

Doc. 10894
11 avril 2006

Suivi du Troisième Sommet: Le Conseil de l'Europe et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

Rapport
Commission des questions juridiques et des droits de l'Homme
Rapporteur: M. Erik Jurgens, Pays-Bas, Groupe Socialiste

Résumé

La commission, rappelant la Résolution 1427 (2005) de l'Assemblée parlementaire, réaffirme que « la création d'une agence des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne pourrait apporter une contribution utile, à condition, toutefois, qu'un rôle et un domaine d'action pertinents soient définis et que cette agence vienne donc «comblar une lacune» et présente une réelle valeur ajoutée et une complémentarité indiscutables en termes de promotion du respect des droits de l'Homme ».

De fait, les lacunes les plus graves sont constatées dans les institutions de l'Union européenne elle-même: il s'agit des seules autorités publiques actives dans les États membres du Conseil de l'Europe qui échappent à la juridiction de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Avant toute chose, l'Agence doit s'attacher à combler cette lacune. Si ses activités devaient, de surcroît, empiéter sur celles du Conseil de l'Europe, ceci pourrait être très préjudiciable à l'ensemble du système. Les conséquences pourraient également être néfastes pour l'intégration européenne.

De plus, la création d'un nouvel organisme distinct de protection des droits de l'Homme dont les activités chevaucheraient celles du Conseil de l'Europe irait totalement à l'encontre des décisions prises lors du Sommet de Varsovie et serait contraire aux conclusions du rapport du Premier ministre Juncker.

La Commission recommande que tous les parlements nationaux des États membres de l'Union européenne qui ne l'ont pas encore fait étudient sérieusement la proposition de création de l'Agence. S'appuyant sur ses positions existantes et sur les objections soulevées au sein des parlements nationaux, l'Assemblée fait aussi toute une série de recommandations à l'intention des institutions et des États membres de l'Union européenne. Enfin, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'étudier la question plus avant afin de définir une position commune.

A. Projet de recommandation

1. Rappelant sa Résolution 1427 (2005), l'Assemblée parlementaire réaffirme que « la création d'une agence des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne (EU) pourrait apporter une contribution utile, à condition, toutefois, qu'un rôle et un domaine d'action pertinents soient définis et que cette agence vienne donc « combler une lacune » et présente une réelle valeur ajoutée et une complémentarité indiscutables en termes de promotion du respect des droits de l'Homme ».
2. Pour déterminer l'existence d'une telle lacune, il est nécessaire dans un premier temps d'étudier le système actuel de protection des droits de l'Homme dont le Conseil de l'Europe a jeté les bases. Au cours de ses 56 ans d'histoire, l'Organisation – qui regroupe désormais tous les pays d'Europe sauf un – a conçu tout un arsenal d'instruments et de mécanismes de promotion et de protection des droits de l'Homme.
3. Tous les Etats membres de l'Union européenne étant également membres du Conseil de l'Europe, la manière dont ils appliquent le droit de l'Union européenne est régie par les normes et mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe. De fait, les lacunes les plus graves sont constatées dans les institutions de l'Union européenne elle-même: il s'agit des seules autorités publiques actives dans les Etats membres du Conseil de l'Europe qui échappent à la juridiction de la Cour européenne des Droits de l'Homme, bien qu'en pratique les décisions de la Cour européenne de Justice se conforment à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.
4. Le souci de l'Assemblée en ce domaine est dû au désir d'assurer à l'ensemble des Européens la jouissance d'un système global de protection des droits de l'Homme qui soit le plus efficace possible. Avant toute chose, l'Agence doit s'attacher à combler les principales lacunes. Si ses activités devaient, de surcroît, empiéter sur celles du Conseil de l'Europe (ou de commissions nationales de protection des droits de l'Homme), ceci pourrait être très préjudiciable à l'ensemble du système. En effet, ces chevauchements risqueraient de créer des incohérences et de donner la possibilité aux pays soumis aux différents mécanismes d'opter pour la juridiction la plus avantageuse.
5. Les conséquences pourraient également être néfastes pour l'intégration européenne. La coexistence de deux institutions parallèles se livrant à des activités similaires au sein de la même région géographique, l'une ayant des effectifs inférieurs à ceux de l'autre, créerait en Europe des lignes de partage, en contradiction avec l'un des principes mêmes qui visent à unir l'Europe, notamment dans le domaine des droits de l'Homme. L'incohérence apparente de la création d'un nouvel organisme de l'Union européenne dont les travaux feraient double emploi avec d'autres activités menées ailleurs avec succès provoquerait la confusion chez les Européens déjà peu convaincus de l'intérêt du processus d'intégration européenne. Ces doublons entraîneraient aussi un gaspillage de l'argent public et ce, dans une période d'austérité budgétaire généralisée, éloignant davantage encore les citoyens des institutions européennes, y compris des mécanismes de protection des droits de l'Homme.
6. Lors du Sommet de Varsovie qui s'est tenu en mai 2005, les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe – dont ceux de l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne – ont réaffirmé le rôle central que joue le Conseil de l'Europe dans la protection et la promotion des droits de l'homme et se sont déclarés résolus à renforcer ce rôle en tant que mécanisme privilégié de la coopération paneuropéenne en ce domaine, en garantissant notamment que l'Union européenne et ses Etats membres feront un meilleur usage des instruments et institutions actuels du Conseil de l'Europe. Au Sommet de Varsovie, Jean-Claude Juncker, Premier ministre du Luxembourg, a été chargé de préparer un rapport sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. L'Assemblée considère que la création d'un nouvel organisme distinct de protection des droits de l'homme dont les activités chevaucheraient celles du Conseil de l'Europe irait totalement à l'encontre des décisions prises lors du Sommet de Varsovie et serait contraire aux conclusions du rapport du Premier ministre Juncker.
7. Au début de la procédure de consultation, la Commission européenne a produit un document contenant entre autres les points suivants:
 - 7.1. L'Agence sera tenue de contrôler le respect des droits fondamentaux par domaine [thématiquement] et non de rédiger des rapports pays par pays;
 - 7.2. circonscrire les activités de l'Agence au champ d'application du droit communautaire contribuera à éviter les chevauchements d'activités avec d'autres organismes;
 - 7.3. pour que l'Agence ait son utilité, il faudrait que son mandat lui permette de constater au titre de l'article 7 du Traité de l'Union européenne des violations graves et persistantes des principes fondateurs de

l'Union européenne, commises par des Etats membres ; cependant, ceci pourrait l'amener à empiéter sur les travaux du Conseil de l'Europe, en créant un risque réel de chevauchements et de contradictions;

7.4. circonscrire les activités de l'Agence au territoire de l'Union européenne témoignera de la volonté politique consistant à souligner l'importance des droits fondamentaux au sein de l'Union, en donnant effectivement des responsabilités aux institutions; ce message perdrait de sa force si le champ d'action de l'agence devait inclure des pays tiers.

8. L'Assemblée regrette profondément que des évolutions ultérieures semblent avoir négligé ces points et est fermement convaincue qu'ils demeurent la base la plus appropriée pour le bon fonctionnement d'une agence analogue à un organisme national de protection des droits de l'homme, capable d'apporter une véritable valeur ajoutée au système européen global de protection des droits de l'homme.

