesures pourraient en particulier accroître l'efficacité, la quantité, le montant et la portée de l'aide sociale aux enfants et aux parents, en particulier ceux menacés par la pauvreté et l'exclusion sociale.

Une étude réalisée en 2015 a mis en lumière que l'internet et les médias sociaux prennent de plus en plus d'importance dans la vie des enfants. Cette « révolution numérique » crée de nombreuses opportunités favorisant une autonomie accrue, telles que des initiatives de participation des enfants, mais induit également des risques, tels que la violence sexuelle, des discours de haine en ligne, la prolifération d'images d'abus sexuels sur mineurs et l'intimidation en ligne. Le règlement de l'UE sur la protection des données à caractère personnel, qui a fait l'objet d'un consensus politique fin 2015, exige des États membres de l'UE et du secteur privé qu'ils agissent pour mettre en œuvre les garanties en matière de protection des enfants qui y sont établies.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, afin de répondre aux défis posés par l'internet, l'UE pourrait envisager de formuler, en collaboration avec les États membres, des orientations sur la meilleure façon de mettre en œuvre les garanties en matière

de protection des enfants, telles que le consentement parental, établies dans le règlement sur la protection des données. Ces garanties doivent être conformes aux dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'UE relatives aux droits des enfants à la protection et à exprimer leur opinion librement (article 24, paragraphe 1).

On a assisté en 2015 à la poursuite de procédures d'infraction à l'encontre de sept États membres de l'UE au titre de la directive 2011/93/UE relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie. L'étude publiée par la FRA en 2015 a révélé que, bien que certaines garanties procédurales accordées aux enfants victimes fixées aux articles 23 et 24 de la directive sur les droits des victimes soient déjà en place dans certains États membres, leur application n'était pas généralisée. Une nouvelle directive relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants soupçonnés ou poursuivis dans le cadre des procédures pénales a fait l'objet d'un consensus politique fin 2015, et devrait être adoptée début 2016.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, afin de compléter la législation récente de l'Union relative à l'enfance, l'UE pourrait envisager de formuler, en collaboration avec les États membres, des orientations sur la meilleure façon d'appliquer ces nouvelles obligations, en tenant également compte des lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants. Ces orientations pourraient traiter de garanties spécifiques à l'intention des enfants dans une situation vulnérable, tels que les enfants migrants, les enfants issus d'une minorité ethnique, y compris les Roms et les enfants handicapés. Les États membres devraient veiller à la mise en œuvre effective de la directive sur les droits des victimes, notamment ses articles 23 et 24, en affectant des ressources appropriées afin d'aborder des aspects tels que la formation (article 25), l'encadrement professionnel et les besoins matériels (par exemple la disponibilité de technologies de communication, article 23), conformément au droit des enfants à la protection fixé à l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.



7 Accès à la justice, notamment droits des victimes de la criminalité

Alors que les développements ayant lieu dans certains États membres suscitent des inquiétudes, les Nations Unies, le Conseil de l'Europe et l'UE ont poursuivi leurs efforts pour renforcer l'État de droit, l'indépendance du pouvoir judiciaire et la stabilité des systèmes judiciaires. Plusieurs États membres ont renforcé les droits des personnes poursuivies et des suspects en vue de transposer les actes de droit dérivé de l'UE. 2015 était également la date limite pour la transposition de la directive sur les droits des victimes par les États membres, mais davantage d'efforts sont nécessaires pour parvenir à un véritable changement pour les victimes de la criminalité. Entre-temps, les États membres ont adopté d'importantes mesures destinées à lutter contre la violence à l'égard des femmes, et la Commission européenne a communiqué son projet concernant l'adhésion éventuelle de l'UE à 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 (Convention d'Istanbul).

Avis de la FRA

L'État de droit est un préalable à la protection de l'ensemble des valeurs fondamentales énumérées à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE), en fait partie intégrante, et est une condition pour assurer le respect des droits fondamentaux dérivant des traités de l'UE et des obligations imposées par le droit international. Les Nations Unies (ONU), le Conseil de l'Europe et l'UE ont poursuivi leurs efforts pour renforcer l'État de droit, notamment en soulignant l'importance de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de la stabilité des systèmes judiciaires dans l'UE. Les développements ayant eu lieu dans certains États membres en 2015 ont néanmoins suscité des préoccupations au sujet de l'État de droit, similaires à celles déjà soulevées dans le passé.

