



COMPATIBILITÉ AVEC LES DROITS FONDAMENTAUX

Lignes directrices à l'intention des instances préparatoires du Conseil



Conseil de
l'Union européenne

Avis

La présente publication est produite par le Secrétariat général du Conseil, à titre d'information uniquement. Elle n'engage pas la responsabilité des institutions de l'UE ni celle des États membres.

Pour toute information complémentaire sur le Conseil européen et sur le Conseil, vous pouvez consulter le site web:

www.consilium.europa.eu

ou contacter le service «Information au public» du Secrétariat général du Conseil:

Rue de la Loi/Wetstraat 175

1048 Bruxelles/Brussel

BELGIQUE/BELGIË

Tél. +32 (0)2 281 56 50

Fax +32 (0)2 281 49 77

public.info@consilium.europa.eu

www.consilium.europa.eu/infopublic

De plus amples informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet (www.europa.eu).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2015

ISBN 978-92-824-5059-8

doi:10.2860/68198

© Union européenne, 2015

Réutilisation autorisée, moyennant mention de la source.

© Photo: Bruno Bernier – Fotolia.com

Pour toute réutilisation de ce matériel, l'autorisation doit être demandée directement auprès du titulaire du droit d'auteur.



COMPATIBILITÉ AVEC LES DROITS FONDAMENTAUX

Lignes directrices à l'intention des instances préparatoires
du Conseil

LIGNES DIRECTRICES RELATIVES À LA MÉTHODOLOGIE À SUIVRE AFIN DE VÉRIFIER LA COMPATIBILITÉ AVEC LES DES DROITS FONDAMENTAUX AU SEIN DES INSTANCES PRÉPARATOIRES DU CONSEIL

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	
1.1. OBJECTIF	5
1.2. CONTEXTE	5
2. LIGNES DIRECTRICES	
2.1. QUAND UTILISER LES PRÉSENTES LIGNES DIRECTRICES	7
2.2. IDENTIFIER LE LIEN GÉNÉRAL AVEC LES DROITS FONDAMENTAUX	7
2.3. EXAMINER SI LA PROPOSITION EST CONFORME À LA CHARTE	7
2.4. EN CAS DE DOUTE	9
ANNEXE I	
LISTE DES DROITS, DES LIBERTÉS ET DES PRINCIPES GARANTIS PAR LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX	10
ANNEXE II	
LA CHARTE ET LES OUTILS POUR SON INTERPRÉTATION	12
ANNEXE III	
LIENS UTILES	14
ANNEXE IV	
EXAMEN DES LIMITES DE L'EXERCICE DES DROITS FONDAMENTAUX	15
ANNEXE V	
"LISTE DE CONTRÔLE" POUR VÉRIFIER LA COMPATIBILITÉ AVEC LES DROITS FONDAMENTAUX	19

1. INTRODUCTION

Le Comité des représentants permanents (Coreper) a approuvé les présentes lignes directrices le 19 décembre 2014. Le document original (5377/15) est disponible sur le site Internet du Conseil¹.

1.1. OBJECTIF

L'objectif des présentes lignes directrices², qui doivent être considérées comme non contraignantes, est d'aider les instances préparatoires du Conseil à suivre la méthodologie nécessaire pour recenser et examiner les questions relatives aux droits fondamentaux soulevées dans le cadre des propositions en discussion au sein des instances préparatoires concernées du Conseil. Elles fournissent un contexte et des orientations pour le contrôle de la conformité avec les droits fondamentaux et, en outre, une "liste de contrôle pour vérifier la compatibilité avec les droits fondamentaux" (voir l'annexe V), outil destiné à faciliter l'évaluation de la compatibilité avec les droits fondamentaux.

Les présentes lignes directrices visent également à améliorer la sensibilisation aux questions relatives aux droits fondamentaux au sein des instances préparatoires du Conseil. À cette fin:

- le secrétariat du Conseil entend inclure ces lignes directrices dans la formation générale qui sera dispensée aux futures présidences du Conseil de l'UE,
- les présidents des instances préparatoires du Conseil sont invités à diffuser, sur une base semestrielle, les présentes lignes directrices aux experts des instances préparatoires compétentes.