9. Le Traité constitutionnel de l'Union européenne est souvent évoqué pour justifier la création de l'Agence, même si c'est en évoquant le blocage de son processus. L'Assemblée fait observer que ce Traité, conclu comme un train de mesures, aurait aussi conféré de bien plus grands pouvoirs aux parlements nationaux concernant le processus législatif de l'UE, notamment pour ce qui de l'application du principe de subsidiarité. Toutefois, malheureusement, la voix des parlements nationaux dans les discussions relatives à l'Agence n'a pas été entendue comme elle aurait dû l'être, bien que nombre d'entre eux – dont ceux de la République tchèque, de la France, de l'Allemagne, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et, conjointement, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne – aient exprimé de sérieuses réserves à son encontre.

10. L'Assemblée recommande que tous les parlements nationaux des Etats membres de l'Union européenne qui ne l'ont pas encore fait étudient sérieusement la proposition de création de l'Agence, dans le but d'adopter une position fondée sur la présente recommandation. Les délégations à l'Assemblée des parlements concernés doivent montrer l'exemple en entamant les procédures nécessaires.

11. Eu égard au double mandat de ses membres en leur qualité de représentants de la démocratie au niveau national et européen, l'Assemblée s'appuie sur ses positions existantes et sur les objections soulevées au sein des parlements nationaux pour formuler les recommandations suivantes à l'intention des institutions et des Etats membres de l'Union européenne:

11.1. L'Agence doit explicitement se limiter, par son mandat, aux questions du respect des droits fondamentaux dans le cadre de l'ordre juridique interne à l'UE;

11.2. L'Agence doit explicitement être tenue, par son mandat, de se référer dans son travail aux principaux instruments du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'Homme, à savoir la Convention européenne des droits de l'Homme, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, la Charte sociale européenne et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales;

11.3. L'Agence ne doit pas avoir mandat pour entreprendre des activités concernant des Etats non membres de l'UE. Si un tel mandat était néanmoins considéré comme absolument nécessaire, il devrait se limiter strictement aux pays candidats et aux questions liées au processus d'adhésion;

11.4. L'Agence doit se voir explicitement interdire, par les termes de son mandat, de s'engager dans des activités consistant notamment à évaluer la situation générale des droits de l'Homme dans des pays donnés, en particulier dans les Etats membres du Conseil de l'Europe;

11.5. l'établissement de l'Agence ne doit pas s'accompagner de la création d'un nouveau forum des droits de l'Homme;

11.6. L'Agence doit être explicitement tenue, par son mandat, de veiller à éviter les chevauchements d'activités du Conseil de l'Europe;

11.7. le Conseil de l'Europe doit être représenté dans les structures de gestion de l'Agence à un niveau et avec des droits de vote au moins égaux à ceux dont jouissent actuellement les structures de gestion de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes;

11.8. l'assise juridique de l'Agence doit être irréprochable. Dans l'intérêt de la transparence, l'avis critique des services juridiques du Conseil de l'Union européenne, comme le rappellent l'Assemblée nationale française et le Sénat tchèque, doit être publié;

11.9. l'application du principe de subsidiarité doit faire l'objet d'un nouvel examen approfondi qui doit inclure une comparaison détaillée des diverses activités proposées pour l'Agence avec les lois pertinentes des Etats membres, que ce soit au niveau national ou dans d'autres forums internationaux, dont notamment le Conseil de l'Europe;

11.10. l'application du principe de proportionnalité doit également faire l'objet d'un nouvel examen approfondi qui tiendra compte de la mesure exacte dans laquelle le traité pertinent contient des objectifs ayant un rapport avec les activités proposées pour l'Agence;

11.11. étant donné l'importance pour l'environnement juridique dans lequel opèrerait l'Agence de la Charte des droits fondamentaux de l'UE ayant force obligatoire et l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH – événements prévus dans le Traité constitutionnel de l'Union européenne – la création de l'Agence pourrait être reportée jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le sort de ces dispositions;

11.12. La volonté politique qui motive les propositions relatives à l'Agence doit être employée pour relancer le processus d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme, mesure la plus importante pour s'assurer que l'Union européenne agit dans un total respect des droits de l'Homme;

11.13. les décisions finales concernant l'Agence doivent être différées jusqu'à ce que les parlements nationaux de tous les Etats membres de l'Union européenne aient eu la possibilité d'adopter une position définitive sur des thèmes la concernant. Le présent rapport et la présente recommandation complètent mais ne peuvent laisser conjecturer précisément les positions que pourraient adopter les parlements nationaux.

12. Gardant à l'esprit les travaux plus généraux actuellement en cours sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, l'Assemblée croit fermement que la question de l'Agence ne doit pas être abordée en dehors de ce contexte. L'Assemblée adresse donc les recommandations suivantes au Comité des Ministres, ainsi qu'aux institutions et aux Etats membres de l'Union européenne;

12.1. le travail sur un accord de coopération entre l'Agence et le Conseil de l'Europe doit être différé jusqu'à ce que le mandat précis de l'Agence soit déterminé;

12.2. les décisions finales, que ce soit sur la création ou le mandat de l'Agence, doivent être différées jusqu'à ce qu'un nouveau cadre global pour une coopération accrue entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne (actuellement en discussion sous la forme d'un "mémoire d'accord") soit défini et accepté.

13. Enfin, cette question revêtant une importance considérable pour le système global européen de protection des droits de l'Homme et, donc, en particulier pour le Conseil de l'Europe, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres de continuer d'étudier la question de manière sérieuse et dans le détail afin de définir une position commune s'appuyant sur la présente recommandation.

B. Exposé des motifs
par M. Jurgens, rapporteur

I. Le point de vue de l'Assemblée

1. Dans sa Résolution 1427 (2005), l'Assemblée parlementaire a conclu que « la création d'une agence des droits fondamentaux au sein de l'UE pourrait apporter une contribution utile, à condition, toutefois, qu'un rôle et un domaine d'action pertinents soient définis et que cette agence vienne donc « combler une lacune » et présente une réelle valeur ajoutée et une complémentarité indiscutables en termes de promotion du respect des droits de l'Homme ». Le Rapporteur fait de cette conclusion le point de départ de son analyse.

2. Le Rapporteur souhaiterait par conséquent d'emblée souligner que sa seule préoccupation est de veiller à ce que rien ne vienne mettre en péril le système européen actuel de protection des droits de l'Homme, au sein duquel le Conseil de l'Europe tient le rôle central. Si le Conseil de l'Europe n'est pas en mesure de, ou ne souhaite pas, s'engager dans certaines activités, l'Assemblée doit se féliciter de voir l'Agence s'en charger. En revanche, les chevauchements avec les activités actuelles du Conseil de l'Europe ne peuvent être que préjudiciables. Ils risquent en effet de créer des normes doubles et des incohérences entre les différentes procédures de suivi, de donner la possibilité aux sujets des différents mécanismes d'opter pour la juridiction la plus avantageuse et de provoquer de nouvelles lignes de partage en Europe entre les pays membres et non membres de l'UE, en violation des principes mêmes de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'Etat de droit qui devraient nous unir. Il donnerait une impression d'incohérence dans le processus de l'intégration européenne qui suscite déjà des incertitudes dans l'opinion publique. Par un mauvais usage des deniers publics, il éloignerait les citoyens européens de la notion d'intégration européenne et, en particulier, des mécanismes de protection des droits de l'Homme.