Avis de la FRA

Afin de répondre aux préoccupations soulevées au sujet de l'État de droit dans certains États membres en 2015 et afin d'éviter de nouvelles crises en la matière de manière plus générale, la FRA est d'avis que l'ensemble des acteurs concernés au niveau national, notamment les gouvernements, les parlements et le pouvoir judiciaire, doivent intensifier leurs efforts pour faire respecter et renforcer l'État de droit. Dans ce contexte, ils devraient envisager d'agir consciencieusement sur la base des conseils formulés à travers les mécanismes européens et internationaux de surveillance des droits de

l'homme. Des échanges réguliers avec l'UE et entre les États membres eux-mêmes, sur la base de critères de comparaison objectifs (tels que des indicateurs) et d'évaluations contextuelles, pourraient contribuer de manière considérable à atténuer ou prévenir tout problème au sujet de l'État de droit à l'avenir.

Lors de la transposition des directives de l'UE relatives au droit à l'interprétation et à la traduction et au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, la plupart des États membres de l'UE ont décidé de proposer des amendements législatifs, selon les résultats des recherches de la FRA en 2015. Leur but était de préciser certains mécanismes mis en place par la législation d'application originale, de remédier aux omissions ou aux problèmes découlant de la mise en œuvre pratique de ces lois, ou de redéfinir leur champ d'application. Les éléments de preuve montrent cependant que des lacunes subsistent eu égard à l'adoption de mesures stratégiques.

Avis de la FRA

Afin de garantir que les droits procéduraux, tels que le droit à la traduction ou à l'information, soient mis en pratique et deviennent effectifs dans l'UE, la FRA est d'avis que la Commission européenne et les autres organes de l'UE concernés devraient travailler en étroite collaboration

avec les États membres pour fournir des orientations quant aux mesures législatives et politiques dans le domaine, notamment un échange de pratiques nationales entre les États membres. Outre la révision de leur cadre législatif concernant les directives de l'UE relatives au droit à la traduction et à l'interprétation, et au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, la FRA est d'avis que les États membres doivent s'efforcer, dans les années à venir, de compléter leurs efforts législatifs par des mesures politiques concrètes, telles que la formulation de lignes directrices et le développement de formations à l'intention des acteurs de la justice pénale au sujet des deux directives.

En respectant la date limite de transposition de la directive sur les droits des victimes (2012/29/UE) fixée à novembre 2015, certains États membres ont pris d'importantes mesures pour mettre en œuvre les normes et droits minimaux de la directive. Les conclusions des recherches de la FRA mettent cependant en évidence qu'il existe toujours des lacunes significatives, telles que l'application dans la pratique des informations fournies aux victimes (article 4), la mise en place et la fourniture de services d'aide gratuits (articles 8 et 9) et l'évaluation personnalisée des victimes par la police (article 22). La plupart des États membres de l'UE doivent encore adopter des mesures adéquates pour transposer la directive dans leur droit national.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, afin d'habiliter les victimes de la criminalité à revendiquer leurs droits, les États membres devraient remédier sans délai aux lacunes qui subsistent dans leur cadre juridique et institutionnel. Conformément à leurs obligations au titre de la directive sur les droits des victimes, ils devraient renforcer la capacité et le financement des services d'aide aux victimes exhaustifs, accessibles gratuitement à toutes les victimes de la criminalité.

La reconnaissance de la violence à l'égard des femmes en tant que violation des droits fondamentaux - qui reflète le principe de l'égalité entre les sexes, le droit à la dignité humaine et le droit à la vie - a gagné du terrain en 2015, avec la ratification de la Convention d'Istanbul par quatre États membres de l'UE et l'annonce par la Commission européenne d'une feuille de route pour une (éventuelle) adhésion de l'UE à la convention. Il reste cependant nécessaire de prendre d'autres mesures juridiques et stratégiques afin de lutter contre la violence à l'égard des femmes. La Commission européenne et les États membres ont utilisé les données collectées par la FRA lors de son enquête à l'échelle de l'UE sur la prévalence et la nature des différentes formes de violence à l'égard des femmes, pour plaider en faveur d'actions juridiques et politiques renforcées dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

Avis de la FRA

Afin de renforcer les actions juridiques et politiques visant à lutter contre la violence à l'égard des femmes, la FRA est d'avis que l'Union européenne adhère à 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 (Convention d'Istanbul), comme l'a proposé la Commission dans sa feuille de route. Les États membres de l'UE devraient ratifier et mettre en œuvre la convention de façon effective.



8 Développements dans la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées

En 2015, soit cinq ans après l'adhésion de l'UE à la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRPD), pour la première fois, un organe des Nations Unies (ONU), le Comité des droits des personnes handicapées, a évalué le respect par l'Union européenne de ses obligations en matière de droits de l'homme. Dans ses observations finales, le Comité des droits des personnes handicapées a mis en avant les étapes supplémentaires nécessaires pour que l'UE respecte ses obligations au titre de la convention. Au niveau national, la CRPD entraîne des changements de grande ampleur, les États membres s'efforçant d'harmoniser leurs cadres juridiques avec les normes établies par la convention. Ces changements devraient se poursuivre, la compatibilité de la législation à la CRPD étant toujours examinée par les cadres de suivi mis en place au titre de l'article 33, paragraphe 2, de la convention.