Ces lignes directrices pourront faire l'objet d'une révision chaque fois que cela sera nécessaire et ne préjugent pas de la responsabilité du Coreper et du Conseil.

1.2. CONTEXTE

Le traité de Lisbonne a fait de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après dénommée la "Charte") un document juridiquement contraignant qui doit être respecté de la même manière par l'ensemble des institutions, des organes et des organismes de l'Union ainsi que par les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. L'article 6 du traité sur l'Union européenne (ci-après "TUE") prévoit que les

1 www.consilium.europa.eu > Documents et publications > Recherche de documents

2 À la lumière de la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne, les lignes directrices, initialement approuvées par le Coreper en mai 2011 (doc. 10140/11), ont été mises à jour en 2014 (doc. 5377/15).

droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la "Convention" ou la "CEDH") et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux.

Au cours de la procédure législative et non législative, les trois principaux acteurs, à savoir la Commission, le Conseil et le Parlement européen, ainsi que d'autres institutions concernées ou, le cas échéant, un groupe d'États membres qui ont soumis une initiative (article 76 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ci-après "TFUE"), ont tous la responsabilité de veiller à ce que leurs propositions initiales et leurs modifications soient conformes aux droits, aux libertés et aux principes énoncés dans la Charte. Toute limitation de l'exercice des droits et des libertés reconnus par la Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés; dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées à ces droits et libertés que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. La manière dont la Cour aborde cette évaluation est exposée plus en détail à l'annexe IV³. Le Conseil et ses instances préparatoires examinent avec soin les éventuelles ingérences dans les libertés et les droits fondamentaux et doivent être en mesure de démontrer qu'ils ont envisagé d'autres moyens d'atteindre l'objectif poursuivi qui limiteraient moins le droit ou la liberté en question⁴.

S'agissant des mesures à prendre afin de s'acquitter de cette obligation, le Conseil a estimé pour sa part dans ses conclusions⁵ que ses instances préparatoires devaient disposer de lignes directrices méthodologiques succinctes mais pragmatiques, rédigées par le groupe "Droits fondamentaux, droits des citoyens et libre circulation des personnes" (ci-après dénommé "groupe FREMP") en étroite coopération avec le Service juridique du Conseil, portant sur la manière d'identifier et de résoudre les problèmes soulevés au cours des négociations, notamment par leurs propres propositions de modifications de la proposition initiale ou par une initiative d'un groupe d'États membres.

3 La jurisprudence récente de la Cour européenne de justice (voir l'arrêt du 8 avril 2014 dans les affaires C-293/12 et C-594/12, *Digital Rights Ireland*, et la note d'information du Service juridique du Conseil dans le document 9009/14) confirme que la Cour exigera toujours une stricte appréciation de la proportionnalité des mesures qui constituent des restrictions importantes aux droits fondamentaux, quelle que soit la légitimité des objectifs poursuivis par le législateur de l'Union. Elle indique également que ces mesures ont peu de chance de satisfaire au critère de légalité si elles ne sont pas assorties de garanties adéquates afin que toute restriction importante des droits fondamentaux soit limitée au strict nécessaire et soit fixée dans le cadre de garanties faisant partie de la législation de l'Union, au lieu d'être laissée à l'appréciation des législateurs des États membres.

4 Voir l'arrêt de la Cour du 9 novembre 2010 dans les affaires C-92/09 et C-93/09, *Schecke*.

5 Lors de sa réunion des 24 et 25 février 2011, le Conseil "Justice et affaires intérieures" a adopté des conclusions du Conseil sur le rôle du Conseil de l'Union européenne pour assurer la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

2. LIGNES DIRECTRICES

2.1. QUAND UTILISER LES PRÉSENTES LIGNES DIRECTRICES

Il est recommandé d'utiliser les présentes lignes directrices afin de contrôler la compatibilité avec les droits fondamentaux au début de la première lecture d'une proposition ou de toute initiative d'un groupe d'États membres (ci-après "proposition"), notamment de toute proposition par une instance préparatoire visant à modifier la proposition initiale. Toutefois, il est également nécessaire de procéder à des contrôles supplémentaires de la conformité aux droits fondamentaux pour toute proposition de compromis ayant fait l'objet d'un accord au sein de l'instance préparatoire ou même résultant d'un trilogue avec le Parlement européen.

