

La traduction de cette page a été générée par traduction automatique [Lien]. Les traductions automatiques peuvent comporter des erreurs susceptibles de nuire à la clarté et à l'exactitude; le Médiateur décline toute responsabilité en cas de divergences. Pour obtenir les informations les plus fiables et pour assurer la sécurité juridique, veuillez consulter la version source en anglais dont le lien figure ci-dessus. Pour en savoir plus, veuillez consulter notre politique linguistique et de traduction [Lien].

Décision de la Médiatrice européenne clôturant son enquête d'initiative OI/8/2014/AN concernant la Commission européenne

Décision

Affaire OI/8/2014/AN - Ouvert le 19/05/2014 - Décision le 11/05/2015 - Institution concernée Commission européenne (Poursuite de l'enquête non justifiée) |

Cette enquête d'initiative porte sur la manière dont la Commission européenne veille à ce que les droits fondamentaux consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne soient respectés lorsque la politique de cohésion de l'UE est mise en œuvre par les États membres. Il a été lancé alors que l'Union s'est engagée dans une nouvelle période de financement de sept ans, couvrant la période 2014-2020, dans le cadre d'un nouveau cadre juridique.

La politique de cohésion de l'UE vise à réduire les disparités entre les niveaux de développement des différentes régions de l'UE. Compte tenu de la visibilité de l'Union dans les projets financés dans le cadre de la politique de cohésion — de l'amélioration des services d'urgence en Roumanie à la suppression des champs de mines en Croatie — le Médiateur estime que la Commission devrait faire tout ce qui est en son pouvoir pour garantir le respect des droits fondamentaux au fur et à mesure que l'argent est dépensé. Le fait que la Commission n'est pas directement responsable de la gestion des fonds ne devrait jamais servir de motif pour ne pas agir en cas de violation des droits fondamentaux ou risquer d'être violé.

L'enquête d'initiative a impliqué la Commission, des médiateurs nationaux et des représentants de la société civile. Sur la base de leurs retours d'information, le Médiateur a élaboré huit lignes directrices d'amélioration pour soutenir la Commission dans sa supervision des États membres dans ce domaine.



Le contexte de l'enquête d'initiative

- 1. La politique de cohésion de l'UE vise à réduire les disparités entre les niveaux de développement des différentes régions de l'UE [1] . Une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones touchées par la transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents.
- 2. La politique de cohésion est mise en œuvre par la gestion partagée des fonds, ce qui signifie que la Commission européenne compte sur les États membres pour mettre en œuvre les programmes de l'UE. Les États membres sont principalement responsables de la désignation des autorités compétentes, de la sélection des projets, des paiements et du traitement des plaintes. La Commission a un rôle de surveillance, en vérifiant que les systèmes de gestion et de contrôle des États membres fonctionnent efficacement et en appliquant des sanctions si nécessaire.
- 3. En janvier 2014, un nouveau paquet législatif est entré en vigueur pour encadrer la politique de cohésion de l'UE pour la nouvelle période de financement 2014-2020. Il s'agit des éléments suivants: (I) un règlement global (règlement 1303/2013) [2] établissant des règles communes pour plusieurs «Fonds sociaux et d'investissement européens» («Fonds ESI»); (II) trois règlements spécifiques pour le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion; et iii) deux règlements relatifs à l'objectif «Coopération territoriale européenne» et au Groupement européen de coopération territoriale (GECT). Parmi les principes qui guident la politique de cohésion figurent le respect des législations de l'UE et nationales applicables; promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes; et la non-discrimination.
- **4.** Le nouveau cadre législatif n'aborde toutefois pas de manière visible la nécessité de respecter les droits consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte») lors de la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'Union; elle ne prévoit pas non plus de mesures à prendre en cas de violation de ces droits. Dans le passé, les plaintes adressées au Médiateur ont montré un mécontentement important des citoyens quant à la manière dont la politique de cohésion de l'UE a été mise en œuvre au niveau national, y compris sur la question du respect des droits fondamentaux. Les citoyens ont souligné, à maintes reprises, que la Commission a refusé de s'impliquer parce qu'elle n'était pas directement responsable de la gestion des fonds [3] .
- **5.** Le Médiateur a donc ouvert une enquête d'initiative en vue d'apporter une contribution constructive, utile et objective aux travaux de la Commission au début de la nouvelle période de financement. L'enquête porte sur les moyens dont dispose la Commission pour veiller au respect des droits fondamentaux consacrés par la Charte lorsque les États membres mettent en œuvre la politique de cohésion.

L'enquête



- **6.** Le Médiateur a lancé cette enquête en demandant à la Commission de répondre à un certain nombre de questions [4] . Reconnaissant l'expertise de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), ainsi que ses efforts pour promouvoir une culture des droits de l'homme, la Médiatrice a invité la FRA à contribuer à l'enquête. Elle a également consulté ses collègues du Réseau européen des médiateurs [5] .
- 7. Après avoir reçu les observations de la Commission [6] et les commentaires de certains médiateurs nationaux [7], le Médiateur a lancé une consultation ciblée des institutions publiques et des organisations de la société civile actives dans le domaine des droits de l'homme et ayant acquis une expérience de la politique de cohésion [8]. Elle a reçu et publié des réponses du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, d'Eurochild, du Forum européen des personnes handicapées, de la Fondation Lumos, du Réseau européen de vie autonome, de l'Organisation européenne de base des Roms, du Centre de défense des droits des personnes handicapées mentales, des Fondations de la société ouverte et de la plateforme de l'Agence des droits fondamentaux pour les organisations de la société civile (FRP) [9].
- 8. La décision du Médiateur tient compte de ces éléments.