Avis de la FRA

Pour la première fois, un organe de l'ONU, le Comité des droits des personnes handicapées, a évalué le respect par l'UE de ses obligations internationales en matière de droits de l'homme. Les observations finales du comité sur la mise en œuvre de la CRPD par l'UE, publiées en 2015, constituent une étape importante dans l'engagement de l'UE en faveur de l'égalité et du respect des droits de l'homme. Les recommandations, qui couvrent un large éventail d'aspects, offrent des orientations au sujet des mesures législatives et politiques dans le domaine de compétence de l'UE.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, afin de permettre la mise en œuvre intégrale de la CRPD, les institutions de l'UE devraient considérer les observations finales du Comité des droits des personnes handicapées comme une opportunité de montrer l'exemple en garantissant leur mise en œuvre rapide. Représentante de l'UE à la convention, la Commission européenne doit travailler en étroite collaboration avec les autres institutions, organes et agences de l'UE ainsi qu'avec les États membres afin d'assurer la coordination d'un suivi efficace et systématique des observations finales. Les modalités de cette coopération pourraient être fixées dans une stratégie de mise en œuvre de la CRPD, comme l'a recommandé le Comité des droits des personnes handicapées, ainsi que dans la version révisée de la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées.

Alors que l'année 2016 marquera le dixième anniversaire de l'entrée en vigueur de la CRPD, les éléments de preuve indiquent qu'elle a constitué un moteur important des réformes juridiques et politiques aux niveaux européen et national. Néanmoins, l'approche du handicap axée sur les droits de l'homme plébiscitée par la convention n'est pas encore totalement reflétée dans la législation ou l'élaboration de politiques au niveau national ou de l'UE.

Avis de la FRA

Afin de remédier au fait qu'une approche du handicap axée sur les droits de l'homme n'ait pas encore été tout à fait adoptée, la FRA est d'avis que l'UE et ses États membres devraient envisager d'intensifier leurs efforts pour aligner leurs cadre juridiques sur les exigences de la CRPD. Comme le recommande le Comité des droits des personnes handicapées, ils pourraient entre autres réaliser une évaluation exhaustive de leur législation afin de garantir une harmonisation totale avec les dispositions de la convention. De telles évaluations réalisées au niveau de l'UE et au niveau national permettraient de fixer des objectifs et des délais clairs pour les réformes, en identifiant les acteurs responsables.

Les évaluations de l'UE, de l'Allemagne, de la Croatie et de la République tchèque réalisées par le Comité des droits des personnes handicapées en 2015 montrent que les processus d'évaluation des organes de contrôle donnent aux organisations

de la société civile, notamment les organisations de soutien aux personnes handicapées, une précieuse opportunité d'apporter leur contribution. Maintenir ce niveau d'engagement et de consultation tout au long du processus de suivi des observations finales représente un défi de taille au vu de la très large portée des recommandations du comité.

Avis de la FRA

Afin de maintenir le niveau d'engagement constaté jusqu'à présent lors des évaluations de la conformité à la CRPD, la FRA est d'avis que l'UE et les États membres devraient envisager une consultation et une participation structurées et systématiques des personnes handicapées lorsqu'ils adoptent des mesures visant à mettre en œuvre les observations finales du Comité des droits des personnes handicapées. Cette consultation devrait être pleinement accessible afin de permettre à toute personne handicapée de participer, quel que soit son handicap.

À la fin de l'année 2015, seuls la Finlande, l'Irlande et les Pays-Bas n'avaient pas ratifié la CRPD, bien que chaque pays ait pris d'importantes mesures afin de finaliser les réformes nécessaires afin d'ouvrir la voie à une ratification. Quatre autres États membres, ainsi que l'UE, doivent encore ratifier le protocole facultatif à la CRPD, qui permet aux personnes de porter plainte devant le Comité des droits des personnes handicapées, bien qu'ils aient ratifié la convention principale avant 2012.