2.2. IDENTIFIER LE LIEN GÉNÉRAL AVEC LES DROITS FONDAMENTAUX

Vérifier si la proposition affecte les droits fondamentaux; engager une réflexion sous l'angle des droits fondamentaux.

La question des droits fondamentaux peut se poser, à des degrés divers, dans toutes les politiques de l'Union, y compris sa politique extérieure. C'est la raison pour laquelle, dans un premier temps, il est indispensable d'engager une réflexion sous l'angle du citoyen et des droits fondamentaux (voir la liste des droits fondamentaux, des libertés et des principes énoncés dans la Charte à l'annexe I).

Vérifier les considérants de la proposition initiale et l'analyse d'impact jointe en annexe.

L'analyse d'impact et les considérants élaborés par l'auteur de la proposition initiale sont des indications utiles en ce qui concerne les dispositions de cette proposition susceptibles d'être pertinentes du point de vue des droits fondamentaux. Par conséquent, la vérification de la documentation relative à l'analyse d'impact et des considérants peut aider à recenser toutes les dispositions dans le texte de la proposition qui ont un lien avec les droits fondamentaux ou qui sont affectées par ceux-ci.

2.3. EXAMINER SI LA PROPOSITION EST CONFORME À LA CHARTE

Vérifier le contenu exact des droits fondamentaux applicables à l'aide des méthodes suivantes:

a) Vérifier la Charte, les explications relatives à la Charte, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, par exemple au moyen des fiches d'information de la CEDH ainsi que d'autres sources pertinentes pour la compréhension de la Charte (voir les annexes II et III).

Après avoir fait l'inventaire des droits fondamentaux susceptibles d'être affectés en général, l'étape suivante consistera à s'assurer du contenu exact de ces droits fondamentaux. Le contenu des droits fondamentaux doit être identifié en premier lieu sur la base de la Charte et des explications relatives à la Charte. La Charte comporte des droits, des libertés et des principes: la législation de l'Union doit respecter les droits et observer les principes, et en promouvoir l'application tout en respectant les limites des compétences conférés à l'Union par les traités. L'article 52, paragraphe 5, de la Charte fixe la manière dont les principes devraient être observés. Le législateur doit être en mesure de démontrer qu'il a envisagé d'autres moyens d'atteindre les objectifs poursuivis qui restreindraient moins les droits ou les libertés.

b) Vérifier les rapports, les publications et manuels thématiques sur les droits fondamentaux élaborés par les institutions, les organes, les organismes et les agences de l'Union européenne ainsi que par le Conseil de l'Europe, et faire appel à l'expertise de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les rapports et les publications de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et du Contrôleur européen de la protection des données, ainsi que les rapports annuels de la Commission sur l'application de la Charte, par exemple, de même que les manuels des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, peuvent contribuer à la compréhension du contenu des droits fondamentaux concernés (voir l'annexe III). L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne peut, conformément à son mandat, formuler et publier des conclusions et des avis sur des sujets thématiques spécifiques, à la demande du Conseil. Les instances préparatoires du Conseil devraient garder à l'esprit cette possibilité ainsi que l'invitation faite aux institutions de l'Union à tirer pleinement parti des compétences de l'Agence, énoncée dans le programme de Stockholm et rappelée dans les orientations stratégiques pour la planification législative et opérationnelle des prochaines années au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice⁶.

c) consulter le Service juridique du Conseil.

Le Service juridique du Conseil, qui assiste toutes les instances préparatoires du Conseil, est à la disposition du Conseil et accomplit un excellent travail en émettant des avis juridiques et en évaluant si les propositions, législatives ou non législatives, ainsi que les propositions de modifications, sont conformes au droit primaire, y compris aux prescriptions en matière de droits fondamentaux.