Retour d'information de la Commission

- **9.** Les questions posées par le Médiateur à la Commission se sont concentrées sur la manière dont elle peut veiller à ce que, à son tour, les États membres veillent à ce que leurs partenaires (autorités régionales et locales et la société civile) et les bénéficiaires des programmes agissent conformément à la Charte et aux mécanismes mis en place pour assurer le traitement efficace des plaintes.
- 10. En ce qui concerne le cadre visant à garantir le respect des droits fondamentaux, la Commission a souligné que le règlement global (règlement 1303/2013) renforce le principe de non-discrimination en introduisant ce que le règlement appelle une «condition ex ante» (ci-après dénommée «condition préalable») que des dispositions existent pour garantir le respect de ce principe [10] . L'article 4, paragraphe 2, du règlement impose en outre aux États membres et à la Commission de veiller à ce que le soutien apporté par les Fonds ESI soit conforme aux principes tels que l'égalité entre les hommes et les femmes (article 7) et le développement durable (article 8). Plus généralement, l'article 6 exige que les opérations soutenues par les Fonds ESI respectent le droit de l'Union applicable et le droit national relatif à son application.
- 11. Sur la question de la Charte, la Commission a déclaré que la Charte n'est contraignante pour les États membres que lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Par conséquent, et conformément à la jurisprudence de la Cour, il convient d'examiner individuellement si, dans un cas d'espèce, une mesure nationale pratique vise ou non à mettre en œuvre le droit de l'Union.
- 12. En réponse aux questions du Médiateur concernant la charte et les accords de partenariat



- [11] , la Commission a indiqué que l'article 15 du règlement (UE) no 1303/2013 établit la liste des éléments qui doivent être inclus dans les accords de partenariat. Certains éléments recoupent les droits et principes consacrés par la Charte et la Commission vérifie que ces éléments ont été respectés. De même, le règlement délégué de la Commission [12] relatif au code de conduite européen sur le partenariat dans le cadre des Fonds ESI fait référence à des principes qui recoupent les droits et principes consacrés par la Charte.
- 13. En réponse aux questions du Médiateur concernant la charte et les programmes opérationnels [13], la Commission a renvoyé à l'article 96 du règlement (UE) no 1303/2013: cet article ne comportant pas d'obligation spécifique pour les autorités des États membres d'agir conformément à la Charte, la Commission ne saurait subordonner l'approbation des programmes opérationnels à une telle condition. Cela ne signifie toutefois pas que les États membres ne sont pas tenus de vérifier que les fonds sont versés d'une manière conforme à la Charte lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, notamment en ce qui concerne les éléments suivants:
- 14. Premièrement, le règlement (UE) no 1303/2013 établit un certain nombre de conditions préalables liées à la non-discrimination, au sexe et au handicap qui doivent être respectées [14]. Chaque programme doit identifier les conditions préalables applicables et, lorsqu'une d'entre elles n'est pas remplie, indiquer qui est responsable de veiller à ce qu'il soit rempli, comment et quand. Le non-achèvement des actions visant à satisfaire aux conditions préalables applicables, dans le délai imparti, constitue un motif de suspension des paiements intermédiaires par la Commission.
- **15.** Deuxièmement, lors de l'élaboration, de la conception et de la mise en œuvre du programme opérationnel, les États membres doivent définir les actions spécifiques visant à promouvoir l'égalité des chances et à prévenir toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle [15].
- **16.** Troisièmement, les autorités de gestion doivent élaborer et appliquer des procédures et des critères de sélection non discriminatoires et transparents, en tenant compte de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et de la non-discrimination [16].
- 17. Enfin, le défaut d'un État membre d'assurer la bonne application de la Charte lors de la mise en œuvre du droit de l'Union constituerait une irrégularité, voire une lacune grave dans le fonctionnement efficace du système de gestion et de contrôle des programmes opérationnels. Cela pourrait entraîner la suspension, l'annulation ou le recouvrement des paiements.
- **18.** En ce qui concerne les modalités efficaces de traitement des plaintes, la Commission a déclaré qu'il s'agissait d'une obligation légale (article 74, paragraphe 3, du règlement (UE) no 1303/2013). La Commission évaluera si des dispositifs efficaces sont en place lorsqu'elle réexaminera le bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle au niveau national (article 75 du règlement (UE) no 1303/2013). En outre, la Commission peut demander aux États membres de l'informer des résultats de leur examen afin de lui permettre de vérifier l'efficacité



des arrangements, par exemple en évaluant des échantillons aléatoires des résultats et le temps nécessaire pour finaliser les réponses aux plaignants. Le fait de ne pas garantir des modalités efficaces d'examen des plaintes, y compris celles alléguant des violations de la Charte, constitue une lacune grave, donnant à la Commission le droit d'interrompre les délais de paiement, de suspendre les paiements en cas de défaillance grave, voire d'annuler ou de recouvrer la contribution de l'Union à un programme.

