



**Doc. 12272**  
31 mai 2010

## **Nécessité d'éviter le chevauchement des travaux du Conseil de l'Europe par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne**

### **Rapport<sup>1</sup>**

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme  
Rapporteur: M. Boriss CILEVIČS, Lettonie, Groupe socialiste

### *Résumé*

Depuis la création de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne en 2007, la question du chevauchement inutile des activités du Conseil de l'Europe par l'agence est un sujet de préoccupation au sein du Conseil de l'Europe.

Depuis 2007, la situation a changé et, à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne de l'Union européenne, les compétences de l'Union européenne en matière de droits de l'homme se sont encore étendues. Il est donc temps de faire le bilan de la coopération entre l'agence et le Conseil de l'Europe, selon la commission des questions juridiques et des droits de l'homme. L'agence et le Conseil de l'Europe ont mis en place des formes appropriées de coopération et se concertent dans leurs activités quotidiennes. Certes, les deux institutions peuvent parfois travailler sur des questions identiques ou similaires, mais elles emploient des outils différents pour mener à bien leurs travaux respectifs. La collecte de données et les analyses reposant sur des informations factuelles effectuées par l'agence peuvent compléter les travaux entrepris par les organes de suivi du Conseil de l'Europe.

La commission se félicite de cette coopération. Elle souligne la nécessité pour l'Union européenne d'adhérer sans délai à la Convention européenne des droits de l'homme et pour l'agence de prendre pour principale référence, dans ses travaux, l'acquis du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme.

---

1. Renvoi en commission: [Doc. 11521](#), Renvoi 3430 du 14 avril 2008.



<b>Sommaire</b>	<b>Page</b>
A. Projet de résolution .....	3
B. Projet de recommandation .....	4
C. Exposé des motifs, par M. Cilevičs, rapporteur .....	5
1. Introduction .....	5
1.1. Mon mandat .....	5
1.2. Objet du présent rapport .....	5
2. Champ d'action de l'agence .....	7
2.1. Création de l'agence et tâches qui lui sont conférées .....	7
2.2. Etendue géographique des travaux de l'agence .....	8
2.3. Attributions .....	9
2.4. Outils et actions de l'agence .....	11
2.5. Budget de l'agence .....	13
3. Coopération entre le Conseil de l'Europe et l'agence .....	14
3.1. Cadre général de coopération et consultations .....	14
3.2. Echange d'informations .....	16
4. Perspectives à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne .....	18
5. Conclusions .....	19

## A. Projet de résolution<sup>2</sup>

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que, dans sa [Résolution 1427 \(2005\)](#) et sa [Recommandation 1744 \(2006\)](#), elle a exprimé des préoccupations quant au chevauchement par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne de certaines activités du Conseil de l'Europe.
2. L'Assemblée note qu'en dépit des quelques garde-fous visant à éviter le chevauchement des tâches prévues dans le Règlement fondateur de l'agence et l'Accord de 2008 sur la coopération entre l'agence et le Conseil de l'Europe, ce danger est en principe bien réel et que des inquiétudes subsistent quant au risque de confusion dans l'interprétation des normes des droits de l'homme au sein des 27 Etats membres du Conseil de l'Europe appartenant également à l'Union européenne. C'est pourquoi une rapide adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) est indispensable.
3. Cependant, l'Assemblée relève que le contexte actuel diffère de celui qui prévalait lors de l'adoption de ses textes susmentionnés: depuis 2007, l'agence et le Conseil de l'Europe ont mis en place des formes appropriées de coopération. Les deux institutions utilisent des outils différents dans la conduite de leurs activités courantes. La collecte de données de l'agence et son analyse factuelle peuvent compléter les travaux entrepris par le Conseil de l'Europe, notamment ceux de ses organes de suivi.
4. L'Assemblée souligne néanmoins qu'une coopération fructueuse dans l'avenir dépend de l'utilisation par l'agence, dans ses travaux, de l'acquis du Conseil de l'Europe en matière de protection des droits de l'homme au plan européen comme référence principale.
5. L'Assemblée note également que, à la suite de l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> décembre 2009, du Traité de Lisbonne de l'Union européenne et de l'adoption le même mois par le Conseil de l'Union européenne du «Programme de Stockholm», les attributions de l'agence ont été considérablement élargies. L'Assemblée relève par ailleurs avec intérêt la nomination par l'Union européenne d'un commissaire chargé de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté.
6.
  - 6.1. L'Assemblée appelle les Etats membres et les institutions de l'Union européenne à prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter un chevauchement inutile des tâches du Conseil de l'Europe par l'agence, et les invite en particulier:
    - 6.2. à veiller à ce que, dans les domaines où le Conseil de l'Europe et l'agence mènent tous deux des activités telles que le suivi et/ou la collecte de données, les activités des deux organisations se complètent mutuellement et génèrent une valeur ajoutée;
    - 6.3. à appliquer les méthodes de coopération établies dans les instruments juridiques pertinents concernant le fonctionnement de l'agence et ses relations avec le Conseil de l'Europe, notamment l'accord de coopération de 2008;
    - 6.4. à veiller à ce que l'acquis du Conseil de l'Europe en matière de protection des droits de l'homme serve systématiquement de référence principale dans les travaux de l'agence;
    - 6.5. à consulter le Conseil de l'Europe à un stade précoce lors de l'élaboration de ses documents stratégiques tels que les programmes annuels et le cadre pluriannuel;
    - 6.6. à examiner une nouvelle fois l'allocation de ressources financières et autres aux divers mécanismes européens de protection des droits de l'homme, afin de les répartir de manière à en garantir l'emploi le plus efficace.

---

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 27 avril 2010.

## B. Projet de recommandation<sup>3</sup>

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution ... sur la nécessité d'éviter le chevauchement des travaux du Conseil de l'Europe par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, depuis la création de cette dernière en 2007.
2.
  - 2.1. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres:
  - 2.2. d'attirer l'attention de l'Union européenne sur la nécessité persistante d'éviter les chevauchements inutiles avec les mécanismes du Conseil de l'Europe œuvrant dans le domaine des droits de l'homme;
  - 2.3. afin d'atteindre l'objectif précité:
    - 2.3.1. de tenir des échanges de vue réguliers avec les représentants de haut rang de l'agence;
    - 2.3.2. de veiller à ce que l'*acquis* du Conseil de l'Europe en matière de protection des droits de l'homme serve toujours de référence principale dans les travaux de l'agence;
    - 2.3.3. de veiller à des échanges mutuels des données pertinentes entre l'agence et les organes du Conseil de l'Europe, notamment ses organes de suivi, dans les domaines où le Conseil de l'Europe et l'agence mènent tous les deux des activités; L'Assemblée appelle les Etats membres et les institutions de l'Union européenne à prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter un chevauchement inutile des tâches du Conseil de l'Europe par l'agence, et les invite en particulier: deux des activités; et que, à cet égard, les agents des deux institutions travaillent étroitement ensemble;
    - 2.3.4. de veiller à ce que les représentants de l'agence soient invités aux réunions des comités intergouvernementaux pertinents du Conseil de l'Europe et aux réunions de ses autres organes qui mènent des activités sur des sujets d'intérêt commun;
    - 2.3.5. de renforcer la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'agence, notamment au moyen d'échanges de personnel, de conférences, publications et déclarations conjointes sur des questions d'intérêt commun;
    - 2.3.6. de continuer à garantir que la personnalité indépendante nommée au nom du Conseil de l'Europe au conseil d'administration et au bureau exécutif de l'agence – tel que prévu dans l'Accord de 2008 sur la coopération entre l'agence et le Conseil de l'Europe – soit du plus haut niveau.

---

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 27 avril 2010.

## C. Exposé des motifs, par M. Cilevičs, rapporteur

### 1. Introduction

#### 1.1. Mon mandat

1. Le présent rapport fait suite à une proposition de résolution sur la «Nécessité d'éviter le chevauchement des travaux du Conseil de l'Europe par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne» (Doc. 11521)<sup>4</sup>, présentée par M<sup>me</sup> Leutheusser-Schnarrenberger (Allemagne, ADLE) et plusieurs de ses collègues de l'Assemblée le 31 janvier 2008. Le 2 juin 2008, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme m'a nommé rapporteur.

2. La proposition de résolution a une nouvelle fois mis en garde contre les risques de chevauchements entre les activités de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne («l'agence») et celles du Conseil de l'Europe. Nommé rapporteur, j'ai entrepris d'examiner de plus près les problèmes que cette situation pourrait créer, ainsi que les domaines où le risque de doublons est le plus réel.