Vérifier la proposition afin de déterminer si elle limite les droits fondamentaux et si cette limitation est conforme à la Charte.

Après avoir évalué le contenu d'un droit fondamental, il est possible de déterminer si

6 EUCO 79/14 du 27 juin 2014, point 11.

la proposition limite le droit fondamental en question. À cette fin, il peut être utile d'attirer l'attention sur les questions élémentaires relatives à la limitation des droits fondamentaux (voir l'annexe IV):

- a) Les droits fondamentaux en question peuvent-ils être soumis à des limitations? Ces limitations sont-elles prévues par la loi?*
- b) Respectent-elles le contenu essentiel des droits et des libertés?*
- c) Répondent-elles effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union et au besoin de protection des droits et libertés d'autrui?*
- d) Dans le respect du principe de proportionnalité, ces limitations sont-elles nécessaires?*

2.4. EN CAS DE DOUTE

Consulter le Service juridique du Conseil.

Le Service juridique du Conseil fournira des avis juridiques à tous les stades des négociations.

Recourir à l'expertise des experts nationaux dans les capitales.

Il importe de tirer pleinement parti du savoir-faire, des connaissances et de l'expérience des experts travaillant dans les États membres, de prendre contact avec les experts nationaux afin de clarifier les questions ou les préoccupations en suspens et d'acquérir une meilleure compréhension de la législation de l'Union ou nationale en la matière.

Informers le groupe FREMP ou toute autre instance préparatoire spécialisée dans un droit fondamental spécifique.

Les délégations au sein des groupes du Conseil sont invitées à informer leurs collègues au sein du groupe FREMP ou de toute autre instance préparatoire spécialisée dans un droit fondamental donné (par exemple, le groupe "Échange d'informations et protection des données") sur leurs discussions et leurs doutes éventuels en matière de droits fondamentaux. L'échange d'informations et d'expertise pourrait aider à trouver la solution la plus appropriée conforme aux droits fondamentaux, éviter la duplication des travaux et accroître la cohérence dans l'application de la Charte.

L'acronyme FREMP devrait être inséré dans les notes, les avis et les contributions du Service juridique du Conseil lorsque ces documents contiennent des appréciations juridiques et des conseils sur des questions pertinentes pour les droits fondamentaux. L'on garantira ainsi que le groupe FREMP soit systématiquement informé.

ANNEXE I

LISTE DES DROITS, DES LIBERTÉS ET DES PRINCIPES GARANTIS PAR LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX

Pour le contenu complet de la Charte, voir le [Journal officiel C 83 du 30 mars 2010, p. 389-403](#) qui se trouve à l'adresse www.eur-lex.europa.eu > Journal officiel