- **19.** La Commission a estimé que les dispositions du règlement (UE) no 1303/2013 relatif aux modalités efficaces de traitement des plaintes garantiraient un examen adéquat des violations présumées des droits fondamentaux. La Commission a indiqué qu'elle s'efforcerait de diffuser les bonnes pratiques dans ce domaine.
- 20. En ce qui concerne le traitement des plaintes par la Commission, la Commission a déclaré que l'article 74, paragraphe 3, du règlement (UE) no 1303/2013 avait pour objectif de veiller à ce que des systèmes efficaces de traitement des plaintes concernant les Fonds ESI soient en place dans les États membres afin de permettre le traitement des plaintes au niveau national. Cela n'exclut toutefois pas la présentation de plaintes à la Commission. Lorsque la Commission reçoit une telle plainte, en règle générale, elle demandera à l'État membre de la traiter. La Commission ne traitera directement que les plaintes qui ne peuvent être transférées aux États membres en vertu de l'article 74, paragraphe 3, du règlement.
- 21. Sur demande, les États membres devront faire rapport dans un délai fixé sur le suivi d'une plainte transmise par la Commission. La Commission évaluera si l'État membre a traité la plainte conformément aux modalités mises en place au niveau national ou régional. Ce système de traitement des plaintes s'applique à tous les types de plaintes, qu'elles invoquent une violation de la Charte lors de la mise en œuvre du droit de l'Union ou de toute autre règle applicable.
- 22. En cas d'incapacité persistante d'un État membre à traiter efficacement les plaintes ou de preuve que le système ne fonctionne pas correctement, la question devrait être examinée lors de la réunion d'examen annuelle entre la Commission et l'État membre. En outre, si l'absence de traitement efficace des plaintes apporte des éléments de preuve indiquant une insuffisance significative du système de gestion et de contrôle de l'État membre, ou si l'enquête de la Commission sur une plainte révèle le non-respect d'une disposition pertinente de la Charte, la Commission peut interrompre les paiements intermédiaires et, en cas de défaillance grave, suspendre, annuler ou recouvrer les paiements [17].
- 23. Enfin, afin de sensibiliser les États membres à l'importance de la Charte dans le cadre du versement des fonds ESI, la Commission a l'intention i) d'écrire formellement aux États membres pour leur rappeler leurs obligations en ce qui concerne le respect de la Charte lors de la mise en œuvre du droit de l'Union; (II) attirent leur attention sur la possibilité de recourir à l'assistance technique des Fonds ESI pour soutenir les modalités de traitement des plaintes; III) diffuser les bonnes pratiques en matière de traitement efficace des plaintes; IV) publier un document d'orientation en ce qui concerne le respect de la charte lorsque les États membres mettent en œuvre le droit de l'Union dans le cadre du décaissement des Fonds ESI; et v) après



la publication de ces orientations, organiser dans les États membres des formations sur la Charte, son applicabilité et sa pertinence dans le contexte des Fonds ESI.

Retour d'information des médiateurs nationaux

- **24.** La plupart des médiateurs nationaux qui ont répondu à la demande d'informations du Médiateur européen sur les plaintes traitées au cours de la période de programmation 2007-2013 ont expliqué que la plupart des problèmes surviennent au stade du paiement aux bénéficiaires finals. Un bureau a toutefois déclaré que des problèmes se posaient à chaque étape de la procédure de dépenses.
- 25. En ce qui concerne la possible violation des droits fondamentaux, les médiateurs nationaux ont déclaré avoir traité des affaires concernant le principe de l'égalité de traitement, le droit à la sécurité sociale, à l'assistance sociale et aux soins de santé, ainsi que le droit d'être entendu. En ce qui concerne le droit d'être entendu, le médiateur portugais a expliqué qu'il s'était efforcé de sensibiliser l'administration nationale à l'importance d'entendre les bénéficiaires en cas de litiges de paiement. Le bureau du médiateur portugais est toutefois largement satisfait du suivi par les autorités nationales de ses décisions concernant les Fonds ESI.

La consultation ciblée

- 26. Le Médiateur a interrogé les parties intéressées sur les principaux problèmes en matière de droits fondamentaux qui se posent lors de la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'UE, quelles en sont les causes et si elles ont déjà signalé ces problèmes à la Commission. Elle demande en outre quel rôle la Commission peut jouer pour aider les autorités nationales à mettre en œuvre des mécanismes de recours efficaces et si les mesures mentionnées dans la réponse de la Commission sont appropriées pour résoudre d'éventuels problèmes [18].
- **27.** D'une manière générale, de nombreux répondants ont souligné la bonne coopération que les ONG ont eue avec la Commission au cours de la période de programmation 2007-2013 et le fait qu'elles ont participé à l'élaboration du cadre législatif actuel.
- **28.** Toutefois, sur la base de leur expérience, les répondants ont relevé un certain nombre de problèmes dans la mise en œuvre nationale des Fonds ESI:
- (I) Plusieurs répondants ont fait référence à l'utilisation des Fonds ESI pour maintenir ou étendre l'institutionnalisation des enfants et des personnes handicapées, en violation de l'article 9, paragraphe 9, du règlement (UE) no 1303/2013. Les répondants ont signalé des abus et des mauvais traitements récurrents qui se produisent dans ces institutions et qui sont généralement détectés par des tiers, et non par les autorités responsables.
- (II) Les répondants ont souligné que des catégories spécifiques de la population, telles que les personnes LGBTI [19], les personnes handicapées ou les communautés roms, sont souvent



ignorées dans l'élaboration d'accords de partenariat ou de programmes opérationnels.

- (III) Un répondant a fait état d'obstacles croissants à l'accès des associations de femmes aux Fonds ESI, en raison d'une restriction déraisonnable des règles applicables. Les répondants ont également fait valoir que bon nombre des programmes censés favoriser l'intégration des femmes encouragent en fait leur exclusion, en raison d'une mauvaise conception et d'une mise en œuvre encore plus faible.
- 29. À une exception près, les répondants ont reconnu que en faisant référence à certains droits et en incluant le principe de non-discrimination généralement applicable le nouveau cadre législatif est un pas en avant en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux. Ils ont également mentionné les nouvelles conditions préalables et les nouvelles dispositions relatives aux accords de partenariat et aux accords de traitement des plaintes. Le contrôle du respect des conditions préalables applicables dès le début des projets est considéré comme bénéfique, dans la mesure où il peut donner lieu à une réponse plus efficace à la discrimination ou aux violations des droits fondamentaux. En outre, l'évaluation par la Commission des programmes au titre de l'article 29 du règlement (UE) no 1303/2013 [20] pourrait également contribuer à prévenir ou à résoudre les difficultés qui pourraient survenir lors de la mise en œuvre du programme.
- **30.** Certains répondants ont toutefois souligné que ces nouvelles dispositions, qui sont assez larges, ont été transposées en termes très génériques dans les accords de partenariat. Parallèlement à ce que de nombreux contributeurs perçoivent comme l'interprétation étroite que fait la Commission de ses obligations dans le cadre de la politique de cohésion, certains estiment qu'en fait, la Commission évite la plupart des obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union dans ce domaine.
- **31.** Certains répondants ont fait valoir que les problèmes étaient dus à un manque d'expertise pratique, tant au niveau national qu'au niveau de l'UE, et à des obligations de déclaration excessives et bureaucratiques, plutôt qu'à l'absence d'un cadre juridique approprié. Le fait que la Commission effectue rarement des visites sur le terrain pour vérifier la réalité des informations communiquées n'améliore pas la situation. De même, le fait qu'un financement important soit utilisé pour des actions non tangibles, dont les résultats sont difficiles à mesurer et encore plus difficiles à évaluer.
- 32. À cet égard, certains contributeurs ont souligné l'absence d'un mécanisme transparent permettant aux représentants de la société civile d'informer la Commission des lacunes potentielles dans les projets planifiés ou exécutés. Cela pourrait réduire la possibilité pour les ONG ou les communautés locales de signaler ces cas à l'UE [21] et ainsi réduire les chances de la Commission d'identifier les problèmes. La plupart des répondants ont constaté, dans une plus ou une moindre mesure, un manque de transparence dans l'application, le suivi et le contrôle des Fonds ESI, et un défaut de la Commission de mettre à disposition des informations complètes et accessibles dans le domaine public.
- 33. En ce qui concerne les nouvelles dispositions relatives au traitement des plaintes, certains