Avis de la FRA

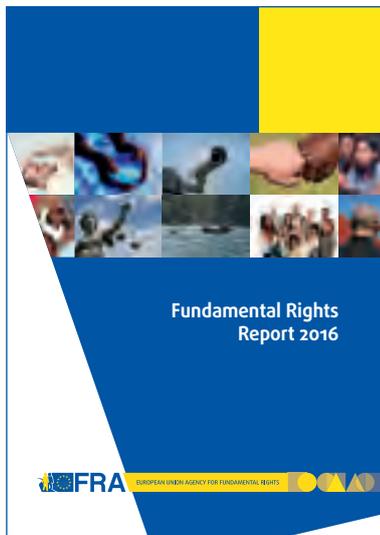
De l'avis de la FRA, afin de parvenir à une ratification complète de la CRPD, il conviendrait que les États membres ne l'ayant pas encore fait prennent des mesures rapides afin de finaliser les dernières réformes nécessaires à la ratification de la CRPD. L'UE et les États membres qui ont encore à compléter leur ratification de la CRPD en adoptant le protocole facultatif devraient envisager de mettre en œuvre rapidement les mesures juridiques nécessaires pour ce faire.

Selon une analyse comparative de la FRA, à la fin de l'année 2015, quatre des 25 États membres de l'UE ayant ratifié la CRPD devaient encore créer ou désigner un organisme chargé de la mise en œuvre et du suivi de la convention, conformément à l'article 33. Les éléments de preuve disponibles montrent qu'un manque de ressources humaines et financières, ainsi que l'absence d'une base juridique solide pour la désignation des organismes, entrave le travail des organismes déjà en place, notamment les cadres de suivi établis au titre de l'article 33, paragraphe 2.

Avis de la FRA

De l'avis de la FRA, afin d'améliorer le suivi des obligations fixées par la CRPD, l'UE et l'ensemble des États membres devraient envisager d'allouer aux dispositifs de suivi établis au titre de l'article 33, paragraphe 2, des ressources humaines et financières suffisantes et stables afin de leur permettre d'assurer leurs fonctions. Ils devraient également envisager de garantir l'indépendance de ces dispositifs en veillant à ce que, dans leur composition et leur fonctionnement, ils tiennent compte des Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme, conformément à l'article 33, paragraphe 2. Mettre en place une base juridique formelle pour les dispositifs de suivi aux niveaux national et de l'UE, en établissant clairement leur rôle et leur portée, contribuerait à leur indépendance. Les États membres devant encore désigner des organismes au titre de l'article 33 devraient le faire le plus rapidement possible et fournir à ces organismes les ressources et les mandats nécessaires pour assurer une mise en œuvre et un suivi effectifs des obligations qui leur incombent en vertu de la CRPD.





En 2015, l'Union européenne (UE) et ses États membres ont introduit et poursuivi de nombreuses initiatives destinées à protéger et renforcer les droits fondamentaux. Le « Rapport sur les droits fondamentaux 2016 » de la FRA résume et analyse les principales évolutions, et présente les avis de la FRA, dans le domaine des droits fondamentaux dans l'UE entre janvier et décembre 2015. Le rapport, qui relève à la fois les progrès réalisés et les obstacles persistants, donne un aperçu des principales questions qui influencent les débats en matière de droits fondamentaux dans l'UE.

Cette année, le « Focus » examine de façon approfondie les questions de l'asile et de la migration. Les autres chapitres se penchent sur la Charte des droits fondamentaux de l'UE et son utilisation par les États membres ; l'égalité et la non-discrimination ; le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée ; l'intégration des Roms ; la société de l'information, la vie privée et la protection des données ; les droits de l'enfant ; l'accès à la justice, notamment les droits des victimes de la criminalité ; et les développements dans la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

Informations supplémentaires :

Pour consulter le « Rapport sur les droits fondamentaux 2016 » (*Fundamental Rights Report 2016*) dans son intégralité, voir : <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016>

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

- FRA (2016), *Rapport sur les droits fondamentaux 2016 – Avis de la FRA*, Luxembourg, Office des publications, <http://fra.europa.eu/fr/publication/2016/rapport-sur-les-droits-fondamentaux-2016-avis-de-la-fra> (disponible dans les 24 langues officielles de l'UE)
- FRA (2016), *Asile et migration vers l'UE en 2015*, Luxembourg, Office des publications, <http://fra.europa.eu/fr/publication/2016/asile-et-migration-vers-lue-en-2015> (disponible en anglais et en français)

Pour consulter les précédents Rapports annuels de la FRA sur les défis et les réussites en matière de droits fondamentaux dans l'Union européenne pour une année spécifique, voir : <http://fra.europa.eu/fr/publication-type/annual-report> (disponibles en anglais, en français et en allemand).



FRA – AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienne – Autriche
Tél. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency

© Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne, 2016
Photo : © iStockphoto ; Commission européenne ; OSCE (Milan Obradovic)



Print: ISBN 978-92-9491-286-2, doi:10.2811/241937
PDF: ISBN 978-92-9491-316-6, doi:10.2811/589392