II. Le Conseil de l'Europe – défenseur des droits de l'Homme

3. Pour s'assurer de l'existence de lacunes véritables, il convient d'abord de réfléchir au système européen de protection des droits de l'Homme en vigueur, au sein duquel le Conseil de l'Europe joue un rôle central.

4. La promotion et la protection des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'Etat de droit en Europe sont au cœur même du mandat statutaire du Conseil de l'Europe. L'organisation exerce ce mandat depuis 1949 et compte aujourd'hui 46 Etats membres, c'est-à-dire tous les pays d'Europe, à la seule exception du Belarus. Tous les Etats membres de l'Union européenne, ainsi que tous les Etats membres potentiels, sont déjà membres du Conseil de l'Europe et font partie de son système de protection des droits de l'Homme. En appliquant le droit de l'UE, les Etats membres sont donc soumis aux obligations des Etats envers le Conseil de l'Europe et sont couverts par les mécanismes de contrôle du Conseil de l'Europe.

5. Le Conseil de l'Europe rassemble les représentants permanents des Gouvernements de tous les Etats membres au sein de son Comité des Ministres. Les parlements nationaux sont représentés à l'Assemblée parlementaire (APCE) et les pouvoirs locaux et régionaux au Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux d'Europe. Il existe par ailleurs une Conférence d'ONG internationales, par l'entremise de laquelle près de 400 associations civiles européennes (dont des organisations paneuropéennes d'encadrement représentant de nombreux organismes nationaux) participent aux travaux du Conseil de l'Europe.

6. Les questions relatives aux droits de l'Homme figurent sur la liste des priorités de tous ces organismes qui possèdent chacun des sous-unités spécialisées traitant des divers aspects de la promotion et de la protection des droits de l'Homme. Le Comité des Ministres qui, entre autres tâches, opère un suivi thématique de la protection des droits de l'Homme, est assisté par le Comité directeur pour les droits de l'Homme (connu sous son acronyme français - CDDH) et ses divers sous-comités. L'Assemblée exerce un suivi pays par pays pour s'assurer que les nouveaux Etats membres honorent leurs obligations et engagements envers le Conseil de l'Europe et elle produit de nombreux rapports, soit par thème, soit par pays, sur les questions relatives aux droits de l'Homme. Le Comité des Ministres et l'Assemblée publient régulièrement des résolutions et des recommandations visant à renforcer le respect des droits de l'Homme.

7. Au cours de son histoire, le Conseil de l'Europe a mis au point toute une série de mécanismes spécialisés et conventionnels de protection des droits de l'Homme, dont des instruments juridiques normatifs et des organes de contrôle indépendants. Parmi les plus importants, la Convention européenne des droits de l'Homme et la Cour européenne des droits de l'Homme, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, la Charte sociale

européenne et le Comité européen des droits sociaux, ainsi que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et son Comité consultatif.

8. Outre ces mécanismes conventionnels, l'institution du Commissaire aux droits de l'Homme indépendant du Conseil de l'Europe a été créée en 1999 pour promouvoir l'éducation, la sensibilisation et le respect pour les droits de l'Homme, valeurs consacrées par les instruments du Conseil de l'Europe; et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), établie en 1993, a pour mission de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance dans l'optique de la protection des droits de l'Homme. Quant aux questions relatives à l'interprétation et à l'application du droit international (dont le droit humanitaire et le droit relatif aux droits de l'Homme) et du droit constitutionnel, le Conseil de l'Europe, ses Etats membres et des pays tiers ont la possibilité de faire appel à l'expérience et aux compétences considérables de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise »).

9. Les travaux du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'Homme sont complétés et étayés par des activités très diversifiées et précises visant à promouvoir le respect de la démocratie et de l'Etat de droit en Europe, ces trois principes fondamentaux étant interdépendants. En revanche, le Conseil de l'Europe reste à l'écart des missions institutionnelles concurrentes dans des secteurs tels que le commerce, la politique économique et monétaire ou la défense, pour ne pas générer de tensions ou compromettre des politiques liées à la promotion et à la protection des droits de l'Homme.

10. Lors du Sommet de Varsovie qui s'est tenu en mai 2005, les Chefs d'Etat ou de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe ont souligné que les objectifs clés de l'Organisation étaient la préservation et la promotion des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'Etat de droit. Ils ont résolu de renforcer le rôle du Conseil de l'Europe en tant que mécanisme privilégié de la coopération paneuropéenne dans tous les domaines concernés, y compris en veillant à ce que l'Union européenne et ses Etats membres fassent un meilleur usage des instruments et institutions actuels du Conseil de l'Europe. Ils ont marqué par là leur détermination renouvelée à construire une Europe exempte de lignes de partage et fondée sur les valeurs communes que sont la démocratie, les droits de l'Homme et l'Etat de droit, consacrées par le Règlement de l'Organisation. Nul besoin, nulle intention de créer un organisme des droits de l'Homme distinct aux effectifs plus réduits destiné à compléter, doubler ou transférer des activités du Conseil de l'Europe n'ont été évoqués; une telle création serait en effet en totale contradiction avec les décisions prises. Au Sommet de Varsovie, une demande a aussi été faite à M. Juncker, Premier ministre du Luxembourg, de préparer un rapport sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

III. Historique de la proposition de création d'une Agence des droits fondamentaux de l'UE

11. Bien qu'une idée similaire ait été lancée dès le Conseil européen de Cologne en 1999, la décision de créer une agence des droits fondamentaux de l'UE remonte à décembre 2003, date à laquelle le Conseil européen, « soulignant l'importance que revêtent la collecte et l'analyse de données relatives aux droits de l'homme en vue de définir la politique de l'Union dans ce domaine », a décidé « de développer l'actuel Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes et d'étendre son mandat pour en faire une Agence des droits de l'homme¹ ».

12. Le 25 octobre 2004, la Commission a publié un document de consultation² dont les principaux points sont les suivants :

- i. l'Agence serait chargée de suivre la situation des droits fondamentaux par thèmes, et non d'élaborer des rapports par pays ;
- ii. en limitant le mandat de l'Agence aux stricts domaines de compétence communautaires, on éviterait de recouper les travaux d'autres organismes actifs au niveau national et international ;
- iii. si l'Agence englobait dans son champ d'action l'article 7 du Traité sur l'Union européenne (TUE)³, il deviendrait difficile d'assurer l'efficacité de ses travaux et d'éviter des redondances avec ceux menés par le Conseil de l'Europe et les organismes nationaux de défense des droits de l'homme, entraînant un risque réel de contradictions et de répétitions inutiles ;

¹ L'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC) a été créé en 1997 dans le cadre de l'Année européenne contre le racisme.

² COM(2004) 693 final.

³ Constatation de l'existence d'une violation grave et persistante par un Etat membre des principes fondateurs de l'Union : la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'Etat de droit.

iv. limiter l'action de l'Agence au territoire de l'Union soulignerait clairement la volonté de mettre l'accent sur l'importance des droits fondamentaux dans l'UE et constituerait un moyen efficace de responsabiliser ses institutions. Ce message risquerait d'être dilué si le mandat de l'Agence était élargi aux pays tiers.