3. Le 11 septembre 2009, la commission a tenu à cet effet un échange de vues avec des experts afin d'identifier les éventuels domaines de redondance entre les activités du Conseil de l'Europe et celles de l'agence. Les experts nommés ci-après ont participé à cette audition:

- M. Morten Kjaerum, directeur de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Vienne;
- M<sup>me</sup> Florence Benoît-Rohmer, professeure, présidente du Comité scientifique de l'Agence des droits fondamentaux;
- M. Krassimir Kanev, directeur du Comité Helsinki bulgare, Sofia;
- M. Rick Lawson, professeur, faculté de droit, université de Leiden.

4. Sur invitation de M. Morten Kjaerum, directeur de l'agence, je me suis rendu au siège de l'agence à Vienne le 30 octobre 2009. Au cours de cette visite, je me suis entretenu avec M. Kjaerum, M. Guy de Vel, la personnalité indépendante nommée par le Conseil de l'Europe siégeant au conseil d'administration et au bureau exécutif de l'agence, ainsi qu'avec des membres du personnel, M<sup>me</sup> Eva Sobotko et M<sup>me</sup> Maria Amor Martin Estebanez. Nos discussions ont porté sur les différentes formes et domaines de coopération possibles entre le Conseil de l'Europe et l'agence et les attributions de cette dernière, notamment dans la perspective de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

5. En novembre 2009, j'ai également rencontré la présidente d'alors du conseil d'administration de l'agence, M<sup>me</sup> Anastasia Crickley, et M<sup>me</sup> Ilse Brands Kehris, membre du bureau exécutif de l'agence<sup>5</sup>, avec qui j'ai discuté des formes de coopération actuelles entre le Conseil de l'Europe et l'agence ainsi que de l'existence ou non d'un risque réel de doublons entre les activités des deux institutions.

#### 1.2. Objet du présent rapport

6. Lors des négociations préalables à la création de l'agence en 2007, de très vives inquiétudes ont été exprimées entre autres par l'Assemblée parlementaire<sup>6</sup> et par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en ce qui concerne le rôle de l'agence. L'agence risquait, en effet, de saper l'autorité du Conseil de l'Europe en matière de protection des droits de l'homme en Europe en accomplissant pour partie le même travail que les organes de celui-ci. Ce recoupement d'activités pouvait créer des clivages au sein de l'Europe, rendre la situation confuse et entraîner un gaspillage de ressources précieuses. Il a été avancé, à juste titre, qu'il convenait de trouver un modus vivendi permettant à la nouvelle agence de prendre en compte – au lieu de leur porter atteinte – les instruments et mécanismes de protection des droits de l'homme extrêmement approfondis et efficaces élaborés par le Conseil de l'Europe, qui réunit 47 Etats membres dont la totalité des 27 membres de l'Union européenne<sup>7</sup>.

4. Disponible sur <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/FDOC11521.pdf>.

5. Depuis décembre 2009, M<sup>me</sup> Ilse Brands Kehris préside le conseil d'administration de l'agence.

6. Résolution 1427 (2005) et Recommandation 1744 (2006) de l'Assemblée parlementaire.

7. Voir Polakiewicz Jörg: «Union européenne et Conseil de l'Europe: compétition ou cohérence dans la protection des droits fondamentaux en Europe?», dans Paulo Canelas de Castro (éd.), *The European Union at 50: Assessing the Past, Looking Ahead* (actes de la Conférence Jean Monnet organisée à l'université de Macao, Chine, 27 et 28 mai 2008), publication prochaine par le Centre d'études juridiques de l'université de Macao (en anglais uniquement). On trouvera un

7. Cela étant, il est désormais possible d'avancer qu'un tel *modus vivendi* a été trouvé dans le règlement portant création de l'agence<sup>8</sup>, le Mémoire d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne de 2007<sup>9</sup> et l'accord conclu en 2008 sur la coopération entre l'agence et le Conseil de l'Europe<sup>10</sup>. Par ailleurs, dans ses travaux, l'agence se réfère souvent à la Convention européenne des droits de l'homme («la Convention») et à d'autres instruments du Conseil de l'Europe. Néanmoins, il n'est toujours pas à exclure que les travaux de l'agence empiètent inutilement sur ceux du Conseil de l'Europe et que son mandat soit étendu à l'avenir, ce qui continue à soulever des inquiétudes.

8. La principale préoccupation de l'Assemblée quant à l'existence et au fonctionnement de l'agence est l'éventuel chevauchement des travaux dans certains domaines, dans lesquels œuvrent et le Conseil de l'Europe et l'agence (tels que la protection des droits des enfants, l'accès à la justice et les questions des droits de l'homme liées à la société de l'information), qui peut entraîner des interprétations différentes et même contradictoires des normes européennes des droits de l'homme, voire l'émergence de doubles standards. La nécessité de prévenir ces tendances négatives devient d'autant plus urgente que le budget de l'agence augmente toujours et qu'une éventuelle participation de certains pays non membres de l'Union européenne dans son travail n'est pas exclue.

9. Il convient néanmoins de garder à l'esprit le contexte dans lequel ce sujet est abordé. Le transfert progressif vers l'Union européenne de certaines compétences nationales renforce la nécessité pour l'Union d'être liée par le droit international des droits de l'homme et rend notamment urgente son adhésion à la Convention<sup>11</sup> après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne<sup>12</sup>. Si l'Union veut vraiment se fonder sur des normes européennes communes en matière de droits de l'homme, ces normes doivent être les mêmes que celles que les Etats membres se sont engagés à respecter sur le plan international. Dans le cas contraire, l'Union européenne exposera ses citoyens «aux lacunes de la plus faible protection existante de son régime interne (...) [et à l'éventuelle] propagation de systèmes différents de protection des droits de l'homme pour l'Union et pour ses Etats membres, [ce qui créerait] la confusion parmi ces Etats quant à l'étendue de leurs obligations et pourrait leur fournir un prétexte pour ignorer leurs engagements internationaux dans les domaines pour lesquels ils ont transféré des compétences à l'Union»<sup>13</sup>. C'est donc dans ce contexte que les travaux de l'agence devraient être évalués<sup>14</sup>. L'agence peut apporter une contribution importante à la protection des droits de l'homme dans l'Union européenne, dans le cadre spécifique de son mandat. En effet, rien n'empêche l'agence de s'évertuer, en se référant aux travaux des organes de suivi du Conseil de l'Europe et/ou à d'autres normes internationales, à rehausser le niveau de protection des droits de l'homme (droits fondamentaux) à l'intérieur de l'Union européenne. Ce type de travail pourrait aussi, potentiellement, exercer une influence positive sur les normes de droits de l'homme au sein de notre Organisation. Mais il est également légitime d'expliquer pourquoi il n'est pas souhaitable que l'agence recoupe les travaux du Conseil de l'Europe – et pas uniquement pour des raisons théoriques. Il y a un risque d'interprétations divergentes, qui pourrait mener à un affaiblissement de la protection des droits de l'homme en Europe, à la possibilité de «faire son marché» et à un gaspillage des ressources.

---

aperçu des principaux mécanismes et institutions du Conseil de l'Europe en annexe d'un rapport de l'Assemblée parlementaire du 28 mars 2007, «Situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe», Doc. 11202: [http://assembly.coe.int/Sessions/2007/Debate/FRmecanismesdemocratie\\_annexe1.pdf](http://assembly.coe.int/Sessions/2007/Debate/FRmecanismesdemocratie_annexe1.pdf).

8. Règlement du Conseil (CE) n° 168/2007.

9. Mémoire d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne du 10 mai 2007, disponible à l'adresse suivante: [www.coe.int/t/der/docs/MoU\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/der/docs/MoU_FR.pdf).

10. Accord entre la Communauté européenne et le Conseil de l'Europe concernant la coopération entre l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Conseil de l'Europe du 15 juillet 2008. Voir: [www.coe.int/t/der/docs/EUFRACoEAgreement\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/der/docs/EUFRACoEAgreement_fr.pdf).

11. Voir le Doc. 11533 de l'Assemblée parlementaire, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, «Adhésion de l'Union européenne/Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme», rapporteur: M<sup>me</sup> Marie-Louise Bemelmans-Videc, Pays-Bas, PPE/DC. Voir également la [Recommandation 1834 \(2008\)](#) de l'Assemblée parlementaire, «Adhésion de l'Union européenne/Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme», disponible sur:

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/fREC1834.htm>.