répondants doutent que la volonté de la Commission de diffuser les bonnes pratiques et d'offrir une assistance technique pour résoudre les plaintes soit suffisante. Les États membres ne sont pas tenus de donner suite aux orientations reçues de la Commission, ont-ils déclaré. La Commission n'assume pas non plus l'obligation d'exercer une fonction de suivi efficace dans ce domaine. Il existe le risque que les États membres mettent en place des mécanismes purement formels pour les victimes de violations des droits de l'homme, de la même manière que des mécanismes de recours inefficaces ont existé au cours des périodes de financement précédentes.

- **34.** Un répondant a suggéré que le nouveau cadre pourrait en fait permettre à la Commission «d'abdiquer davantage ses propres rôles et responsabilités » dans le domaine de la surveillance. Si, par le passé, la Commission aurait au moins envisagé d'engager une procédure d'infraction, elle dirigera désormais automatiquement les victimes vers l'État membre, qui est seul responsable d'enquêter et de résoudre les plaintes relatives aux Fonds ESI. La Commission dispose également d'une marge d'appréciation quant à l'opportunité de demander ou non à un État membre de faire rapport sur le suivi d'une plainte. Les victimes n'auront donc aucune garantie que leur cas individuel sera correctement évalué et que des voies de recours seront accordées le cas échéant.
- **35.** Enfin, certains répondants ont indiqué qu'il n'existe pas de lignes directrices claires quant à la date à laquelle la Commission fera usage de son droit d'effectuer des audits sur place, comme elle est en droit de le faire en vertu de l'article 75, paragraphe 2, du règlement (UE) no 1303/2013. Rien n'indique non plus ce qu'est la méthode d'audit de la Commission et si le respect des droits de l'homme sera pris en compte. De même, il n'est pas encore clair quand et comment la Commission utilisera ses pouvoirs pour, par exemple, exiger d'un État membre qu'il prenne les mesures nécessaires pour s'assurer que ses systèmes de gestion et de contrôle (y compris les dispositifs de traitement des plaintes) fonctionnent ou pour suspendre, annuler ou recouvrer les paiements.

L'évaluation du Médiateur

36. L'éventail des avis présentés dans le cadre de cette enquête d'initiative conforte la position initiale du Médiateur selon laquelle la mise en œuvre à plusieurs niveaux de la politique de cohésion de l'UE est une question épineuse, dans laquelle les situations sont rarement noires et blanches. Un exemple donné par un répondant est particulièrement révélateur à cet égard: un État membre a utilisé les Fonds ESI pour rénover une grande institution accueillant des personnes handicapées. Étant donné que les Fonds ESI sont destinés à financer la fermeture de ces institutions et la transition vers la vie communautaire, l'État membre était manifestement en faute et, selon certains, la Commission aurait dû prendre des mesures. Pourtant, l'institution en question est dans un état pitoyable et de nouveaux centres communautaires prendront beaucoup de temps à construire. Dans l'intervalle, n'était-il pas approprié d'utiliser les Fonds ESI pour améliorer les conditions de vie des résidents? Aurait-il été plus humain de laisser les habitants endurer un sinistre «aujourd'hui» en attendant la perspective d'un meilleur «demain»?