13. Le Rapporteur souhaite faire remarquer que ces positions sont très proches de celles de l'Assemblée concernant les caractéristiques d'une Agence utile. Si les évolutions ultérieures avaient suivi ce modèle, l'Assemblée n'aurait eu que peu d'objections à formuler. Malheureusement, ces premières positions contrastent très fortement avec les propositions ultérieures de la Commission (voir plus bas, paragraphe 18).

14. Dans sa Résolution 1427 (2005), adoptée en mars 2005 pendant que la procédure de consultation de la Commission européenne se déroule, l'Assemblée a avancé notamment les propositions constructives suivantes :

- i. avant de mettre l'Agence en place, l'UE devrait mener une réflexion approfondie sur les buts et le contexte de sa politique interne en matière de droits de l'homme, en veillant à tenir pleinement compte des activités du Conseil de l'Europe à la lumière des décisions du Sommet de Varsovie (alors imminent) ;
- ii. il faut clairement définir le mandat de l'Agence de façon à veiller à ce que ses travaux représentent une réelle valeur ajoutée et évitent tout empiètement sur les activités du Conseil de l'Europe ;
- iii. le champ d'action de l'Agence devrait être limité aux domaines de compétence de la CE/UE, le but était de veiller à ce que la législation communautaire soit en accord avec les droits fondamentaux et à ce que les États membres appliquent la législation communautaire en respectant ces droits ;
- iv. l'Agence devrait travailler de façon thématique et non pays par pays, en se concentrant sur les thèmes présentant un lien particulier avec les politiques de la CE/UE ;
- v. outre la Charte des droits fondamentaux de l'UE, non contraignante, l'Agence devrait compter parmi ses textes de référence les principaux instruments du Conseil de l'Europe relatifs aux droits de l'homme, par lesquels les États membres de l'UE sont déjà liés ;
- vi. les rapports de l'Agence ne devraient s'adresser qu'aux institutions de l'UE concernées. En effet, les États membres sont déjà concernés par les activités du Conseil de l'Europe et de leurs institutions nationales en matière de droits de l'homme, y compris concernant les actions qu'ils entreprennent au niveau national pour appliquer la législation de la CE/UE ;
- vii. le but de l'Agence, qui doit être indépendante, devrait être de recueillir, d'archiver et d'analyser des informations sur les droits de l'homme destinées à être utilisées par les institutions de l'UE pour intégrer et promouvoir les droits de l'homme dans les prises de décision au sein de l'UE, et notamment dans l'élaboration de la législation ;
- viii. le règlement portant création de l'Agence doit comporter des dispositions établissant un principe de non-chevauchement et une obligation de coopération et de coordination avec le Conseil de l'Europe ;
- ix. il doit être prévu que le Conseil de l'Europe participe pleinement et obligatoirement au fonctionnement des organes de gestion de l'Agence ;
- x. l'Agence et le Conseil de l'Europe devraient signer un accord détaillé prévoyant des mécanismes concrets de coopération étroite entre eux.

15. Dans sa réponse à cette Recommandation, le Comité des Ministres « convient avec l'Assemblée que le mandat de l'agence devrait se concentrer sur les questions de droit de l'homme relevant du cadre de l'Union européenne, adresser ses conseils aux institutions de l'Union européenne et veiller à ce que tout doublon inutile avec le Conseil de l'Europe soit évité. Il espère que ces points seront pleinement pris en compte dans le futur règlement communautaire. »⁴

⁴ PACE Doc 10729.

16. En avril 2005, le Parlement européen a adopté une résolution sur « la promotion et la protection des droits fondamentaux : le rôle des institutions nationales et européennes, y compris de l'Agence des droits fondamentaux⁵ ». Il y faisait entre autres les propositions suivantes :

- i. le contrôle du respect des droits fondamentaux devrait faire partie des trois principales fonctions de l'Agence ;
- ii. l'Agence devrait fournir toutes les informations nécessaires au renforcement du rôle de suivi de l'UE en matière de droits fondamentaux ;
- iii. l'Agence devrait être compétente pour surveiller l'évolution de la mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux de l'UE dans les pays de l'UE et les pays candidats à l'adhésion ;
- iv. l'Agence devrait également pouvoir couvrir les pays tiers pour ce qui est des questions de droits de l'homme qui concernent l'UE, par exemple des soupçons de violation de la « clause de démocratie » dans les accords avec l'UE ;
- v. l'une des tâches spécifiques de l'Agence devrait être la protection des minorités ethniques et nationales.

17. La formulation de ces propositions laisse entendre que l'Agence aura pour mandat de contrôler le respect des normes en matière de droits de l'homme dans des pays spécifiques, y compris des États membres du Conseil de l'Europe, qu'ils fassent ou non partie de l'UE. En admettant que cette formulation reflète bien les intentions du Parlement européen, une telle Agence empièterait certainement – et même délibérément – sur les activités du Conseil de l'Europe.

18. Le 30 juin 2005, la Commission a publié sa proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et sa proposition de décision du Conseil autorisant l'Agence à exercer ses activités dans les domaines visés au titre VI du traité sur l'Union européenne⁶. Malheureusement, non seulement beaucoup des préoccupations les plus importantes de l'Assemblée n'ont pas été résolues par ces propositions, mais de nouveaux sujets d'inquiétude sont apparus. Ainsi, notamment :

- i. dans l'accomplissement de sa mission, l'Agence n'est pas explicitement tenue de se référer aux principaux instruments du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme (article 3(2)), alors que tous les États membres de l'UE sont liés par eux⁷ et que la Cour européenne de justice a jugé que la CEDH faisait partie des principes généraux du droit communautaire. Le mandat devrait mentionner explicitement ces instruments du Conseil de l'Europe ;
- ii. le mandat de l'Agence inclurait les pays tiers avec lesquels l'UE a conclu, est en train de négocier ou a l'intention de négocier des accords contenant des dispositions sur le respect des droits de l'homme, et notamment les pays couverts par la politique européenne de voisinage (article 3(4)). Cela recouperait les activités du Conseil de l'Europe dans ceux de ses États membres qui ne font pas partie de l'UE. Une telle redondance risquerait d'engendrer deux systèmes de normes parallèles et, au sein des institutions de défense des droits de l'homme, de séparer les pays en deux niveaux en fonction de leur situation institutionnelle, donnant naissance à de nouvelles lignes de partage en Europe. Dans les pays tiers, le seul rôle de l'Agence susceptible d'apporter une valeur ajoutée serait de se pencher sur les actions entreprises par les pays candidats pour remplir les critères d'adhésion, comme le suggère, au Royaume-Uni, la sous-commission E de la commission « Union européenne » de la Chambre des Lords⁸ (voir aussi l'article 27.) ;
- iii. l'Agence serait chargée d'évaluer la situation en matière de droits de l'homme dans certains États membres et de leur adresser des conclusions et des avis (article 4(1)(d)). Ce nouveau doublon avec les activités du Conseil de l'Europe entraînerait un risque d'incohérence et de gaspillage de moyens. Il serait préférable que l'Agence n'adresse des avis qu'aux institutions de l'UE, dans le cadre de la législation de l'Union ;

⁵ P6_TA(2005)0208.

⁶ Document COM(2005) 280 final.

⁷ La seule exception est la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales qui, parmi les membres de l'UE, n'a pas encore été ratifiée par la Belgique, la France, la Grèce et le Luxembourg.