12. Article 6, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne: «... L'Union adhère à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités...»

13. Butler Israel de Jesus et De Schutter Olivier, «Lier l'Union européenne au droit international des droits de l'homme», dans *Yearbook of European Law*, vol. 24, Presses universitaires d'Oxford, 2008 p. 277-320, p. 279 (en anglais uniquement).

14. Pour une étude récente et approfondie sur ce sujet, voir Olivier de Schutter, «L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne: genèse et potentiel», dans *New Institutions for Human Rights Protection*, Presses universitaires d'Oxford, édité par K. Boyle, 2009, p. 93-135 (en anglais uniquement).

10. Plusieurs questions se posent ici: premièrement, quels mécanismes sont ou devraient être mis en place pour que l'agence puisse effectivement respecter son obligation de réduire le risque d'inefficacité et de double emploi avec les travaux de Conseil de l'Europe? Deuxièmement, n'est-il pas probable que l'agence, devant la nature transversale des droits de l'homme (voir ci-dessous), dépasse les limites de son mandat dans son travail quotidien et, à plus long terme, élargisse progressivement son champ d'action? Devant ces différentes acceptions du suivi en matière de droits de l'homme, quels sont les véritables dangers posés par la coexistence des systèmes de suivi du Conseil de l'Europe avec ceux de l'agence? Comment éviter au mieux l'apparition d'un double suivi et d'évaluations divergentes ou contradictoires, pouvant mener à une protection des droits de l'homme à deux vitesses en Europe? Ne faudrait-il pas rechercher des modes supplémentaires de coopération avec l'agence et avec son personnel pour étudier la meilleure façon de neutraliser ces difficultés potentielles?

11. Autre source de préoccupation, la Commission européenne a déjà accepté certains des thèmes prioritaires retenus pour l'agence sans se fonder sur le mandat de l'agence ou sur les compétences juridiques de l'Union, mais sur les attentes des parties prenantes<sup>15</sup>. Une telle approche est susceptible d'élargir davantage le champ d'action de l'agence de manière incontrôlable et imprévisible. Les conséquences pour le Conseil de l'Europe ne sont pas forcément négatives: certaines activités de l'agence pourraient, en effet, renforcer la mise en œuvre des normes du Conseil.

12. Dans le présent rapport, je m'efforcerai de montrer que tant le Conseil de l'Europe que l'agence ont le potentiel de développer des synergies dans plusieurs domaines et que leurs travaux peuvent s'avérer complémentaires, dans la mesure où les deux institutions remplissent des fonctions différentes et n'utilisent pas à cet effet les mêmes instruments. Cependant, il convient également de garder à l'esprit le contexte d'ensemble à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne: la tendance visant à renforcer les compétences de l'Union européenne dans le domaine de la protection des droits de l'homme peut comporter un risque de chevauchement inutile avec les activités du Conseil de l'Europe et un risque de divergence d'interprétation des normes de protection des droits de l'homme.

## 2. Champ d'action de l'agence

### 2.1. Création de l'agence et tâches qui lui sont confiées

13. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)<sup>16</sup>a été créée le 15 février 2007 par le règlement du Conseil (CE) n° 168/2007<sup>17</sup> («règlement fondateur»), après que le Conseil européen eut décidé, en décembre 2003, que l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC)<sup>18</sup> devait devenir une «agence des droits de l'homme».

14. L'objectif assigné à l'agence est de fournir aux institutions, organes, organismes et agences de l'Union européenne, ainsi qu'à ses Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire, une assistance et des compétences en matière de droits fondamentaux (droits de l'homme)<sup>19</sup>. Pour remplir cet objectif, l'agence collecte, recense, analyse et diffuse des informations et des données pertinentes, objectives, fiables et comparables, et met au point des méthodes et des normes visant à améliorer leurs comparabilité, objectivité et fiabilité. Par ailleurs, elle réalise ou facilite des recherches et enquêtes scientifiques, des études préparatoires et de faisabilité, ou y collabore, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne ou de la Commission européenne. En outre, le Parlement européen<sup>20</sup>, le Conseil de l'Union européenne<sup>21</sup> ou la Commission européenne<sup>22</sup>,

15. Voir le programme de travail annuel 2009 de l'agence: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/wp09\\_fr.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/wp09_fr.pdf).

16. Voir également [http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/home\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm).

17. Disponible sur: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/reg\\_168-2007\\_fr.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/reg_168-2007_fr.pdf).

18. Créé par le règlement (CE) n° 1035/97.

19. Article 2 du règlement n° 168/2007 (*supra* note 17).

20. Voir les deux rapports de la FRA sur l'homophobie: «Homophobie et discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans les Etats membres de l'Union européenne, Partie I – Analyse juridique», 30 juin 2008, et «Homophobie et discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et identité de genre dans les Etats membres de l'Union européenne, Partie II – La situation sociale», 31 mars 2009, préparés à la demande du Parlement européen.

21. Avis de la FRA sur la proposition de décision-cadre du Conseil sur l'utilisation du dossier passager (PNR) (28 octobre 2008), sur [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA\\_opinion\\_PNR\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA_opinion_PNR_en.pdf), préparé à la demande de la présidence du Conseil (en anglais uniquement).

22. Rapport de l'agence: «Rapport de synthèse de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur le développement d'indicateurs pour la protection, le respect et la promotion des droits de l'enfant dans l'Union européenne», 25 mars 2009, préparé à la demande de la Commission (en anglais uniquement).

lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire, peuvent demander à l'agence<sup>23</sup> des avis, conclusions et rapports (juridiquement non contraignants<sup>24</sup>) sur des sujets thématiques spécifiques, dont notamment la compatibilité de leurs propositions législatives avec les droits fondamentaux. L'agence peut également élaborer des rapports thématiques sur des sujets particulièrement importants pour les politiques de l'Union et publie un rapport annuel sur les questions de droits fondamentaux couvertes par ses activités. Ses autres fonctions comprennent la sensibilisation du grand public aux droits fondamentaux et la promotion du dialogue avec la société civile<sup>25</sup>. A cet effet, l'agence établit un réseau de coopération, au moyen d'une plate-forme des droits fondamentaux<sup>26</sup>, constitué d'organisations non gouvernementales et d'autres parties intéressées<sup>27</sup>.

15. L'agence ne peut ni prendre des décisions réglementaires, ni procéder à des examens législatifs. En vertu de l'article 4.2 du règlement fondateur, les avis de l'agence ne portent pas sur la légalité des actes de la Communauté au sens de l'article 230 du Traité CE<sup>28</sup> (actuel article 263 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>29</sup>). Ils ne portent pas non plus sur la question de savoir si un Etat membre a manqué à l'une des obligations qui lui incombent en vertu du traité au sens de l'article 226 du Traité CE (article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

16. En outre, l'agence n'est pas habilitée à mener ses propres enquêtes et ne peut jouer aucun rôle exécutif. Elle ne peut ni connaître des recours individuels, ni vérifier si les Etats membres de l'Union européenne adhèrent aux valeurs et aux principes de l'Union; le Conseil européen, pour sa part, n'est pas tenu de consulter l'agence avant de conclure qu'il y a eu violation grave et persistante des droits fondamentaux par un Etat membre (article 7 du Traité).

## 2.2. Etendue géographique des travaux de l'agence

17. L'étendue géographique des travaux de l'agence fait partie des sujets qui préoccupent l'Assemblée. Selon le règlement fondateur, le champ d'action de l'agence est limité à l'Union européenne et à ses 27 Etats membres et ne devrait pas s'étendre aux pays tiers. Cependant, l'article 28 précise que l'agence devrait être ouverte à la participation des pays candidats en tant qu'*observateurs* (ces pays sont la Croatie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et la Turquie), sur une décision du conseil d'association concerné faisant état de la nature, de l'étendue et des modalités de la participation de ces pays aux travaux de l'agence, en tenant compte du statut spécifique de chaque pays. En outre, le conseil d'association peut également inviter les pays des Balkans occidentaux qui ont conclu un accord de stabilisation et d'association avec la Communauté européenne<sup>30</sup> à participer à l'agence en tant qu'*observateurs*. A ce jour, aucun pays tiers ne participe aux travaux de l'agence en qualité d'*observateur*<sup>31</sup>.