- 37. L'objectif de la présente enquête est de veiller à ce que la Commission fasse tout ce qui est en son pouvoir pour veiller à ce que les fonds de l'UE ne financent pas des actions qui violent les droits fondamentaux. Le fait que la Commission n'est pas directement responsable de la gestion des Fonds ESI ne devrait jamais servir de motif pour ne pas agir si les droits fondamentaux ont été violés ou risquent d'être violés. En appliquant les droits fondamentaux énoncés dans la Charte comme norme minimale de protection, la Commission peut signaler aux États membres qu'elle prendra les droits fondamentaux au sérieux lors de l'évaluation de leurs activités dans le cadre de la politique de cohésion. Il s'agit d'une première étape nécessaire pour persuader les États membres de prendre au sérieux les obligations qui leur incombent en vertu de la Charte lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En outre, la Commission doit chercher à dissuader les États membres, et d'ailleurs elle-même, d'ignorer les violations des droits fondamentaux au motif que l'activité de l'État membre en question n'est pas entreprise dans le cadre de la «mise en œuvre du droit de l'Union».
- **38.** En ce qui concerne les actions des États membres impliquant la mise en œuvre du droit de l'Union, la Cour de justice a récemment déclaré [22] qu'un comité national de suivi chargé de superviser les programmes opérationnels met en œuvre le droit de l'UE lorsqu'il élabore un guide pour l'assistance aux demandeurs de subventions. Pour parvenir à cette conclusion, la Cour a tenu compte du fait que i) la création du comité était exigée par le droit de l'Union, bien qu'elle agisse dans le cadre institutionnel, juridique et financier d'un État membre; (II) toutes les mesures destinées à soutenir le programme opérationnel, y compris le document adopté par le Comité, doivent être conformes aux règlements pertinents de l'UE.
- 39. Sur la base de ces indications claires de la Cour, qui diffèrent des critères génériques qu'elle avait précédemment fournis pour distinguer les deux catégories d'actions, le Médiateur considère que la plupart, sinon la totalité, des actions menées par les États membres dans le cadre de programmes financés au titre de la politique de cohésion de l'UE impliquent la mise en œuvre du droit de l'Union . En effet, la grande majorité des principales obligations des États membres sont définies en détail dans le règlement (UE) no 1303/2013 (et d'autres règlements pertinents) et sont soumises aux règles et principes qui y sont énoncés, dont ils ne peuvent valablement s'écarter.
- **40.** Par exemple, les accords de partenariat sont définis à l'article 2, point 20), du règlement (UE) no 1303/2013; la procédure d'élaboration de celles-ci est décrite en détail à l'article 14; leur contenu est établi à l'article 15; les critères de sélection des partenaires et leur participation au programme sont clairement définis à l'article 5; le code de conduite pour l'établissement de tels partenariats est adopté par la Commission au moyen d'un acte délégué; et les accords de partenariat sont soumis à l'approbation de la Commission. Il est donc difficile de comprendre comment un État membre peut être considéré comme faisant autre chose que la mise en œuvre du droit de l'Union lorsqu'il rédige un accord de partenariat ou lorsqu'il adopte un programme opérationnel « *conformément au* [règlement 1303/2013] *et aux règles spécifiques du Fonds* » [23] , en veillant à ce qu'il contienne les éléments requis dans l'ensemble dudit règlement, en particulier à l'article 96. Pour prendre un dernier exemple, l'évaluation et le choix des conditions préalables applicables par les États membres sont soumis à des orientations détaillées à l'article 19 du règlement (UE) no 1303/2013. Lié par tant d'exigences claires et



détaillées imposées par le droit de l'Union, le choix des conditions préalables applicables par un État membre, qui est en outre soumis à l'appréciation de la Commission quant à la cohérence et à l'adéquation, exigera, selon toute vraisemblance, « un certain degré de lien [avec le droit de l'Union] au-delà des questions couvertes étant étroitement liées ou l'une de ces questions ayant une incidence indirecte sur l'autre » [24] .

- **41.** Dans de tels cas, la Charte devrait être considérée comme la norme à laquelle les actions des États membres devraient se conformer, que les droits fondamentaux en cause soient spécifiquement mentionnés dans le règlement (UE) no 1303/2013 égalité entre les hommes et les femmes, handicap ou non droits sociaux, droit d'être entendu, droits des personnes âgées, etc.
- 42. Pour les rares situations dans lesquelles les actions des États membres en matière de financement de la cohésion ne constituent pas la mise en œuvre du droit de l'Union, il devrait toujours être possible pour la Commission d'exercer son influence afin de promouvoir le respect de la Charte. La Commission est tenue de respecter la Charte dans son intégralité, dans toutes ses activités, y compris dans la distribution et le suivi des Fonds ESI. La Commission devrait interpréter ses droits au titre de la politique de cohésion à la lumière des obligations qui lui incombent en vertu de la charte, dont les principes devraient être compris comme complétant les dispositions du règlement (UE) no 1303/2013. Par conséquent, la Commission devrait veiller à ce que toutes les actions des États membres, financées au titre de la politique de cohésion de l'UE, respectent les principes des droits fondamentaux, qu'il s'agisse ou non, à proprement parler, de mesures prises dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union.
- 43. Deux observations devraient être faites dans ce contexte.
- **44.** D'une part, le Médiateur n'est pas d'accord avec la déclaration de la Commission selon laquelle il ne pouvait subordonner l'approbation des accords de partenariat à l'inclusion d'une clause stipulant le respect des droits de l'homme. Contrairement à ce que soutient la Commission, l'article 15 du règlement (UE) no 1303/2013 n'énumère pas de manière exhaustive les éléments devant figurer dans un tel accord. Il énonce simplement les exigences minimales, «y *compris* » une liste non exhaustive d'éléments obligatoires. Rien n'empêche la Commission d'ajouter le respect de la Charte en général à ces exigences.
- **45.** D'autre part, la Commission devrait interpréter aussi largement que possible les dispositions du règlement qui font spécifiquement référence aux droits fondamentaux reconnus par la Charte. Aucune violation de ces dispositions, quelle que soit leur forme ou leur niveau, ne devrait être autorisée.
- 46. En résumé, tout se résume au fait que la Commission ne devrait pas se permettre de financer, avec l'argent de l'UE, des actions qui ne sont pas conformes aux valeurs les plus élevées de l'Union, c'est-à-dire les droits, libertés et principes reconnus par la Charte. La Commission soumet régulièrement la coopération avec les pays tiers, qui ne sont pas liés par la Charte, à une clause relative au respect des droits de l'homme. La norme exigée



des États membres doit nécessairement être nettement plus élevée.

47. L'enquête d'initiative du Médiateur a impliqué plusieurs catégories de parties prenantes — la Commission, les médiateurs nationaux, les ONG et la plateforme de l'Agence des droits fondamentaux pour la société civile. La Médiatrice estime que sa consultation avec ces parties prenantes donne une vue d'ensemble solide des questions pertinentes. Sur cette base, la Médiatrice clôt donc son enquête d'initiative et remercie toutes les parties concernées pour leur retour d'information honnête, constructif et précieux. C'est sur la base de ce retour d'information que le Médiateur propose à la Commission les lignes directrices suivantes pour l'amélioration.