Titre I – Dignité

Article 1 – Dignité humaine

Article 2 – Droit à la vie

Article 3 – Droit à l'intégrité de la personne

Article 4 – Interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

Article 5 – Interdiction de l'esclavage et du travail forcé

Titre II: Libertés

Article 6 – Droit à la liberté et à la sûreté

Article 7 – Respect de la vie privée et familiale

Article 8 – Protection des données à caractère personnel

Article 9 – Droit de se marier et droit de fonder une famille

Article 10 – Liberté de pensée, de conscience et de religion

Article 11 – Liberté d'expression et d'information

Article 12 – Liberté de réunion et d'association

Article 13 – Liberté des arts et des sciences

Article 14 – Droit à l'éducation

Article 15 – Liberté professionnelle et droit de travailler

Article 16 – Liberté d'entreprise

Article 17 – Droit à la propriété

Article 18 – Droit d'asile

Article 19 – Protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition

Titre III: Égalité

Article 20 – Égalité en droit

Article 21 – Non-discrimination

Article 22 – Diversité culturelle, religieuse et linguistique

Article 23 – Égalité entre femmes et hommes

Article 24 – Droits de l'enfant

Article 25 – Droits des personnes âgées

Article 26 – Intégration des personnes handicapées

Titre IV: Solidarité

Article 27 – Droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise

Article 28 – Droit de négociation et d'actions collectives

Article 29 – Droit d'accès aux services de placement

Article 30 – Protection en cas de licenciement injustifié

Article 31 – Conditions de travail justes et équitables

Article 32 – Interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail

Article 33 – Vie familiale et vie professionnelle

Article 34 – Sécurité sociale et aide sociale

Article 35 – Protection de la santé

Article 36 – Accès aux services d'intérêt économique général

Article 37 – Protection de l'environnement

Article 38 – Protection des consommateurs

Titre V – Citoyenneté

Article 39 – Droits de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen

Article 40 – Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales

Article 41 – Droit à une bonne administration

Article 42 – Droit d'accès aux documents

Article 43 – Médiateur européen

Article 44 – Droit de pétition

Article 45 – Liberté de circulation et de séjour

Article 46 – Protection diplomatique et consulaire

Titre VI – Justice

Article 47 – Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial

Article 48 – Présomption d'innocence et droits de la défense

Article 49 – Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines

Article 50 – Droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction.

ANNEXE II

LA CHARTE ET LES OUTILS POUR SON INTERPRÉTATION

1. **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**

Voir le Journal officiel C83 du 30 mars 2010, p. 389-403 qui se trouve à l'adresse www.eurlex.europa.eu > Journal officiel

2. **Explications relatives à la Charte**

Voir le Journal officiel C303 du 14 décembre 2007, p. 17-35 qui se trouve à l'adresse www.eurlex.europa.eu > Journal officiel

Bien que ces explications n'aient pas en soi de valeur juridique, elles constituent un outil d'interprétation précieux, également reconnu par le TUE et par la Charte, destiné à éclairer les dispositions de la Charte ainsi que les sources de celle-ci.

Les explications précisent les sources des dispositions de la Charte et indiquent quels sont les articles de la Charte qui découlent des droits issus de la Convention, de la législation de l'Union, de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, des traditions constitutionnelles communes des États membres et d'autres traités internationaux.

3. **Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne**

curia.europa.eu

www.eur-lex.europa.eu > Droit de l'UE et documents connexes > Jurisprudence de l'Union

4. **Autres sources d'interprétation:**

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (la Convention ou la CEDH)

Comme indiqué à l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, "dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue".
www.echr.coe.int > Textes officiels > La Convention européenne des droits de l'homme

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme

Pour comprendre les dispositions de la charte qui correspondent à des droits garantis par la Convention, il est indispensable de consulter la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Formulaire de recherche de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme

www.echr.coe.int > Jurisprudence > HUDOC > Base de données HUDOC

Liste de fiches thématiques sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, préparées par le service de presse de la Cour

www.echr.coe.int > Presse > Services aux médias > Fiches thématiques

Traditions constitutionnelles communes aux États membres

L'article 52, paragraphe 4, de la Charte dispose sans ambiguïté que dans la mesure où la Charte reconnaît des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, ces droits doivent être interprétés en harmonie avec lesdites traditions.

Sources thématiques pertinentes du droit international (autres que la Convention)

Tant la Charte que ses explications mentionnent certains instruments de droit international qui sont pertinents pour l'interprétation de la Charte.

1. Déclaration universelle des droits de l'homme – voir l'explication relative à l'article 1 de la Charte
2. Convention du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la biomédecine (STE 164 et protocole additionnel STE 168) – voir l'explication relative aux articles 3 et 21 de la Charte
3. Statut de la Cour pénale internationale – voir l'explication relative à l'article 3 de la Charte
4. Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE 108) – voir l'explication relative à l'article 8 de la Charte
5. Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs – voir l'explication relative aux articles 12, 14, 15, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32 et 34 de la Charte
6. Charte sociale européenne (STE 035) – voir l'explication relative aux articles 14, 15, 26, 28, 29, 31, 32, 33, 34 et 35 de la Charte
7. Charte sociale européenne révisée (STE 163) – voir l'explication relative aux articles 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 et 35 de la Charte
8. Convention de Genève du 28 juillet 1951 et Protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés – voir l'article 18 de la Charte et l'explication y afférente
9. Pacte international relatif aux droits civils et politiques – voir l'explication relative aux articles 19 et 49 de la Charte
10. Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. – voir l'explication relative à l'article 24 de la Charte