18. Il convient toutefois de noter que dès la première année d'existence de l'agence, son programme de travail (pour 2007) citait explicitement parmi ses priorités opérationnelles la sensibilisation et le renforcement des capacités en Croatie et en Turquie<sup>32</sup>, avant même que le statut de ces pays au sein de l'agence n'ait été défini par le conseil d'association concerné, comme le prévoit pourtant l'article 28.2 du règlement fondateur.

---

23. L'agence peut également produire de tels documents de sa propre initiative. Elle a récemment formulé des commentaires sur le «Programme de Stockholm»: voir ses commentaires du 3 novembre 2009 sur le projet de la présidence sur [www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/OP-Stockholm-Prog-Presidency-Draft\\_en.pdf](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/OP-Stockholm-Prog-Presidency-Draft_en.pdf) (en anglais uniquement) et son avis du 29 juillet 2009, sur [www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-comments-on-Stockholm-Programme.pdf](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-comments-on-Stockholm-Programme.pdf) (en anglais uniquement).

24. Le caractère non normatif de ces avis n'est cependant pas si évident. Les institutions législatives de l'Union dérogent rarement aux avis des agences de l'Union européenne, mais, dans ce cas, elles doivent motiver leur décision. Voir D. Chalmers, *The Politics of European Reason and New Reasons for European Politics: the European Union Fundamental Rights Agency*, dans: «Fifty Years of European Integration. Foundations and Perspectives», ed. A. Ott et E. Vos, T.M.C. Asser Press, La Haye, 2009, p. 86-87, 95-96 (en anglais uniquement).

25. Voir l'article 4 du règlement fondateur.

26. Voir l'article 10 du règlement fondateur.

27. Il s'agit de syndicats et d'organisations patronales, d'organisations socioprofessionnelles compétentes, d'églises, d'organisations religieuses, philosophiques et non confessionnelles, d'universités et d'autres experts compétents d'organisations et d'organes européens et internationaux.

28. Traité instituant la Communauté européenne.

29. Voir le site <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655.fr08.pdf>

30. L'accord de stabilisation et d'association (ASA) constitue une étape clé dans les négociations préalables à l'entrée dans l'Union européenne. A ce jour, l'Union européenne a signé des ASA avec les pays officiellement candidats à l'adhésion ( et «l'ex-République yougoslave de Macédoine») et avec des pays candidats potentiels (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro et Serbie).

31. De Vel Guy, *L'actualité de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et son interface avec le Conseil de l'Europe*, bientôt publié par l'université Pierre-Mendès-France, Grenoble II.

32. Le programme de travail annuel de l'agence pour 2007 est disponible en anglais à l'adresse suivante:

Cette démarche s'inscrivait dans la poursuite du processus visant à préparer ces pays à participer aux travaux des agences de la Communauté européenne (notamment la FRA – anciennement EUMC) engagé en 2003. Ces activités visaient à soutenir et à renforcer les capacités des acteurs de la société civile<sup>33</sup>, en les faisant participer aux travaux de collecte de données de l'EUMC/FRA au moyen de la méthodologie du réseau RAXEN<sup>34</sup>.

### 2.3. Attributions

19. Selon les termes du huitième considérant du règlement fondateur, «il est admis que l'agence ne devrait agir que dans le cadre du champ d'application du droit communautaire»<sup>35</sup>, ce que confirme l'article 3.3 du règlement. Conformément aux limites géographiques imposées à l'agence, cette dernière disposition réaffirme que le mandat de l'agence se limite à l'examen des institutions de l'Union européenne et de la mise en œuvre du droit communautaire par les Etats membres. L'agence n'est pas chargée de contrôler le respect des droits de l'homme par les Etats membres de l'Union européenne lorsqu'ils agissent dans le cadre de leur système juridique national et hors de la compétence communautaire. Le fait de soumettre les institutions de l'Union européenne non seulement au contrôle juridictionnel, existant de longue date, de la Cour de justice de l'Union européenne, mais aussi à un mécanisme indépendant chargé de «surveiller» leur conformité aux normes de protection des droits de l'homme en Europe constitue une avancée dans la bonne direction. De plus, comme je l'ai déjà indiqué précédemment, étant donné que l'Union européenne n'a pas encore adhéré à la Convention, les organisations internationales – dont les institutions de l'Union européenne sont les exemples les plus visibles – restent les seuls organismes publics œuvrant dans les Etats membres du Conseil de l'Europe à continuer d'échapper à la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»).

20. Dans le droit de l'Union européenne, le mandat de l'agence était initialement limité aux questions relevant du «premier pilier»<sup>36</sup> de l'Union européenne. Le trente-deuxième considérant du règlement fondateur excluait expressément l'élargissement du mandat de l'agence aux domaines relevant du troisième pilier (coopération policière et judiciaire en matière pénale). Les attributions de l'agence ont néanmoins changé depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, qui a fait disparaître la structure de «piliers» de l'architecture de l'Union européenne. La coopération policière et judiciaire relève donc désormais du champ d'action du droit de l'Union européenne<sup>37</sup> et par conséquent des activités de l'agence. D'un côté, du point de vue du Conseil de l'Europe, cet élargissement des attributions de l'agence peut ne pas paraître bienvenu, puisque l'extension du mandat de l'agence au troisième pilier aurait nettement accru le risque de doublons avec les activités du Conseil de l'Europe. De l'autre côté cependant, l'inclusion des questions relevant de l'ancien troisième pilier dans les attributions de l'agence peut être considérée comme une amélioration, dans la mesure où ces domaines politiques sont susceptibles d'avoir le plus d'impact sur les droits de l'homme dans l'Union européenne. Ce changement permettra à l'agence de traiter et d'émettre des avis sur des questions telles que la lutte contre le terrorisme, le mandat d'arrêt européen, la coopération policière (y compris l'échange de données personnelles dans le contexte d'une enquête pénale) et l'échange de preuves dans le cadre de poursuites pénales, conformément au mandat européen d'obtention de preuves. C'est d'autant plus important que ces domaines sont également ceux dans lesquels les mécanismes de contrôle existant dans l'Union européenne sont les plus faibles. La coopération policière, par exemple, est le domaine du droit communautaire pour lequel le contrôle juridictionnel de la Cour de justice de l'Union européenne est le plus limité<sup>38</sup>.

---

[http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/wp07\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/wp07_en.pdf). Le dernier programme de travail annuel pour 2010 est disponible en anglais à l'adresse suivante: [www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/wp10\\_en.pdf](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/wp10_en.pdf).

33. Les organisations ciblées étaient les ONG, les organismes de recherche et les instances spécialisées actives dans le domaine de la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme.

34. Trois projets ont été menés à cet effet et ont bénéficié du soutien des programmes de la Commission: PHARE RAXEN\_CC (2003-2004), PHARE RAXEN\_BR (démarré en 2005) et RAXEN\_CT (2006-2008). RAXEN est un réseau d'information européen qui collecte des données statistiques et des informations susceptibles de faciliter son analyse du phénomène que constituent le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme, et identifie les initiatives positives et les «bonnes pratiques». Le réseau est constitué de points focaux nationaux dans chaque Etat membre.

35. Règlement du Conseil (CE) n° 168/2007, huitième considérant.

36. L'Union européenne reposait sur «trois piliers». Le premier, également nommé «pilier communautaire», correspondait aux trois communautés: la Communauté européenne, la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) et l'ancienne Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Contrairement aux deuxième et troisième piliers, qui fonctionnaient sur la base de procédures intergouvernementales, le premier pilier fonctionnait selon une procédure communautaire. Le deuxième pilier était la «politique étrangère et de sécurité commune», tandis que le troisième regroupait les questions liées à la «coopération policière et judiciaire en matière pénale».

37. Voir les articles 82 à 89 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

38. Voir l'article 276 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

21. L'un des points de contentieux possibles, concernant les attributions de l'agence, est la frontière très ténue qui existe entre ce qui relève du droit communautaire et ce qui relève du droit interne des Etats membres de l'Union européenne. Cela vaut également pour la façon dont l'agence – l'Union européenne? – pourrait/devrait tracer une ligne entre, d'une part, les droits perçus comme des droits «fondamentaux» (applicables, dans le contexte de l'Union européenne, à l'ensemble des citoyens et personnes placés sous la juridiction d'un Etat membre; cette notion a été répandue par la Cour européenne de Justice dans les années 1970, lorsque les requérants étaient des personnes morales), et, d'autre part, les «droits de l'homme» (qui sont garantis, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la Convention, «à toute personne» relevant de la juridiction des Etats parties). Les droits de l'homme, de plus, sont transversaux: ils n'obéissent pas aux lignes artificiellement tracées entre questions nationales et questions communautaires. Dans le contexte d'un rapport sur le racisme et la xénophobie, par exemple, il sera parfois difficile de distinguer les aspects relevant du droit communautaire de ceux relevant du droit national. Par conséquent, il serait souhaitable pour l'agence de traiter des thématiques liées aux droits de l'homme sans toucher inutilement aux questions relevant du droit national.