⁸ Voir « Human rights protection in Europe: the Fundamental Rights Agency », 4 avril 2006.

- iv. l'Agence comprendrait un Forum des droits fondamentaux à travers lequel des acteurs extérieurs donneraient des idées pour le programme de travail annuel de l'Agence et formuleraient des propositions sur la base du rapport annuel (voir l'article 14). Étant donné le champ très large du rapport annuel (voir l'article 4(1)(f)), cela pourrait empiéter sur les activités du Conseil de l'Europe et notamment de son Commissaire aux droits de l'homme, qui travaillent déjà avec les associations du secteur civil actives en matière de droits de l'homme dans le cadre des normes et mécanismes de supervision paneuropéens ;
- v. l'Agence devrait être tenue, explicitement et sans ambiguïté, d'éviter les redondances avec les activités du Conseil de l'Europe et de veiller à ce que ses propres activités apportent une réelle valeur ajoutée au système général de protection des droits de l'homme en Europe (voir l'article 9 en particulier et les articles 4(1)(i) et (j), 5(1)(e) et 6(2)) ;
- vi. le Conseil de l'Europe serait moins bien représenté dans les organes de gestion de l'Agence qu'il ne l'est actuellement au sein de l'EUMC. Notamment, il n'aurait aucun siège au conseil d'administration et ses droits de vote au sein du bureau exécutif seraient limités, y compris en ce qui concerne le contenu des travaux de l'Agence (voir les articles 11 et 12).

19. Le Rapporteur est fermement d'avis que ces questions ne peuvent être négociées isolément. L'Assemblée ne devrait être disposée à accepter l'Agence que si le mandat de cette dernière s'avérait satisfaisant sur *tous* ces points. En particulier, une meilleure représentation du Conseil de l'Europe dans les organes de gestion de l'Agence ne suffira pas à elle seule à éviter les doublons avec les travaux du Conseil de l'Europe si de sérieuses lacunes subsistent ailleurs dans le mandat.

20. La décision définitive de l'UE sera prise à travers la procédure de consultation (dans laquelle la décision finale revient exclusivement au Conseil de l'UE) ; cependant, elle passera par le mécanisme de « dialogue », où une attention spéciale est apportée à la contribution du Parlement européen. Cinq membres du Parlement européen en tout sont chargés de répondre aux propositions de la Commission : Mmes Kinga Gál (Hongrie, PPE/DE) et Magda Kósáné Kovács (Hongrie, SOC) sont respectivement chargées de rédiger des rapports sur la proposition de règlement et la proposition de décision pour le compte de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) ; M. Cem Özdemir (Allemagne, Verts/ALE) prépare actuellement un avis pour la commission des affaires étrangères (AFET) ; M. Ignasi Guardans Cambó (Espagne, SOC) prépare un avis pour la commission des affaires constitutionnelles (AFCO) et Mlle Emine Bozkurt (Pays-Bas, SOC), pour la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (FEMM).

21. Les cinq rapporteurs ont tous rédigé des projets d'avis, proposant un total de 131 amendements aux propositions de la Commission (dont 124 amendements à la proposition de règlement⁹). Trois documents supplémentaires contenant environ 200 amendements ont également été présentés¹⁰. Si un compromis peut être atteint sur toutes ces propositions, la commission LIBE espère les examiner en première lecture le 4 avril. Sans entrer plus en détail sur des textes qui restent pour l'instant de simples projets d'amendements, le Rapporteur souhaite exprimer sa vive préoccupation face à l'extrême ambiguïté de certains d'entre eux, qui laissent penser que leurs auteurs soit ignorent, soit ont délibérément fermé les yeux sur les préoccupations du Conseil de l'Europe – et même sur son existence.

22. Selon les informations du Rapporteur, le dialogue reprendrait ensuite le 25 avril lors d'une réunion tripartite à haut niveau où seraient présents Franco Frattini, vice-président de la Commission, et Hans Winkler, représentant du ministère autrichien des Affaires étrangères, en qualité de représentant de la présidence de l'UE. Si tout se passe comme prévu, la commission LIBE espère adopter son rapport le 4 mai. La présidence autrichienne, pour qui la création de l'Agence (qui aurait son siège à Vienne) est une priorité, espère que le Conseil de l'UE prendra sa décision définitive avant fin juin. Le groupe de travail du Conseil de l'UE sur les droits fondamentaux et la citoyenneté étudie déjà la question et envisage de proposer lui aussi des amendements.

23. Parallèlement à ces procédures, l'Assemblée et les autres organes du Conseil de l'Europe, et notamment le Secrétaire général, sont restés très actifs pour veiller à ce que l'éventuelle Agence ne revienne pas à fragiliser le système global de protection des droits de l'homme en Europe. Outre l'adoption de la Résolution 1427, le président de l'Assemblée a envoyé des commentaires et des suggestions de formulation concernant les propositions de la Commission au président du Parlement européen et à

⁹ Voir les documents LIBE_PR(2006)369836, LIBE_PR(2006)369852, AFET_PA(2006)364872, AFCO_PA(2006)369971 et FEMM_PA(2006)367833.

¹⁰ Voir les documents LIBE_AM(2006)370083, AFET_AM(2006)369899 et FEMM_AM(2006)370179.

plusieurs eurodéputés, dont trois des rapporteurs. Le président de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée a participé à un échange de vues avec la commission LIBE le 22 février à Bruxelles ; pour leur part, Mme Gál et M. Özdemir ont assisté à un échange de vues avec cette même commission de l'Assemblée le 13 mars à Paris. Le procès-verbal de ce dernier débat a depuis été déclassifié et transmis pour information au président, aux rapporteurs et aux commissions concernées du Parlement européen. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a également envoyé des suggestions de formulation allant dans le même sens que celles du président de l'Assemblée au vice-président Franco Frattini. De nombreuses réunions bilatérales ont également eu lieu, y compris aux plus hauts niveaux.

24. Le 10 avril 2006, le Premier ministre Juncker a publié son rapport sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Dans ce rapport, il a fait les propositions suivantes, avec lesquelles le Rapporteur est entièrement d'accord :

- i. Le Conseil de l'Europe doit rester la référence en matière de droits de l'Homme en Europe. Ceci oblige donc l'UE de se référer plus systématiquement à l'expertise du Conseil de l'Europe. Cette obligation s'applique également aux pays membres de l'UE qu'aux pays candidats et les pays tiers, membres du Conseil de l'Europe, dans le cadre des relations bilatérales de l'UE, de sa Politique de voisinage, des accords d'association ou encore du Processus de stabilisation et d'association.
- ii. Le Conseil de l'Europe doit continuer à s'occuper du « monitoring » tout comme du suivi du respect des droits de l'Homme dans ses États membres. Il devrait procéder à des évaluations périodiques pays par pays et ce pour l'ensemble de ses 46 États membres. La valeur de référence des rapports thématiques du Conseil de l'Europe doit également être renforcée.
- iii. L'Agence doit être conçue de manière strictement complémentaire au Conseil de l'Europe. Son mandat doit impérativement se limiter aux questions du respect des droits fondamentaux dans le cadre de la mise en oeuvre du droit communautaire, donc dans le cadre de l'ordre juridique strictement interne à l'UE.
- iv. Le mandat de l'Agence doit mentionner explicitement la CEDH, ainsi que les autres instruments-clés du Conseil de l'Europe, comme une référence pour ses travaux.
- v. Le Conseil de l'Europe doit être représenté dans les instances dirigeantes de l'Agence.