D'autres conventions internationales pourraient également être pertinentes, en particulier:

1. la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CNUDPH)

2. le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)
3. la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)
4. la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD)

Lois nationales pertinentes

Dans certains cas, les droits et libertés définis dans la Charte sont complétés par des lois nationales telles qu'elles sont visées dans la Charte. Voir l'article 9, l'article 10, paragraphe 2, l'article 14, paragraphe 3, les articles 16, 27 à 28, 30 et 34 à 36 de la Charte.

ANNEXE III

LIENS UTILES

Publications de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

www.fra.europa.eu > Publications et ressources > Publications

Charterpedia

Charterpedia est une compilation en ligne créée par la commission des libertés civiles du Parlement européen (LIBE) et reprise par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne en 2008. Il s'agit d'une compilation des dispositions constitutionnelles nationales, européennes et internationales pertinentes en matière de droits fondamentaux au regard des thèmes, des chapitres et des articles de la Charte.

www.fra.europa.eu > Publications et ressources > Charterpedia

Publications de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes

www.eige.europa.eu > Publications

Publications du contrôleur européen de la protection des données

www.edps.europa.eu > Publications

Manuels des droits de l'homme sur certains droits fondamentaux spécifiques protégés par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

www.coe.int > Librairie en ligne > Droits de l'homme

ANNEXE IV

EXAMEN DES LIMITES DE L'EXERCICE DES DROITS FONDAMENTAUX

D'après les explications relatives à la Charte⁷, qu'il y a lieu de prendre dûment en considération dans l'interprétation de la Charte (article 6, paragraphe 1, troisième alinéa, du TUE), l'objet de l'article 52 de la Charte est de fixer la portée des droits et des principes de la Charte et d'arrêter des règles pour leur interprétation. Le paragraphe 1 traite du régime de limitations des droits.

Il prévoit que *“toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.”*

La Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la “Cour”) a établi une ligne de raisonnement qui s'applique lorsqu'il s'agit d'examiner si certaines dispositions du droit de l'Union constituent une ingérence dans les droits fondamentaux et, le cas échéant, si cette ingérence est justifiée au regard des conditions énoncées à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte⁸.

Sur la base de ce raisonnement, la première étape consiste à vérifier si une disposition affecte ou non les droits et libertés reconnus par la Charte. Dans l'affirmative, afin de se conformer à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte tel qu'interprété par la Cour, la disposition en question doit:

1. être prévue par la loi.

Cela signifie que la limitation doit être prévue dans l'un des actes juridiques contraignants de l'Union visés à l'article 288 du TFUE et avoir été adoptée conformément aux dispositions pertinentes du traité. En outre, à la suite de la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne les éléments essentiels/non essentiels d'un acte législatif, l'intervention directe du législateur de l'Union peut être nécessaire en fonction de la gravité de l'in-

⁷ Publié au JO C 303 du 14.12.2007, p. 17-35.

⁸ Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour du 9 novembre 2010 dans les affaires C-92/09 et C93/09, *Schecke*, ou l'arrêt du 8 avril 2014 dans les affaires C-293/12 et C-594/12, *Digital Rights Ireland* (note d'information par le Service juridique du Conseil dans le document 9009/14).

gérance dans les droits fondamentaux⁹. Dans un tel cas, les règles relatives à la limitation des droits fondamentaux en question doivent être précisées dans l'acte législatif lui-même (ou dans l'acte de base), et non adoptées par le biais d'un acte délégué ou d'un acte d'exécution.

2. respecter le contenu essentiel des droits et des libertés.

La limitation ne devrait pas être de nature à vider le droit fondamental en question de tout contenu.