22. Un autre point s'impose dans ce contexte: la coopération extérieure de l'Union européenne. Globalement, les questions de droits de l'homme sont ou devraient être une composante essentielle de toutes les politiques internes et externes de l'Union européenne, dont l'aide extérieure, la coopération au développement et les échanges commerciaux. La plupart des accords de l'Union européenne comprennent une clause de droits de l'homme, qui demande aux partenaires de respecter les droits de l'homme et les principes démocratiques et prévoit des mesures restrictives ciblées en cas d'atteinte à ces principes. Comme signalé plus haut, le règlement fondateur déclare de manière générale que «l'agence ne devrait agir que dans le cadre du champ d'application du droit communautaire»<sup>39</sup>, limitant sa sphère d'influence aux institutions de l'Union européenne et à la mise en œuvre du droit communautaire par les Etats membres. Peut-on, dans ce contexte, partir du principe que la mise en œuvre du droit communautaire porte exclusivement sur les questions relevant du système juridique «interne» de l'Union européenne? C'est là une question difficile, puisqu'elle a trait à l'étendue géographique des travaux de l'agence<sup>40</sup>. Les obligations de l'Union européenne en vertu du droit communautaire comprennent le devoir de ne pas porter atteinte aux droits de l'homme dans les pays tiers. On peut ainsi avancer que l'agence pourrait jouer un rôle pour veiller à ce que l'Union européenne applique correctement ses nombreuses clauses de conditionnalité<sup>41</sup>.

23. Les domaines d'action thématiques de l'agence sont précisés dans un cadre pluriannuel adopté par le Conseil de l'Union européenne, après consultation du Parlement européen, sur la base d'une proposition de la Commission européenne. Ils doivent notamment inclure la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. L'article 2 du cadre pluriannuel du 28 février 2008<sup>42</sup> énumère neuf domaines thématiques qui devront être couverts par l'agence au cours des cinq années à venir (2007-2012):

- 23.1. le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée;
- 23.2. les discriminations fondées sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle ou l'appartenance à une minorité et toute combinaison de ces motifs (discrimination multiple);
- 23.3. l'indemnisation des victimes;
- 23.4. les droits de l'enfant, y compris la protection des enfants;
- 23.5. le droit d'asile, l'immigration et l'intégration des immigrants;
- 23.6. les visas et les contrôles aux frontières;
- 23.7. la participation des citoyens de l'Union au fonctionnement démocratique de celle-ci;
- 23.8. la société de l'information et, en particulier, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel;
- 23.9. l'accès à une justice efficace et indépendante.

---

39. Règlement du Conseil (CE) n° 168/2007, huitième considérant.

40. Voir à ce sujet De Schutter Olivier, «L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne: genèse et potentiel», *op. cit.* note 13, p. 120-123.

41. L'Union européenne inscrit souvent des clauses de conditionnalité en matière de droits de l'homme dans ses accords de commerce et de coopération avec des pays tiers. L'objectif de telles clauses est de permettre à chacune des parties de prendre des mesures appropriées si l'autre partie ne respecte pas les droits de l'homme ou les principes démocratiques.

42. Texte complet disponible sur:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:063:0014:0015:FR:PDF>.

24. Tous ces thèmes sont transversaux: ils relèvent à la fois du domaine de compétence de l'Union européenne et du champ d'action exclusif des Etats membres. L'agence pourrait donc s'avérer incapable de les traiter de façon complète sans élargissement de ses attributions.

25. Un autre point de contentieux possible est la définition des «droits fondamentaux» énoncée à l'article 6.2 du Traité sur l'Union européenne (dans la version qui était la sienne avant les modifications apportées par le Traité de Lisbonne<sup>43</sup>), à laquelle l'agence est tenue de se référer dans l'accomplissement de sa mission<sup>44</sup>. Cela suppose que l'agence se réfère, d'une part, à la Convention et, d'autre part, à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui est désormais juridiquement contraignante pour les institutions et les Etats membres de l'Union européenne lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire. Comme l'ont indiqué certains auteurs, nous sommes en présence d'une dualité de normes de protection, dans la mesure où les philosophies qui sous-tendent les deux instruments sont dans une certaine mesure différents, malgré le recoupement de plusieurs de leurs dispositions<sup>45</sup>. La Convention s'attache davantage à garantir le principe d'autonomie individuelle et le respect de la volonté de chacun, tandis que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne vise également à fournir une prise en compte intégrée des droits civils, politiques et sociaux<sup>46</sup>. Cette dualité de l'approche est susceptible de générer des tensions au sein des activités de l'agence. Comme le notait D. Chalmers:

*«Si elle adopte les principes de la Convention européenne des droits de l'homme, on lui reprochera de ne pas s'intéresser aux droits autres qu'aux libertés civiles ainsi que sa vision très étriquée des droits fondamentaux – autant de défauts que la Charte est censée corriger. Si elle adopte les principes sous-tendant la Charte, elle sera accusée d'ingérence excessive et de ne pas prêter suffisamment attention à l'autonomie individuelle – principe censé sous-tendre les traditions constitutionnelles nationales et la Convention européenne des droits de l'homme.»<sup>47</sup>*

## 2.4. Outils et actions de l'agence

### 2.4.1. Collecte et analyse de données

26. Pour veiller à ce que l'agence complète les travaux du Conseil de l'Europe (et leur apporte une valeur ajoutée), il faut examiner les tâches spécifiques de l'agence et ses méthodes de travail. La comparaison de ces tâches avec celles déjà menées par le Conseil de l'Europe peut mettre en évidence et permettre de juger des risques de doublons entre les activités de l'agence et celles du Conseil de l'Europe. Tout d'abord, le règlement fondateur définit de façon assez étroite et restrictive les tâches de l'agence, puisqu'il les limite entre autres à la diffusion d'informations sur les normes de droits de l'homme applicables, à la collecte passive de données, à la mise au point de méthodes visant à améliorer la comparabilité et l'objectivité de telles données au niveau européen, à leur analyse et à la rédaction de rapports<sup>48</sup>.

27. Il convient de noter qu'en effectuant ses tâches quotidiennes, l'agence emploie divers instruments de collecte de données, différents de ceux du Conseil de l'Europe. Pour mener ses enquêtes, elle recourt souvent à des contractants spécialisés dans ce domaine, par exemple GALLUP pour réaliser ses enquêtes EU-MIDIS sur les minorités et la discrimination<sup>49</sup>.

43. «L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire».

44. Voir l'article 3, paragraphe 2, du règlement fondateur: «Dans l'accomplissement de sa mission, l'agence se réfère aux droits fondamentaux tels que définis à l'article 6, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne, y compris la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et tels qu'ils figurent en particulier dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, eu égard à son statut et aux explications qui l'accompagnent.»

45. Chalmers D., *op. cit.*, p. 91.

46. *Ibid.*

47. *Ibid.*, p. 93.

48. Articles 4.1.a et 4.1.b du règlement fondateur.

49. La FRA a mené une importante enquête représentative (réalisée par GALLUP) et interrogé des groupes ethniques minoritaires et de migrants sélectionnés dans l'ensemble des 27 Etats membres de l'Union européenne. Voir:

[http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications\\_per\\_year/2009/2009\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2009/2009_en.htm) (en anglais uniquement).

#### 2.4.2. Avis

28. A première vue, les missions de l'agence semblent avoir été réduites au point de n'en faire qu'un «réseau de réseaux», simplement chargé de collecter, d'organiser et d'analyser des données issues des différents réseaux existants (organismes nationaux de droits de l'homme et autres parties prenantes dans ce domaine). Cependant, comme énoncé clairement à l'article 4 du règlement fondateur, l'agence est également compétente pour fournir une assistance technique aux institutions et aux Etats membres de l'Union lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire<sup>50</sup>.