25. Dans ces procédures, les parlements nationaux n'ont malheureusement joué qu'un rôle très limité. Alors que plusieurs pays ont participé à la procédure de consultation de la Commission, certains exprimant des inquiétudes semblables à celles de l'Assemblée, ces contributions ne semblent pas avoir beaucoup pesé sur les institutions européennes. Les partisans de l'Agence mettent souvent en avant l'échec du Traité constitutionnel pour expliquer qu'il est d'autant plus nécessaire de poursuivre la mise en place d'une Agence forte et dotée de larges compétences. Cependant, si le Traité constitutionnel était entré en vigueur, les parlements nationaux auraient eu beaucoup plus leur mot à dire dans le processus législatif de l'UE. Si tel avait été le cas, le Rapporteur est convaincu que les préoccupations exprimées pendant la procédure de consultation de la Commission aussi bien qu'ultérieurement par les parlementaires nationaux auraient conduit à proposer une Agence beaucoup plus réaliste et acceptable (voir plus bas, paragraphe 48.)

IV. Principales inquiétudes de l'Assemblée

26. Outre les questions mentionnées au paragraphe 14, le Rapporteur considère qu'il faudrait étudier plus en détail les points suivants : la base juridique de l'Agence, sa conformité avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité (qui visent à garantir des travaux complémentaires et efficaces), le sort du Traité constitutionnel de l'UE (et notamment les questions de l'adhésion de l'UE à la CEDH et du statut juridique de la Charte des droits fondamentaux de l'UE), le rôle des parlements nationaux, l'éventuel accord entre l'Agence et le Conseil de l'Europe et enfin, plus généralement, les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne dans son ensemble.

27. Selon la Commission, la base juridique de l'Agence serait l'article 308 TCE, qui autorise les décisions visant à faciliter la réalisation des objectifs de la Communauté. Parmi les objectifs énoncés à l'article 2 TCE, cependant, un seul pourrait justifier la création d'un organisme de défense des droits de l'homme : « l'égalité entre les hommes et les femmes¹¹ ». Cela semble indiquer que l'UE n'est pas compétente pour créer une Agence telle que proposée par la Commission européenne.

¹¹ Ceci appelle une autre question : quelle est la base juridique de l'EUMC ? La réponse ne rentre cependant pas dans le cadre de ce rapport.

28. Au cours de la procédure de consultation, l'Assemblée nationale française a noté les doutes exprimés par les services juridiques du Conseil de l'UE quant à l'utilisation de l'article 308 comme base juridique de l'Agence. De même, le Sénat tchèque a réservé sa position finale sur la pertinence de l'article 308 dans ce cas en attendant la publication du rapport des services juridiques du Conseil de l'UE. Au Royaume-Uni, la sous-commission E de la commission « Union européenne » de la Chambre des Lords a noté qu'il restait « des doutes au sujet de la pertinence de l'article 308 » et, sans parvenir à une conclusion sur le sujet, a recommandé au gouvernement britannique de présenter un rapport au parlement sur cette question lorsque le mandat définitif de l'Agence serait arrêté.

29. Comme l'indique le Statut du Conseil de l'Europe, les principes du respect des droits de l'homme et de la prééminence du droit (ainsi que celui de la démocratie) sont interdépendants et indivisibles. Le Rapporteur estime qu'il serait parfaitement inapproprié qu'un organisme de défense des droits de l'homme soit créé par une décision qui excéderait complètement ou en partie les limites de la loi. Il considère que ce problème mérite d'être davantage étudié, et de façon approfondie ; dans l'intérêt de la transparence, cet examen devrait s'accompagner de la publication de l'avis juridique mentionné par les parlements tchèque et français.

30. L'UE définit le principe de subsidiarité comme devant « permettre de déterminer si l'Union peut intervenir ou si elle doit laisser les États membres agir. Selon ce principe, l'Union ne peut intervenir dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive que dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union¹². »

31. Il manque clairement un élément – particulièrement important pour le sujet qui nous intéresse – à cette définition : c'est le lien entre l'action de l'UE et les activités d'autres organisations internationales et notamment de celles dont la structure est essentiellement intergouvernementale, comme le Conseil de l'Europe. La commission mixte « Application de la subsidiarité » du Sénat néerlandais a abordé cette question dans son avis relatif à la procédure parlementaire à appliquer aux projets de textes législatifs européens. Selon cet avis, pour déterminer si une action communautaire est clairement plus avantageuse, il convient de la comparer également aux actions menées par les États membres de l'UE dans le cadre d'autres organismes internationaux.

32. Aux termes du Protocole (n° 30) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé en 1997 au Traité instituant la Communauté européenne (TCE), « dans l'exercice de ses compétences, chaque institution veille au respect du principe de subsidiarité. [...] Pour toute proposition de texte législatif communautaire, les motifs sur lesquels elle se fonde font l'objet d'une déclaration tendant à la justifier en démontrant qu'elle est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ; les raisons permettant de conclure qu'un objectif communautaire peut être mieux réalisé à l'échelon communautaire doivent s'appuyer sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs [...] Pour être justifiée, une action de la Communauté doit répondre aux deux aspects du principe de subsidiarité ».

33. Dans l'exposé des motifs de sa proposition, la Commission européenne affirme que « le principe de subsidiarité s'applique » et en donne les raisons. Ces raisons ne portent cependant que sur une définition très générale des activités de l'Agence : par exemple, il n'est fait mention ni de la possibilité d'un suivi par pays, ni du rôle de l'Agence dans les États hors UE qui sont déjà membres du Conseil de l'Europe. En outre, elles n'abordent pas la question de savoir si les États membres peuvent atteindre de façon satisfaisante tout ou partie des objectifs proposés pour l'Agence à travers les actions d'autres organismes internationaux.

34. L'article 34 du Règlement du Parlement européen prévoit que le Parlement veille particulièrement à ce que les actes législatifs soient conformes au principe de subsidiarité¹³. Cependant, aucun des projets d'avis ou de rapports présentés par les cinq rapporteurs ne mentionne ce principe.

35. Le Bundesrat allemand, en s'appuyant sur le principe de subsidiarité, a conclu que le champ d'action proposé conduisait à rejeter l'Agence¹⁴. Le Sénat français, considérant que l'existence d'une lacune dans la protection et la promotion des droits de l'homme ne pouvant être comblée par l'une des nombreuses structures existantes n'avait pas été établie, a conclu que l'utilité d'une telle Agence était encore à démontrer et que sa création ne correspondait pas à une priorité au sein de l'UE¹⁵. L'Assemblée nationale française est

¹² Voir http://europa.eu.int/scadplus/constitution/subsidiarity_fr.htm.

¹³ L'article 34 mentionne également le principe de proportionnalité (voir paragraphe 38 et suiv., ci-dessous).

¹⁴ Résolution 518/05.

¹⁵ Contribution de la délégation pour l'Union européenne du Sénat français.

parvenue aux mêmes conclusions, regrettant que la nécessité de créer une telle Agence n'ait pas été évaluée au préalable¹⁶.