Lignes directrices du Médiateur pour l'amélioration

48. La Commission devrait:

(I) Définir de manière proactive, en appliquant les critères établis par la Cour de justice, lesquelles des actions des États membres dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE sont censées mettre en œuvre le droit de l'Union [25] et appliquer à ces actions la norme de contrôle la plus stricte en ce qui concerne le respect de la Charte.

Lors de l'identification des actions qui mettent en œuvre le droit de l'Union, la Commission devrait garder à l'esprit la nécessité identifiée par la Cour de justice «d'éviter une situation dans laquelle le niveau de protection des droits fondamentaux varie en fonction du droit national concerné (...) » [26].

(II) Utiliser tous les moyens dont elle dispose pour sensibiliser le public au fait que la Charte s'applique aux mesures prises par chaque État membre dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union.

Les orientations proposées par la Commission aux États membres constituent un excellent point de départ. Les orientations devraient inclure une référence claire à l'obligation de respecter pleinement les dispositions de la charte dans la préparation, l'évaluation et la mise en œuvre des programmes cofinancés par les Fonds ESI. La Commission pourrait inclure dans les orientations des exemples d'actions qui sont prises dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'UE, comme indiqué ci-dessus.

En outre, par le biais de ses canaux de coopération politique et administrative avec les États membres, la Commission devrait encourager activement, en tant que bonnes pratiques, l'application des normes de la Charte dans l'action de tous les États membres dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE.

(III) Axer ses efforts d'orientation, de soutien et d'application sur les mesures préventives, afin de veiller à ce que les États membres se conforment dès le départ à la Charte.



Même lorsque les remèdes sont efficaces, par leur nature même, ils viennent quand le mal a déjà été fait. Lorsque les voies de recours sont inefficaces et que la Commission choisit d'imposer des sanctions économiques aux États membres, cela non seulement ne garantit pas la réparation des victimes de violations des droits fondamentaux, mais peut même aggraver leur situation. Bien que l'accent mis sur les mécanismes de suivi et de traitement des plaintes soit plus que bienvenu, il convient tout d'abord de mettre davantage l'accent sur la prévention des dommages.

Par exemple, conformément à l'article 19, paragraphe 4, du règlement (UE) no 1303/2013, la Commission participe au choix des conditions préalables applicables relatives aux objectifs spécifiques d'une priorité de programme national. La Commission devrait systématiquement faire usage de cette prérogative pour promouvoir l'inclusion de conditions préalables liées aux droits fondamentaux chaque fois qu'elles sont applicables. Comme certains répondants l'ont mentionné, il peut y avoir des cas où la connaissance de ces questions fait défaut au niveau national et, par conséquent, la Commission devrait aider les États membres à choisir les bonnes conditions préalables.

La Commission doit également garder à l'esprit que l'article 7 du règlement (UE) no 1303/2013 oblige non seulement les États membres mais aussi la Commission à « *prévenir toute discrimination* [...]» lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes.

Plusieurs contributeurs ont souligné l'importance des mécanismes de suivi, de la formation, de l'assistance technique et du renforcement de la capacité administrative des États membres afin de prévenir les violations des droits fondamentaux. Le Médiateur estime que la Commission devrait concentrer ses efforts de formation, d'assistance technique et de renforcement des capacités sur les États membres qui, sur la base de l'évaluation de la Commission, ont un bilan moins positif en matière de respect des droits fondamentaux dans la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'UE [27] .

Une évolution positive qui mérite d'être saluée est que, dans ses orientations à l'intention des États membres sur la procédure de désignation [28], qui contient des listes de contrôle pour la désignation des autorités de certification et de gestion et des organismes intermédiaires, la Commission a inclus des points spécifiques concernant l'existence de procédures adéquates au stade de la sélection pour garantir le respect de certaines politiques de l'UE (non-discrimination, promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, accessibilité pour les personnes handicapées) [29]. La liste de contrôle exige également une description, le cas échéant, des modalités d'examen des plaintes par l'État membre en ce qui concerne à la fois la certification [30] et l'autorité de gestion [31].

(IV) Inclure, dans son évaluation du succès des programmes et actions financés par les Fonds ESI, l'examen de la manière dont ils ont contribué à la promotion du respect des droits fondamentaux consacrés par la Charte.

Certains contributeurs ont suggéré que, en plus de veiller à ce que les droits fondamentaux soient respectés tout au long de la mise en œuvre des Fonds ESI, il serait utile que la



Commission évalue dans quelle mesure l'utilisation des Fonds ESI a renforcé la connaissance et le respect des droits fondamentaux spécifiquement mentionnés dans le règlement (UE) no 1303/2013 ainsi que d'autres droits garantis par la Charte. La Commission pourrait promouvoir l'adoption d'indicateurs adéquats en matière d'égalité et de droits fondamentaux et élaborer des listes de contrôle pour évaluer l'utilisation des fonds pour promouvoir les droits fondamentaux et la non-discrimination au sens large.

(V) Appliquer strictement et sans exception l'obligation de vérifier que les systèmes de gestion et de contrôle, y compris les dispositifs de traitement des plaintes, sont adéquats et efficaces, qu'ils le restent aussi longtemps que les programmes sont mis en œuvre et que les faiblesses sont dûment corrigées. Il s'agit notamment d'exiger systématiquement que les États membres informent la Commission des résultats de toutes les plaintes concernant les Fonds ESI, qu'elles aient été initialement soumises à la Commission ou non.

Selon un répondant, en tant qu'autorité responsable de la mise en œuvre du droit de l'Union, la Commission a un rôle à jouer pour soutenir, mais aussi obliger, les États membres à mettre en œuvre des systèmes de plaintes et de recours efficaces et efficaces. Cela est d'autant plus important que, en l'absence d'un mécanisme de recours efficace au niveau national, la Commission n'a pas, et il est peu probable qu'elle obtienne à l'avenir, aucune compétence lui permettant d'offrir une réparation individuelle aux victimes d'abus des droits fondamentaux. En d'autres termes, l'application stricte et inlassable par la Commission de ses prérogatives de surveillance est la seule garantie pour ces victimes [32].