29. S'agissant des demandes d'avis et/ou d'expertises techniques, il conviendrait de garantir un alignement sur les normes minimales du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme. Je pense ici, par exemple, à la nécessité de remettre en cause l'équité du placement sur liste noire pour activités terroristes supposées à la lumière de la jurisprudence récente de la Cour européenne de justice et des conclusions de l'Assemblée parlementaire<sup>51</sup>, ainsi qu'au système dit «Dublin II», qui présente des lacunes évidentes au regard de la Convention pour les décisions en matière d'asile<sup>52</sup>. En fait, la présidence française du Conseil de l'Union européenne a déjà demandé à la FRA de rendre un avis relatif à l'accord sur l'utilisation des données des dossiers passagers (Passenger Name Record – PNR), en cours de négociation avec les Etats-Unis<sup>53</sup>.

30. L'agence est uniquement autorisée à formuler des avis et des conclusions juridiquement non contraignants à l'attention des institutions de l'Union européenne et des Etats membres «lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire». A l'évidence, ce pouvoir n'englobe pas l'instauration de normes de droits de l'homme, sous quelque forme et selon quelque modalité que ce soit.

#### 2.4.3. Suivi?

31. L'agence a-t-elle des pouvoirs dans ce domaine du suivi des obligations? Si oui, le suivi assuré par l'agence en matière de droits de l'homme apporte-t-il quelque chose, ou fait-il simplement double emploi avec les mécanismes de «suivi» du Conseil de l'Europe? Quel serait le «rôle de suivi» de l'agence dans le cadre du «Programme de Stockholm – pour une Europe qui protège», adopté par le Conseil européen en décembre 2009<sup>54</sup>?

32. Il semble cependant que le Conseil de l'Europe et l'agence emploient le même terme – «suivi» – pour décrire des activités différentes. Au sens du Conseil de l'Europe, le suivi consiste à vérifier le respect des normes de droits de l'homme par les Etats membres et à adresser à chaque pays des recommandations politiques sur les mesures à prendre<sup>55</sup>. Dans le cadre des compétences de l'agence, le suivi désigne simplement la collecte d'informations et la préparation de rapports comparatifs; cela explique pourquoi le terme «suivi» n'est même pas mentionné – à juste titre – dans le règlement fondateur de l'agence<sup>56</sup>. Cependant, ce sujet mérite plus ample réflexion. Comme le souligne fort justement Olivier de Schutter:

*[L]a mission de l'Agence des droits fondamentaux n'est pas supposée comprendre un "suivi normatif", c'est-à-dire une évaluation du degré de conformité au regard d'une grille normative préexistante; elle consiste plutôt à fournir un avis technique, sur la base d'un travail de collecte et d'analyse d'informations sur la situation des droits fondamentaux dans les Etats membres. Cependant, il ne sera peut-être pas possible, en pratique, de conserver une distinction nette entre un suivi consistant uniquement à collecter et à analyser des données pour offrir une assistance technique ("suivi consultatif") et un suivi évaluant le degré de conformité aux droits fondamentaux ("suivi normatif"): l'acte même de relever des faits suppose forcément de mettre en lumière certaines situations, et donc de faire pression sur les acteurs concernés pour qu'ils remédient aux lacunes constatées. En outre, même si les modes de formulation peuvent différer considérablement – les organismes experts du Conseil de*

---

50. Voir l'article 4 du règlement fondateur.

51. Voir rapport (Doc. 11454) et addendum, la [Résolution 1597 \(2008\)](#) et la [Recommandation 1824 \(2008\)](#) de l'Assemblée.

52. Des tribunaux de plusieurs Etats membres, ainsi que plusieurs gouvernements, ont jugé que les retours en Grèce de demandeurs d'asile posaient de sérieux problèmes; en effet, ces demandeurs d'asile peuvent faire l'objet d'un refoulement de la part des autorités grecques, en violation des exigences de la CEDH. Voir aussi le règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil et le [Doc. 11990](#), «Améliorer la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe», paragraphe 50.

53. Avis de la FRA concernant une proposition de décision-cadre relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (Passenger Name Record – PNR) (28 octobre 2008), *supra* note 21.

54. Voir le site [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/intro/doc/stockholm\\_program\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/stockholm_program_fr.pdf).

55. On trouvera un résumé utile de ce travail dans l'annexe au rapport de l'Assemblée parlementaire du 28 mars 2007, «Situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe», [Doc. 11202](#):

[http://assembly.coe.int/Sessions/2007/Debate/FRmecanismesdemocratie\\_annexe1.pdf](http://assembly.coe.int/Sessions/2007/Debate/FRmecanismesdemocratie_annexe1.pdf).

*l'Europe évaluent explicitement certaines situations pour vérifier leur conformité aux normes pertinentes, tandis que l'Agence des droits fondamentaux se limite prudemment à résumer ses constats dans des rapports et à formuler des recommandations générales sur les tendances observées –, il demeure que les mêmes situations pourraient être examinées dans le cadre des deux mécanismes.<sup>57</sup>*

33. Selon cet auteur, les tâches de l'agence diffèrent de celles d'un organe de suivi au sens classique du terme, par exemple celles définies en vertu des instruments du Conseil de l'Europe<sup>58</sup>. Le «suivi» de l'agence est effectué pour des raisons propres à l'Union, et notamment pour aider les Etats membres de l'Union européenne dans la mise en œuvre du droit communautaire, qui devrait prendre davantage en compte les droits fondamentaux et faciliter la progression des pays candidats<sup>59</sup> à l'Union européenne sur la voie du respect des critères d'adhésion<sup>60</sup>.

34. Cependant, même en cas de chevauchement des tâches des organes du Conseil de l'Europe et de l'agence s'agissant de la fourniture d'une assistance et d'une expertise en matière de droits fondamentaux aux Etats membres de l'Union européenne, ce recoupement ne posera problème qu'en fonction de la nature des relations entre les deux institutions et, plus précisément encore, du statut qu'auront les conclusions des organes de suivi du Conseil de l'Europe dans les avis, conclusions et rapports de l'agence<sup>61</sup>. Si l'agence fait explicitement et systématiquement référence aux conclusions des organes du Conseil de l'Europe, l'autorité conférée à l'interprétation de ces organes s'en trouvera renforcée et contribuera à un meilleur suivi des recommandations adressées aux Etats parties. Cela permettrait par ailleurs d'éviter les divergences dans les conclusions formulées par les deux organes<sup>62</sup>.

35. Cela étant, il convient de garder à l'esprit que les instruments du Conseil de l'Europe imposent des normes *minimales* aux Etats parties, et qu'ils contiennent des dispositions permettant à ces Etats d'aller au-delà de ces exigences minimales, par exemple par la conclusion d'accords internationaux offrant une protection plus favorable aux individus<sup>63</sup>. Dans les instruments du Conseil de l'Europe, aucune disposition n'interdit aux Etats membres de l'Union européenne ou à l'Union elle-même d'améliorer la protection des droits de l'homme<sup>64</sup>.

36. Les mécanismes de «suivi» existants ou futurs de l'Union européenne ou de l'agence pourraient offrir une valeur ajoutée par rapport aux mécanismes existants du Conseil de l'Europe, en produisant par exemple des données plus actuelles, en couvrant un champ thématique plus flexible et en dressant un tableau plus complet de la situation des droits de l'homme dans les Etats membres respectifs. Ainsi, avec l'aide de l'Union européenne, le Conseil de l'Europe pourrait améliorer encore la qualité de ses propres activités de suivi<sup>65</sup>.

## **2.5. Budget de l'agence**

37. L'agence est financée par les contribuables des mêmes pays qui alimentent 80 % du budget du Conseil de l'Europe. Le Conseil de l'Europe, y compris la Cour et l'Assemblée parlementaire, disposent d'un budget annuel d'environ 200 millions d'euros pour mettre en œuvre l'importante mission qui lui est confiée: garantir le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de la prééminence du droit dans toute l'Europe. Il doit s'accommoder depuis plusieurs années d'une politique de croissance zéro du budget réel, qui met en danger ses activités fondamentales. En revanche, le budget de l'agence augmente rapidement; il atteindra bientôt 10 % du budget total du Conseil de l'Europe, y compris la Cour<sup>66</sup>.

38. Le budget de l'Agence des droits fondamentaux pour les prochaines années sera le suivant:

56. Voir règlement du Conseil (CE) n° 168/2007, du 15 février 2007 (voir document AS/Jur/Inf (2010) 02).

57. De Schutter Olivier, «Les deux Europe des droits de l'homme: émergence d'une division des tâches entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme en Europe», *The Columbia Journal of European Law* (2008), vol. 14, n° 3, p. 509-661; citation p. 253 (en anglais uniquement).

58. De Schutter Olivier «L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne: genèse et potentiel» dans *New Institutions for Human Rights Protection*, Presses universitaires d'Oxford, édité par K. Boyle, 2009, p. 118 (en anglais uniquement).