36. Aux yeux du Rapporteur, la question de savoir si les propositions de la Commission européennes remplissent le critère de subsidiarité n'a pas encore été suffisamment prise en compte. Les documents publiés laissent transparaître que la question n'a pas été convenablement étudiée avant publication des propositions de la Commission¹⁷. La Commission n'a pas encouragé les participants à la procédure de consultation à se pencher sur le sujet, pas plus que ce critère n'a été dûment pris en compte dans l'étude indépendante préparatoire au rapport d'analyse d'impact ou dans ce rapport lui-même, établi par la Commission européenne.

37. Dans ce contexte et compte tenu des fortes inquiétudes exprimées par ailleurs, il semble relever d'un hasard bien extraordinaire que l'option retenue par les experts indépendants ait été ensuite déclarée, comme par chance, compatible avec le principe de subsidiarité. En outre, si ne serait-ce qu'un des amendements les plus radicaux proposés par le Parlement européen devait être adopté, puis accueilli favorablement par le Conseil de l'UE, la nécessité d'un examen plus approfondi de cette question se ferait encore plus aiguë.

38. Le principe de proportionnalité, selon lequel le contenu et la forme de l'action de l'Union ne doivent pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs énoncés dans le traité applicable, s'impose également aux institutions de l'UE. Or, comme nous l'avons noté au paragraphe 27 ci-dessus, les objectifs du traité en question semblent avoir peu de rapport avec les activités proposées pour l'Agence.

39. La majorité des activités actuellement proposées ne correspondant pas aux activités définies dans le traité en vigueur, il semble impossible de conclure que les propositions concernant l'Agence respectent le principe de proportionnalité. Pourtant, l'exposé des motifs conclut que ce principe est respecté, pour deux raisons. Premièrement, en prenant comme base l'EUMC, les propositions permettront de tirer parti des compétences et de l'expérience acquises « de sorte que les objectifs seront atteints par des moyens aussi proportionnés que possible ». Pour le Rapporteur, cette conclusion renvoie plutôt aux aspects pratiques de la mise en place de l'Agence et ne semble pas pertinente pour évaluer le respect du principe de proportionnalité. Deuxièmement, l'option retenue par les experts indépendants « permettra d'optimiser l'allocation des ressources ». Là encore, cet argument, qui renvoie à des préoccupations d'ordre financier, ne semble pas pertinent pour juger si le *champ d'action* de l'Agence est proportionnel aux objectifs du traité en vigueur.

40. Aucun des cinq rapporteurs du PE n'a abordé le principe de proportionnalité, bien que le Règlement du PE demande d'y accorder une attention particulière.

41. La référence aux objectifs liés aux droits de l'homme dans le Traité instituant la Communauté européenne étant extrêmement limitée, il semble bien que l'ambition croissante des différents amendements et propositions concernant le mandat de l'Agence outrepassent de plus en plus ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs. Le Rapporteur estime qu'il conviendrait d'étudier davantage la question de savoir si les propositions de la Commission européenne sont vraiment conformes au principe de proportionnalité dans sa véritable définition.

42. En juillet 2003, la Convention sur l'avenir de l'Europe a achevé ses travaux sur le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui a été signé en octobre 2004 par les pays membres de l'UE et candidats à l'adhésion. En mai et juin 2005, cependant, les peuples français et néerlandais ont rejeté sa ratification. Toutes les décisions les plus importantes concernant la création de l'Agence ont été prises au cours de la période optimiste comprise entre la fin de la rédaction du projet et la victoire du « non » aux référendums français et néerlandais.

43. D'une part, Mme Gál, principal rapporteur de la commission LIBE du PE, considère que « devant la suspension de fait du processus de mise en place d'une Constitution de l'UE, [...] l'Europe est au bon moment pour mettre en avant la protection et la promotion des droits fondamentaux ». Bien que le Rapporteur ne s'oppose pas à l'idée que l'UE devrait faire tout son possible pour veiller à respecter les droits

¹⁶ Voir la communication de M. Christian Philip, délégation pour l'Union européenne.

¹⁷ Lors de l'audition publique organisée par la Commission européenne à Bruxelles le 25 janvier 2005, M. Francisco Fonseca Morillo, directeur de la Justice, des Droits fondamentaux et de la Citoyenneté, a affirmé qu'« en raison de la subsidiarité, l'Agence ne [pouvait] remplacer les réseaux nationaux ou internationaux » ; dans le « Rapport d'analyse de la consultation publique » de la Commission européenne, il est affirmé que « l'exigence de la subsidiarité au sein de l'UE et la nécessité d'un apport local devraient garantir la légitimité et l'efficacité de l'Agence ».

de l'homme, la remarque de Mme Gál n'entraîne pas nécessairement la conclusion que le moment soit opportun pour créer l'Agence proposée.

44. D'autre part, le Traité constitutionnel de l'UE étant bloqué, le cadre juridique prévu, dans lequel l'Agence aurait entamé ses activités, n'existe pas encore. Si le Traité était entré en vigueur, la Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui devait être l'un des textes de référence de l'Agence, aurait eu force de loi pour les institutions de l'UE et pour les États membres dans leur application de la législation communautaire. Comme tel n'est pas le cas, il n'est pas certain que la Charte constitue une source d'obligations et de critères permettant d'évaluer les actions des institutions de l'UE et de ses États membres.

45. Le Traité aurait aussi permis à l'UE de réaliser un objectif affirmé de longue date, celui d'adhérer à la CEDH, garantissant ainsi que les mêmes exigences et mécanismes de supervision en matière de droits de l'homme s'appliquent à toutes les sources de l'autorité politique, juridique et administrative s'exerçant sur les citoyens européens. La Cour n'ayant pas de compétence accessoire concernant le respect des droits de l'homme dans les actions de l'UE, l'Agence n'aura pas de point de référence lui permettant de s'assurer en dernier ressort que ses activités dans le contexte de l'UE respectent bien le système plus large de protection des droits de l'homme en Europe.

46. Dans sa contribution à la procédure de consultation, rédigée avant les victoires du « non » aux référendums en France et aux Pays-Bas, la commission mixte « Droits de l'homme » du parlement du Royaume-Uni a approuvé en principe la proposition de créer une Agence. Cependant, elle a aussi souligné : « Dans la période où nous nous trouvons, nous ignorons si l'importance des droits fondamentaux au sein de l'ordre juridique de l'UE sera ou non radicalement modifiée par l'entrée en vigueur du nouveau traité constitutionnel ». Dans ce contexte, la commission mixte concluait : « De bonnes raisons poussent à reporter la création d'une telle agence et l'examen plus précis de ses fonctions et de ses pouvoirs jusqu'à ce que ces questions aient été clarifiées ou aient fait l'objet d'une décision ».

47. Le Rapporteur, qui considère comme très convaincant l'argument de la commission mixte du Royaume-Uni, recommande d'étudier davantage l'opportunité de repousser la création de l'Agence jusqu'à ce qu'une décision définitive ait été prise sur le sort du Traité constitutionnel de l'UE (et notamment de ses dispositions concernant la Charte des droits fondamentaux de l'UE et l'adhésion de l'UE à la CEDH).