3. répondre effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union et au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

La référence à des intérêts généraux reconnus par l'Union couvre à la fois les objectifs généraux mentionnés à l'article 3 du TUE, décrits plus en détails dans d'autres dispositions des traités qui se trouvent en général au début des titres ou chapitres pertinents (par exemple, l'article 21 du TUE en ce qui concerne l'action extérieure de l'Union ou l'article 67 du TFUE en ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice) et les dispositions d'application générale prévues au titre II de la première partie du TFUE.

4. respecter le principe de proportionnalité.

Selon une jurisprudence constante de la Cour, le principe de proportionnalité exige que les actes des institutions de l'Union soient aptes à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause et ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation de ces objectifs.

Le premier élément du critère de proportionnalité consiste à évaluer le caractère approprié de la disposition pour garantir la réalisation de l'objectif poursuivi. Quelle que soit l'étendue du pouvoir d'appréciation du législateur de l'Union, le principe de proportionnalité exige que la mesure ait un lien logique et direct avec la réalisation de l'objectif visé¹⁰.

9 Voir le point 77 de l'arrêt du 5 septembre 2012 dans l'affaire C-355/10, *Parlement européen/Conseil* (voir également la note d'information du Service juridique du Conseil dans le document 14236/12).

10 Voir par exemple l'arrêt du 12 novembre 1996 (dans l'affaire C-84/94; Royaume-Uni/Conseil) : *"S'agissant de la première condition, il suffit de constater que, comme il résulte des points 36 à 39 du présent arrêt, les mesures relatives à l'aménagement du temps de travail faisant l'objet de la directive, à l'exception de celle qui est contenue à son article 5, deuxième alinéa, contribuent directement à l'amélioration de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs au sens de l'article 118 A et que, dès lors, elles ne sauraient être considérées comme impropres à réaliser l'objectif visé"* (point 59). (Voir également la note d'information du Service juridique du Conseil dans le document 5600/97).

Le deuxième élément du critère, à savoir le critère de nécessité, exige que les dérogations à la protection d'un droit fondamental et limitations de celle-ci ne puissent s'opérer que dans les limites du nécessaire¹¹. Quant à la question de savoir si une ingérence est limitée à ce qui est nécessaire, plusieurs éléments doivent être examinés : l'ampleur de l'ingérence (le nombre de personnes concernées), la portée et la durée de l'ingérence, le critère objectif sur lequel est fondée l'ingérence, l'existence de limitations ou d'exceptions à l'ingérence, etc.

Lors de l'évaluation de la proportionnalité d'une mesure, le législateur de l'Union doit atteindre un bon équilibre entre les différents intérêts¹² en jeu, à savoir les intérêts généraux reconnus par l'Union et l'ingérence dans les droits ou libertés reconnus par la Charte. Sur cette base, le législateur doit examiner s'il existe une mesure efficace mais moins intrusive.

Lorsqu'il examine si une proposition constitue une ingérence proportionnée dans les droits fondamentaux, le Conseil doit tenir compte de l'étendue du pouvoir d'appréciation dont il dispose. Cette dernière dépend de plusieurs éléments tels que le domaine concerné, la nature du droit en cause garanti par la Charte, la nature et la gravité de l'ingérence ainsi que la finalité de celle-ci¹³. Plus le pouvoir d'appréciation du législateur de l'Union est réduit, plus la Cour sera stricte dans le contrôle de son exercice.

La Cour a jugé que certaines dérogations à un droit fondamental et les limitations de celui-ci ne doivent s'opérer que dans les limites du strict nécessaire¹⁴. En conséquence, la Cour a conclu que le législateur de l'Union doit prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application de la disposition en cause et imposant un minimum d'exigences, et ne saurait se limiter à laisser l'appréciation de ces éléments à la législation des États membres.

11 Si l'article 52, paragraphe 1, de la Charte fait référence uniquement au mot "nécessaire", il convient de noter que la Cour considère que certaines dérogations et limitations en matière de droits fondamentaux ne doivent s'opérer que dans les limites du "strict nécessaire" (s'agissant par exemple de la protection des données personnelles, comme mentionné dans l'arrêt du 16 décembre 2008 dans l'affaire C-73/07, *Tietosuojaalvaututettu*, point 56, ou l'arrêt du 7 novembre 2013 dans l'affaire C-473/12, *IPI*, point 39).