59. Ce qui n'est pas possible pour l'heure. Voir paragraphe 2.2 ci-dessus, «Etendue géographique des travaux de l'agence».

60. De Schutter O., *op. cit.* note 58, p. 125. Cet auteur note également qu'il serait en fait impensable de confier aux organes du Conseil de l'Europe la mission d'évaluer le respect par un pays des critères d'adhésion à l'Union européenne.

61. *Ibid.*, p. 119-120.

62. *Ibid.*, p. 128.

63. *Ibid.*, p. 124.

64. *Ibid.*

65. Discours du professeur Rick Lawson à la réunion de la commission à Paris, le 11 septembre 2009.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Budget, en millions d'euros	14	15	17	20	20	22

39. La dotation en personnel initiale de l'agence, de 50 personnes, ne cesse d'augmenter. Elle comprend aujourd'hui 66 agents (54 agents temporaires et 12 agents contractuels). Selon le dernier Plan en matière de politique du personnel de la FRA, d'ici à la fin de l'année 2010, l'agence emploiera 72 agents temporaires et 25 agents contractuels, soit un total de 97 personnes.

40. Il est bien sûr trop tôt pour définir la meilleure réaction face aux activités redondantes. On peut comparer ici, par exemple, le projet de l'agence concernant la protection des droits de l'enfant<sup>67</sup> et les travaux du Conseil de l'Europe sur un thème extrêmement proche.

41. Avant l'initiative de l'agence, le Conseil de l'Europe avait lancé son programme «Construire une Europe pour et avec les enfants», qui vise à promouvoir les droits des enfants et à les protéger de toutes formes de violence. Ce programme harmonise les questions liées aux enfants au sein du Conseil de l'Europe, assurant ainsi une meilleure visibilité aux normes du Conseil de l'Europe et à la jurisprudence de la Cour. Une conférence à haut niveau a marqué le lancement de la stratégie de Stockholm 2009-2011, qui réoriente le programme à la lumière de ses trois premières années d'opération (2006-2009). La promotion de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels a été faite à travers une série de séminaires et conférences (aux niveaux régional, national et européen), le dernier en date ayant eu lieu à Tolède, Espagne, en mars 2009. Des campagnes et des initiatives ont été lancées dans les Etats membres, avec en tout premier lieu la campagne «Levez la main contre la fessée!», qui a confirmé le Conseil de l'Europe dans sa position d'organisation phare pour les droits de l'enfant et de partenaire clé des Nations Unies, puisqu'il a notamment été chargé du suivi pour l'Europe de l'Etude globale sur la violence à l'encontre des enfants lancée par le Secrétaire général des Nations Unies<sup>68</sup>.

### 3. Coopération entre le Conseil de l'Europe et l'agence

#### 3.1. Cadre général de coopération et consultations

42. Pour éviter les doubles emplois, l'article 9 du règlement fondateur impose à l'agence de coordonner ses activités avec celles du Conseil de l'Europe. Le Conseil de l'Europe a signé à la fois un mémorandum d'accord<sup>69</sup> avec l'Union européenne et un accord de coopération avec la Communauté européenne, qui, en partie, clarifient la situation<sup>70</sup>. Selon le point 10 du mémorandum d'accord, le Conseil de l'Europe «restera la référence en matière de droits de l'homme, de primauté du droit et de démocratie en Europe». L'accord de coopération souligne l'établissement d'un cadre de coopération visant à éviter les doubles emplois et l'obligation de coopérer et de coordonner leurs travaux<sup>71</sup>. La coopération entre les deux institutions concerne l'ensemble des activités de l'agence<sup>72</sup>.

43. Une personnalité indépendante désignée par le Conseil de l'Europe siège en outre au conseil d'administration et au bureau exécutif de l'agence<sup>73</sup>. Elle participe aux réunions du bureau exécutif de l'agence et les vues qu'elle exprime sont dûment prises en compte, notamment par souci de complémentarité

66. Pour les parlementaires et leurs contribuables, le contraste entre la rigueur budgétaire extrême à Strasbourg et les ressources importantes mises à la disposition de l'agence est difficile à comprendre et à justifier. Mais cette critique ne s'adresse évidemment pas à l'agence, mais aux Etats membres du Conseil de l'Europe: voir Andrew Drzemczewski, «La prévention des violations des droits de l'homme: les mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe», *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2000, p. 385-428.

67. Au total, pour l'année 2009, l'agence a alloué 70 000 € de dépenses opérationnelles (par opposition aux frais généraux) et 1,5 poste au domaine thématique «droits de l'enfant, y compris la protection des enfants». En 2009, ces dépenses opérationnelles couvrent deux volets: «communication et sensibilisation» (50 000 €) et «réseautage et éducation» (20 000 €).

68. Concernant les ressources financières de ce programme triennal du Conseil de l'Europe (2009-2011), le budget total alloué au programme pour l'année 2009 est de 1 058 600 €. Ce budget global se compose de dépenses opérationnelles (328 800 €), de dépenses de personnel (629 600 €) et de 100 200 € pour diverses autres dépenses et services refacturés. Les deux initiatives financées par les dépenses opérationnelles s'intitulent «Prestations, protection et participation pour les enfants en Europe» (252 100 €) et «Soutenir les familles dans l'intérêt supérieur de l'enfant» (76 700 €).

69. *Supra* note 9.

70. *Supra* note 10.

71. Point 2 de l'accord de coopération.

72. Point 6 de l'accord de coopération.

et afin de garantir une valeur ajoutée par rapport aux activités de l'agence et celles du Conseil de l'Europe. Au sein du bureau exécutif, elle dispose d'une voix en ce qui concerne la préparation de certaines décisions du conseil d'administration<sup>74</sup>.

44. Par ailleurs, en vertu de l'accord de coopération<sup>75</sup>, des contacts sont établis, à intervalles réguliers et au niveau approprié, entre l'agence et le Conseil de l'Europe. Le directeur de l'agence et le Secrétariat du Conseil de l'Europe désignent chacun une personne de référence spécialement chargée des questions liées à leur coopération. La personne nommée par le Secrétaire Général participe régulièrement aux réunions du conseil d'administration<sup>76</sup>.

45. Selon le principe général établi par l'accord de coopération<sup>77</sup>, des représentants du Secrétariat du Conseil de l'Europe sont invités par le bureau exécutif de l'agence à assister aux réunions de son conseil d'administration en qualité d'observateurs (à l'exception des points de l'ordre du jour de nature interne). Par ailleurs, sur la base de l'accord de coopération<sup>78</sup>, le Conseil de l'Europe invite des représentants de l'agence à assister, en qualité d'observateurs, aux réunions des comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe pour les travaux desquels l'agence a manifesté un intérêt (par exemple les travaux relatifs aux Roms et aux droits des personnes LGBT<sup>79</sup>). Des représentants de l'agence peuvent ainsi être invités, en qualité d'observateurs, aux réunions ou aux échanges de vues organisés par les comités de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe ou par des comités créés en vertu d'accords partiels, ainsi qu'aux échanges de vues organisés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (la dernière invitation date de novembre 2009, avec la participation du président du conseil d'administration et du directeur de l'agence).

46. Afin de coordonner ses activités, l'agence consulte régulièrement le Secrétariat du Conseil de l'Europe à l'occasion de l'établissement de son programme de travail annuel<sup>80</sup>, de l'élaboration de son rapport annuel<sup>81</sup> et dans le cadre de sa coopération avec la société civile (en particulier la plate-forme des droits fondamentaux)<sup>82</sup>. Sur la base de cette concertation, l'agence et le Conseil de l'Europe peuvent convenir de mener des activités conjointes et/ou complémentaires sur des sujets présentant un intérêt commun<sup>83</sup>.

47. Ainsi, les représentants de l'agence prennent régulièrement part aux débats de certains comités intergouvernementaux, conférences et autres activités du Conseil de l'Europe.

48. Il est intéressant de noter également que l'accord de coopération<sup>84</sup> prévoit la possibilité pour l'agence d'allouer des subventions au Conseil de l'Europe afin de promouvoir la coopération entre les deux institutions, ainsi que des échanges temporaires de personnel entre elles<sup>85</sup>. Ces possibilités n'ont pas été utilisées jusqu'à présent.