48. Comme signalé plus haut, le blocage du Traité constitutionnel de l'UE signifie que les parlements nationaux ne détiennent pas encore le rôle officiel d'examen des projets de législation qui avait été proposé par la Convention sur l'avenir de l'Europe, puis accepté par les États membres de l'UE. Nous avons déjà noté que plusieurs parlements nationaux ont exprimé des réserves plus ou moins prononcées, et ce dès la phase de consultation (alors que les propositions concernant l'Agence soulevaient le moins d'objections). Les instances ayant formulé des réserves sont le Sénat néerlandais, le Bundesrat allemand, le Sénat français et l'Assemblée nationale, le Sénat tchèque, les parlements estonien, letton et lituanien et le Sejm polonais, ainsi que la commission mixte « Droits de l'homme » du Royaume-Uni. La sous-commission E de la commission « Union européenne » de la Chambre des Lords a achevé très récemment un rapport sur l'Agence. Enfin, la question est encore en cours d'examen attentif par le Bundestag allemand, qui a enclenché une procédure de blocage en attendant de parvenir à une conclusion.

49. Le Rapporteur estime qu'étant donné l'impact potentiel de l'Agence proposée sur les intérêts européens au sens large (et notamment l'intérêt des citoyens de l'UE et hors UE à conserver le système de protection des droits de l'homme le plus efficace possible), la question est suffisamment importante pour que les parlements de tous les États membres de l'UE lui accordent une attention particulière. En outre, le Rapporteur encourage vivement les institutions de l'UE à ne pas trancher définitivement sur la création ou le mandat de l'Agence avant d'avoir permis à tous les parlements nationaux de s'exprimer sur le sujet et d'avoir pris ces avis en compte. Puisque l'Agence est justifiée par référence au Traité constitutionnel de l'UE alors que ce texte n'est pas encore entré en vigueur, il ne semblerait que logique d'appliquer aussi, dans ce cas-là, les autres dispositions pertinentes du Traité, qui a été conçu comme un ensemble de mesures liées les unes aux autres.

50. Le Rapporteur considère qu'il serait totalement inapproprié de conclure un accord de coopération entre le Conseil de l'Europe et une future Agence avant que le mandat de l'Agence n'ait été pleinement et définitivement déterminé. En l'absence de clarification, il est impossible de définir les modalités et le contenu d'une éventuelle coopération. Le Rapporteur encourage vivement l'ensemble des parties à s'abstenir de conclure tout accord de ce type avant que le mandat n'ait été finalisé.

51. Lors du Sommet de Varsovie, les chefs d'Etat et de gouvernement, loin de critiquer le Conseil de l'Europe et de demander à ce qu'il soit remplacé ou complété par de nouvelles institutions séparées, ont

réaffirmé son rôle central dans la promotion et la protection des droits de l'homme. Forts de cette affirmation, ils ont décidé de créer un nouveau cadre de coopération renforcée entre le Conseil de l'Europe et l'UE dans les domaines communs aux deux organisations, dont notamment les droits de l'homme.

52. Ce cadre est actuellement débattu par le Comité des Ministres sur la base d'un Mémorandum d'accord élaboré par l'UE. Au début du mois d'avril, M. Juncker, premier ministre du Luxembourg, présentera le rapport sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'UE dont la rédaction lui a été confiée lors du Sommet de Varsovie. L'Assemblée contribuera également à ce débat à travers une recommandation qui devrait être adoptée lors de la partie de session d'avril.

53. Le but de ces discussions est de créer un nouveau cadre général de coopération entre le Conseil de l'Europe et l'UE, cadre dans lequel se ferait, le cas échéant, la coopération avec l'Agence. Le Rapporteur propose donc d'envisager de reporter les décisions définitives concernant la création ou le mandat de l'Agence et la coopération entre l'Agence et le Conseil de l'Europe jusqu'à ce qu'un accord sur ce nouveau cadre général ait été atteint. Pour que le contexte soit bien clair, l'accord spécifique concernant l'Agence pourrait ensuite être annexé à l'accord général.

Commission chargée du rapport: commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Renvoi en commission: Docs 10555 et 10556, Renvois n°3095 et 3096 du 6 juin 2005

Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 11 avril 2006

Membres de la commission: M. Dick **Marty** (Président), M. Erik **Jurgens**, M. Eduard Lintner, M. Adrien **Severin** (Vice-présidents), Mme Birgitta **Almqvist**, M. Athanasios **Aletras**, M. Rafis Aliti, M. Alexander **Arabadjiev**, M. Miguel Arias (remplaçant: M. Miguel **Barceló Pérez**), M. Birgir Ármannsson, M. José Luis Arnaut, M. Abdülkadir Ateş, M. Jaume **Bartumeu Cassany**, Mme Meritxell Batet, Mme Soledad Becerril, Mme Marie-Louise **Bemelmans-Videc**, M. Giorgi Bokeria, Mme Olena Bondarenko, M. Erol Aslan Cebeci, Mme Pia **Christmas-Møller**, M. Boriss **Cilevičs**, M. Domenico Contestabile, M. András Csáky, Mme Herta Däubler-Gmelin, M. Marcello Dell'Utri, Mme Lydie Err, M. Jan **Ertsborn**, M. Václav **Exner**, M. Valeriy **Fedorov**, M. György Frunda (remplaçant: M. Tamás **Sándor**), M. Jean-Charles **Gardetto**, M. József Gedei, M. Stef Goris (remplaçante: Mme Christine **Defraigne**), M. Valery **Grebennikov**, Mme Gultakin **Hajiyeva**, Mme Karin Hakl, M. Nick Harvey (remplaçant: M. Christopher **Chope**), M. Michel **Hunault**, M. Rafael Huseynov, Mme Fatme Ilyaz, M. Kastriot **Islami**, M. Sergei **Ivanov**, M. Tomáš Jirsa, M. Antti Kaikkonen, M. Uyriy Karmazin, M. Karol Karski (remplaçante: Mme Ewa **Tomazowska**, M. Hans Kaufmann, M. Nikolay Kovalev, M. Jean-Pierre Kucheida (remplaçant: M. Yves **Pozzo di Borgo**), Mme Darja Lavtižar-Bebler, M. Andrzej Lepper, Mme Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, M. Tony **Lloyd**, M. Humfrey **Malins**, M. Andrea Manzella, M. Alberto Martins, M. Tito Masi, M. Andrew **McIntosh**, M. Murat Mercan, M. Philippe Monfils, M. Philippe **Nachbar**, M. Tomislav **Nikolić**, Ms Ann **Ormonde**, M. Rino Piscitello, Mme Maria Postoico, M. Christos Pourgourides, M. Jeffrey Pullicino Orlando, M. Martin Raguž, M. François Rochebloine (remplaçant: M. Rudy **Salles**), M. Armen **Rustamyan**, M. Michael Spindelegger, Mme Rodica Mihaela **Stănoiu**, M. Christoph **Strasser**, M. Petro Symonenko, M. Vojtech **Tkáč**, M. Øyvind Vaksdal, M. Egidijus Vareikis, M. Miltiadis Varvitsiotis, Mme Renate **Wohlgend**, M. Krzysztof Zaremba, M. Vladimir Zhirinovskiy, M. Zoran **Žižić**, M. Miomir Žužul

*N.B. Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués en **gras**.*

Secrétariat de la commission: M. Drzemczewski , M. Schirmer, Mme Clamer, Mlle Heurtin