12 Voir points 52 à 53 de l'arrêt *Tietosuojaalvaututettu* susmentionné sur l'équilibre entre les droits : "52. À cet égard, il est constant, ainsi qu'il ressort de l'article 1^{er} de la directive, que l'objet de celle-ci est que les États membres, tout en permettant la libre circulation des données à caractère personnel, assurent la protection des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment de leur vie privée, à l'égard du traitement desdites données. 53. Cet objet ne saurait, cependant, être poursuivi sans tenir compte du fait que lesdits droits fondamentaux sont à concilier, dans une certaine mesure, avec le droit fondamental de la liberté d'expression."

13 Voir le point 47 de l'arrêt *Digital Rights Ireland* susmentionné.

14 Voir les points 52 et 54 de l'arrêt *Digital Rights Ireland* susmentionné.

Cet examen des limitations acceptables des droits fondamentaux sera fondé sur la jurisprudence de la Cour ainsi que, le cas échéant, sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. L'article 52, paragraphe 3, de la Charte prévoit que *"dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue"*. Il découle de ce qui précède que le législateur de l'Union, en fixant les limitations à ces droits, doit respecter les normes fixées par le régime détaillé des limitations prévu dans la CEDH, au sens de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte.¹⁵

15 Ces normes de la CEDH sont rendues applicables aux droits couverts par la charte, *"sans que cela porte atteinte à l'autonomie du droit de l'Union et de la Cour de justice de l'Union européenne"*, comme précisé dans les explications relatives à la Charte. Voir aux pages 33 et 34 des explications, la liste des droits qui peuvent, sans que cela exclue l'évolution du droit, de la législation et des traités, être considérés comme correspondant à des droits de la CEDH au sens de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte.

ANNEXE V

“LISTE DE CONTRÔLE” POUR VÉRIFIER LA COMPATIBILITÉ AVEC LES DROITS FONDAMENTAUX

Un instrument visant à faciliter l'évaluation de la compatibilité avec les droits fondamentaux

1. Quels sont les droits fondamentaux concernés?
(Pour de plus amples détails, voir la section 2.2 et la liste de l'annexe I)
2. Les droits en question sont-ils des droits absolus (qui ne peuvent être soumis à aucune limitation – par exemple l'interdiction de la torture, de l'esclavage ou de la servitude)?
(Pour de plus amples détails, voir la section 2.3.)
3. Serait-il possible de formuler en droit, de manière claire et prévisible, les limitations éventuelles des droits fondamentaux et/ou l'incidence négative sur ceux-ci?
(Pour de plus amples détails, voir l'annexe IV, points 1 et 4.)
4. Une telle limitation/incidence négative
 - préserverait-elle le contenu essentiel des droits fondamentaux en question?
(Pour de plus amples détails, voir l'annexe IV, point 2.)
 - est-elle nécessaire pour atteindre un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union ou pour protéger les droits et libertés d'autrui?
(Pour de plus amples détails, voir l'annexe IV, point 3.)
 - serait-elle proportionnée à l'objectif poursuivi? En d'autres termes, serait-elle apte à réaliser l'objectif visé sans dépasser les limites de ce qui est nécessaire à sa réalisation? Pourquoi n'existe-t-il aucune mesure aussi efficace mais moins intrusive?
(Pour de plus amples détails, voir l'annexe IV, point 4.)
 - Le cas échéant: examiner et déterminer quelles garanties pourraient être nécessaires pour veiller à ce que l'incidence négative ne constitue pas une violation du droit fondamental en question (c'est-à-dire aboutir à une restriction sans justification).

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).



Rue de la Loi/Wetstraat 175
1048 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË
Tel. +32 (0)2 281 61 11
www.consilium.europa.eu

QC-02-14-079-FR-N



Office des publications

ISBN 978-92-824-5059-8
doi:10.2860/68198