L'article 75, paragraphe 1, du règlement (UE) no 1303/2013 impose à la *Commission de* «s'assurer» que les systèmes de plainte et de recours sont conformes au règlement et aux règles spécifiques des Fonds. Les orientations que la Commission entend fournir aux États membres devraient définir ce qu'elle entend par un mécanisme de recours efficace et, tout aussi important, quels mécanismes sont jugés inefficaces ou purement formels. Les orientations devraient inclure des indications claires sur le moment où les processus de suivi seront déclenchés, quels critères seront appliqués et quelles mesures seront adoptées en conséquence, garantissant ainsi la transparence et la sécurité juridique.

De même, l'article 75, paragraphes 2 et 3, habilite la Commission à effectuer des contrôles sur place et à exiger d'un État membre qu'il prenne les mesures nécessaires. Le Médiateur partage l'avis de certains répondants selon lequel les visites sur place doivent être plus fréquentes et approfondies, car dans de nombreux cas, elles constituent le seul moyen réel de vérifier la situation sur le terrain. Le personnel de la Commission travaillant dans ses représentations dans les États membres pourrait contribuer à cette tâche.

En outre, la réception d'informations systématiques de la part des États membres sur les résultats des plaintes relatives aux Fonds ESI permettra à la Commission d'avoir une image complète de la situation en matière de traitement des plaintes et de l'efficacité des dispositions pertinentes à tout moment et dans tous les États membres, et de détecter les anomalies à temps.



(VI) Appliquer strictement et systématiquement ses prérogatives de sanction lorsque les conditions ex ante applicables (conditions préalables) ne sont pas respectées dans les délais.

L'article 19, paragraphe 2, du règlement (UE) no 1303/2013 dispose que les **conditions préalables** applicables doivent être remplies au plus tard le 31 janvier 2016, établissant ainsi une exigence claire et inconditionnelle pour parvenir à un résultat spécifique. L'article 19, paragraphe 5, habilite à son tour la Commission à suspendre les paiements intermédiaires si des **mesures visant à remplir les conditions préalables** n'ont pas été prises dans ce délai. La Commission devrait interpréter très strictement toutes les exceptions invoquées par les États membres pour ne pas atteindre l'objectif. Cela évitera une situation dans laquelle des actions purement formelles, qui ne contribuent guère à la réalisation des conditions préalables, sont invoquées comme moyen de défense par les États membres.

(VII) Envisager de maintenir, outre le nouveau système de traitement des plaintes, la pratique consistant à engager des procédures d'infraction à l'encontre d'un État membre si ses actions dans le cadre de la politique de cohésion constituent une violation du droit de l'Union, y compris de la Charte.

La crainte d'une annulation ou d'un recouvrement de financement au moyen de corrections financières et d'une suspension des paiements intermédiaires est susceptible de constituer un effet dissuasif efficace lorsqu'il s'agit de violations manifestes des dispositions spécifiques du règlement (UE) no 1303/2013 et des accords de partenariat. Toutefois, les procédures d'infraction confèrent à la Commission une marge de négociation plus large et un pouvoir de persuasion pour lutter contre les violations généralisées des droits fondamentaux qui peuvent aller au-delà de la mise en œuvre de la politique de cohésion en tant que telle [33] . En outre, une déclaration d'infraction par la Cour de justice est un argument puissant pour que les citoyens demandent réparation de tout préjudice qu'ils auraient subi devant les juridictions nationales.

La Commission pourrait donc user de son pouvoir d'appréciation pour choisir une procédure plutôt qu'une autre dans le but de mieux protéger les droits fondamentaux des citoyens.

(VIII) Créer un cadre clair et transparent dans lequel la société civile peut contribuer au rôle de surveillance de la Commission, en plus des groupes et comités de travail et d'experts existants.

Afin d'encourager la société civile à suivre la mise en œuvre des Fonds ESI, la Commission devrait lancer une plateforme en ligne dans laquelle la société civile, en particulier les petites organisations qui n'entrent pas facilement en contact avec la Commission, pourrait signaler les violations des fonds et de la charte et présenter des plaintes et des rapports fictifs [34] sur les mécanismes de traitement des plaintes et le respect par les États membres du code de conduite européen en matière de partenariat. La Commission pourrait également envisager la création de groupes de travail mixtes sur des sujets spécifiques composés de représentants de



la Commission, des États membres et de la société civile [35] ; et informer systématiquement les personnes et les organisations qui ont déclenché l'alarme des conclusions finales et du suivi de la Commission.

En outre, comme l'ont suggéré certains répondants, la Commission devrait publier des documents détaillant son rôle de suivi sur les mécanismes nationaux et publier des informations complètes et détaillées sur toutes les mesures de suivi prises jusqu'à présent en ce qui concerne les Fonds ESI et les droits fondamentaux.

Emily O'Reilly

Strasbourg, le 11 mai 2015

- [1] L'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose: « 1. Afin de promouvoir son développement harmonieux d'ensemble, l'Union développe et poursuit ses actions conduisant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. 2. En particulier, l'Union vise à réduire les disparités entre les niveaux de développement des différentes régions et le retard des régions les moins favorisées. 3. ... une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones touchées par la transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents... »
- [2] Règlement (UE) no 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (JO 2013, L 347, p. 320).
- [3] En l'absence de motifs spécifiques sur lesquels la Commission pourrait intervenir, aucune de ces plaintes n'a abouti à un résultat substantiel.
- [4] Disponible à l'adresse suivante: http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/54419/html.bookmark [Lien]
- [5] Le réseau comprend les médiateurs nationaux et régionaux et les organes similaires des États membres de l'UE, les pays candidats à l'adhésion à l'UE et d'autres pays de l'Espace économique européen, ainsi que le Médiateur européen et la commission des pétitions du Parlement européen.
- [6] Disponible à l'adresse suivante: http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58451/html.bookmark



[Lien]

- [7] Les réponses provenaient des bureaux du Médiateur fédéral de Belgique, des médiateurs bulgares, finlandais et portugais.
- [8] Les questions de consultation sont disponibles à l'adresse suivante: http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/59264/html.bookmark [Lien]
- [9] Le FRP a transmis les réponses envoyées par le secteur des femmes en Irlande du Nord, ILGA Europe, le Centre européen pour les droits des Roms, la plateforme sociale, le Forum européen des personnes handicapées, l'Alliance LGBT hongroise et une contribution anonyme.
- [10] La définition 33 figurant à l'article 2 du règlement (UE) no 1303/2013 définit une conditionnalité ex ante applicable comme «un facteur critique concret et précis prédéfini, qui est une condition préalable à la réalisation effective et efficiente d'un objectif spécifique d'une priorité d'investissement ou d'une priorité de l'Union et qui a un lien direct et une incidence directe sur celle-ci».
- [11] Un accord de partenariat est un document obligatoire « établi par un État membre avec la participation de partenaires [...] qui définit la stratégie, les priorités et les modalités de cet État membre pour utiliser les Fonds ESI de manière efficace et efficiente... et qui est approuvé par la Commission à la suite d'une évaluation et d'un dialogue avec l'État membre concerné ».
- [12] Règlement délégué (UE) no 240/2014 de la Commission du 7 janvier 2014 portant code de conduite européen sur le partenariat dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens. JO 2014, L74, p. 1.
- [13] Les programmes opérationnels sont des plans détaillés dans lesquels les États membres définissent la manière dont les fonds provenant des Fonds ESI seront dépensés au cours de la période de programmation.
- [14] Annexe XI, partie II, du règlement (UE) no 1303/2013.
- [15] Article 96, paragraphe 7, point b).
- [16] Article 125, paragraphe 3, point ii).
- [17] Articles 83, 142 et 144 du règlement (UE) no 1303/2013, respectivement.
- [18] L'enquête d'initiative ne concerne pas la conduite des administrations nationales. Par conséquent, les arguments des défendeurs concernant une prétendue mauvaise administration au niveau national ne seront mentionnés que dans la mesure nécessaire pour apprécier le comportement de la Commission. En outre, la présente enquête d'initiative a pour objet d'identifier les moyens par lesquels la Commission peut garantir le respect de la Charte pour la



période 2014-2020. Les arguments relatifs au passé ne seront traités que dans la mesure où ils sont également pertinents pour l'avenir.

- [19] «LGBTI» signifie lesbienne, gay, bisexuel, transgenre et intersexe.
- [20] « La Commission évalue la cohérence des programmes avec le présent règlement et avec les règles spécifiques des Fonds, leur contribution effective aux objectifs thématiques sélectionnés et aux priorités de l'Union spécifiques à chaque Fonds ESI, ainsi que la cohérence avec l'accord de partenariat... »
- [21] Deux ONG ont mentionné le cas d'un quartier séparé prévu pour les Roms, annoncé publiquement comme bénéficiant des Fonds ESI. Si la Commission s'est montrée réceptive et réactive à l'égard des informations reçues des ONG et a déclaré que le règlement envisagé était contraire aux principes des Fonds, elle n'a pas pris une position publique «considérante et transparente » et l'incertitude quant à la question de savoir si le règlement sera construit et/ou financé par les Fonds ESI demeure. En outre, les deux ONG estiment qu'il n'est pas suffisamment clair à qui et par quels moyens elles devraient signaler de tels cas. Les résultats d'une enquête de la Commission n'ont pas toujours fait l'objet d'un retour d'information.
- [22] Arrêt de la Cour du 17 septembre 2014 dans l'affaire C-562/12 , Liivimaa Lihaveis c. Eesti-Läti , points 64 et 65.
- [23] Article 4, paragraphe 4, du règlement (UE) no 1303/2013.
- [24] Affaire C-562/12 , Liivimaa Lihaveis c. Eesti- Läti , point 62.
- [25] N' oubliez pas que la grande majorité des mesures prises par les États membres dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE seront des mesures prises dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'UE.
- [26] Arrêt de la Cour du 10 juillet 2014, affaire C-198/13, *Hernández et autres c. Espagne*, par. 47.
- [27] L' article 58 du règlement (UE) no 1303/2013 habilite la Commission à prendre l'initiative de fournir une assistance technique.

[28]

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_ms_designation_en.pdf [Lien]. Les orientations ont été adoptées après que la Commission a répondu aux questions du Médiateur.

- [29] Points 2.2.3.6, 3.4 et 3.12.
- [30] Point 3.2.2.4.



- [31] Point 2.2.3.16.
- [32] Certains répondants ont suggéré que la Commission crée un mécanisme au niveau de l'UE pour offrir réparation dans des cas individuels.
- [33] Certains répondants se sont félicités de la décision de la Commission d'engager une procédure d'infraction contre la République tchèque pour discrimination à l'égard de la population rom dans le domaine de l'éducation, situation qui, selon eux, aurait été plus difficile à régler dans le seul contexte de la politique de cohésion.
- [34] Les rapports fictifs sont des rapports d'ONG qui complètent ou présentent des informations alternatives aux rapports officiels périodiques que les États membres sont tenus de présenter.
- [35] Plusieurs répondants ont souligné la façon peu claire dont les organisations, en particulier les petites entreprises dont les ressources sont limitées, peuvent accéder à la Commission et interagir avec elle lorsqu'elles prennent conscience de problèmes au niveau national. Un cas de coopération partiellement fructueuse a été signalé en ce qui concerne la construction prévue, à Naples, d'un quartier ségrégué pour les Roms que les autorités avaient l'intention de financer au moyen des Fonds ESI. L'alerte précoce de la société civile a permis à la Commission d'affirmer d'emblée que l'action envisagée n'était pas conforme aux règles applicables. Toutefois, la Commission n'a encore pris aucune mesure publique.