49. Selon le document de la FRA «FRA Mission and Strategic Objectives 2007-2012» (Mission et objectifs stratégiques de la FRA 2007-2012), en référence au Cadre pluriannuel de l'agence pour la période 2007-2012, dans l'atteinte de ses objectifs à long terme, l'agence «assurera la complémentarité et optimisera les synergies avec le Conseil de l'Europe»<sup>86</sup>.

---

73. M. Guy de Vel, ancien directeur général des Affaires juridiques du Conseil de l'Europe, en tant que membre titulaire, et M. Rudolf Bindig, ancien membre de l'Assemblée parlementaire, comme suppléant: voir l'article 9, dernière ligne, du règlement (CE) n° 168/2007, et la section V de l'Accord du 18 juin 2008 entre la Communauté européenne et le Conseil de l'Europe.

74. Point 19 de l'accord de coopération.

75. Point 3 de l'accord de coopération.

76. Information tirée de la déclaration de M. Morten Kjaerum, directeur de l'agence, à la réunion de la commission à Paris, le 11 septembre 2009.

77. Point 4 de l'accord de coopération.

78. Point 4 de l'accord de coopération.

79. Des représentants de la FRA ont pris part aux réunions du Comité d'experts (intergouvernemental) sur la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) du Conseil de l'Europe, avant l'adoption par le Comité des Ministres, le 31 mars 2010, de la Recommandation CM/Rec(2010)5 aux Etats membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.

80. Voir l'article 9 du règlement fondateur et le point 13.a de l'accord de coopération.

81. Voir le point 13.b de l'accord de coopération.

82. Voir le point 13.c de l'accord de coopération.

83. Voir le point 14 de l'accord de coopération.

84. Voir le point 15 de l'accord de coopération.

85. Voir le point 16 de l'accord de coopération.

86. Voir sur [www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-mission-strategic-objectives\\_en.pdf](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-mission-strategic-objectives_en.pdf).

### 3.2. Echange d'informations

50. Aux termes de l'accord de coopération, l'agence et le Conseil de l'Europe échangent des informations et des données collectées dans le cadre de leurs activités. Les informations et les données ainsi échangées peuvent être utilisées par les deux institutions dans le cadre de leurs travaux respectifs<sup>87</sup>. Par ailleurs, l'accord de coopération fait obligation à l'agence de tenir dûment compte des décisions et arrêts de la Cour relevant des domaines d'action de l'agence et, lorsque cela est pertinent, des conclusions, rapports et activités en matière de droits de l'homme des comités intergouvernementaux et de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, ainsi que de ceux du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe<sup>88</sup>. Lorsque l'une des institutions utilise les sources d'information de l'autre, elle en indique l'origine et la référence<sup>89</sup>. Les deux institutions assurent, sur la base de la réciprocité, au moyen de leurs réseaux, une diffusion aussi large que possible des résultats de leurs travaux respectifs<sup>90</sup>. Il serait intéressant d'examiner plus en détail dans quelle mesure ces engagements souscrits dans l'accord de coopération sont observés dans la pratique.

51. Dans ses travaux, l'agence se réfère à la Convention et à d'autres instruments du Conseil de l'Europe. Dans son rapport annuel de 2009<sup>91</sup>, par exemple, l'agence appelle les Etats membres de l'Union européenne à tenir compte de la jurisprudence de la Cour dans leur mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains<sup>92</sup>, et cite les arrêts récents de la Cour en lien avec beaucoup d'autres thèmes abordés. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et la Charte sociale européenne sont également mentionnées. Dans son récent rapport sur le trafic d'enfants, l'agence cite souvent la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains précitée et la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (2007), appelant les Etats membres de l'Union européenne qui ne l'ont pas encore fait à ratifier ces conventions<sup>93</sup>. Un autre exemple dans ce contexte est le rapport publié en 2009 par l'agence: «Homophobie et discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et identité de genre dans les Etats membres de l'Union européenne»<sup>94</sup>. La partie I de ce rapport («Analyse juridique») contient plusieurs références aux travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine, notamment aux recommandations de l'Assemblée parlementaire, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, aux déclarations du Secrétaire Général et du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe<sup>95</sup>, à la Convention et à la jurisprudence de la Cour<sup>96</sup>. La partie II («La situation sociale»)<sup>97</sup> énonce que le Conseil de l'Europe a été «une autre source importante de données pertinentes» et qu'aux fins de l'établissement du rapport, le Commissaire aux droits de l'homme, Thomas Hammarberg, a été interviewé<sup>98</sup>.

52. La coopération entre l'agence et le bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe est bien engagée. En 2009, elle a porté sur un large éventail de questions. Le commissaire a participé à une conférence internationale consacrée à la migration des Roms et à la liberté de circulation, organisée conjointement à Vienne par la FRA, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, le haut-commissaire aux minorités nationales de l'OSCE et le bureau du commissaire<sup>99</sup>. Des informations et des données sur de nombreux domaines liés aux droits de l'homme ont été par ailleurs régulièrement échangées entre la FRA et le bureau du commissaire dans le cadre de réunions d'experts, d'ateliers et de tables rondes organisés par la FRA et le Conseil de l'Europe. La situation en matière de droits de l'homme des Roms, des personnes souffrant de problèmes de santé mentale, la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, les droits de l'enfant et la mise en œuvre des droits de l'homme à tous les niveaux ont été des préoccupations prioritaires communes en 2009. En décembre 2009, le commissaire a participé au Panel de haut niveau de la Conférence de l'Union européenne

---

87. Voir le point 7 de l'accord de coopération.

88. Voir le point 8 de l'accord de coopération.

89. Voir le point 9 de l'accord de coopération.

90. Voir le point 10 de l'accord de coopération.

91. Disponible sur [www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-AnnualReport09\\_fr.pdf](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-AnnualReport09_fr.pdf).

92. Page 75, signée le 16 mai 2005, STCE n° 197.

93. «La traite des enfants dans l'Union européenne: défis, perspectives et bonnes pratiques (juillet 2009)», disponible sur [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Pub\\_Child\\_Trafficking\\_09\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Pub_Child_Trafficking_09_en.pdf) (anglais). (Français à paraître prochainement.)

94. Disponible sur: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications\\_per\\_year/2009/pub\\_cr\\_homophobia\\_p2\\_0309\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2009/pub_cr_homophobia_p2_0309_en.htm).

95. *Ibid*, p. 10-11.

96. Par exemple, p. 20, 22-23, 36 et 58-60.

97. Disponible sur: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications\\_per\\_year/2009/pub\\_cr\\_homophobia\\_p2\\_0309\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2009/pub_cr_homophobia_p2_0309_en.htm).

98. *Ibid*, p. 27.

99. [www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/previous2009\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/previous2009_fr.asp).

sur les droits fondamentaux à Stockholm, organisée par la FRA et la présidence suédoise de l'Union européenne<sup>100</sup>. Par ailleurs, le bureau du commissaire prépare actuellement une étude comparative sur la situation de l'homophobie, de la transphobie et de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette étude donnera lieu à l'établissement d'un rapport comparatif complet sur la politique à adopter, couvrant les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, reposant et utilisant des données déjà collectées par l'agence pour les 27 Etats membres de l'Union européenne. De plus, dans son document sur «Droits de l'homme et identité de genre», le Commissaire aux droits de l'homme fait plusieurs fois référence aux informations recueillies par l'agence sur ce thème<sup>101</sup>.

53. L'agence coopère également avec les organes de suivi du Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre la discrimination et de la protection des droits des minorités. Tout comme son prédécesseur, l'EUMC, elle travaille en étroite coopération avec l'ECRI. Ainsi, le 19 mars 2010, les deux organes, conjointement avec le BIDDH de l'OSCE, ont publié une déclaration commune à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale<sup>102</sup>. De plus, l'agence se réfère souvent au travail effectué par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, et en particulier à ses avis propres à chaque pays.

54. Actuellement, les deux institutions coopèrent aussi sur les questions de discrimination à l'égard des Roms et le projet «Droits de l'enfant»<sup>103</sup>. L'agence associe le Conseil de l'Europe à ses principaux projets en matière de traite d'enfants et d'enfants non accompagnés demandeurs d'asile, ainsi qu'aux «Indicateurs sur les droits de l'enfant». A l'occasion du 20<sup>e</sup> anniversaire de la Convention relative aux droits de l'enfant, le 20 novembre 2009, l'agence et la Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe ont publié une déclaration commune. Quant à la question de la discrimination des Roms, l'agence et le Conseil de l'Europe travaillent également ensemble à une action conjointe sur la liberté de circulation et la migration (conférences, rapports, déclarations communes). En mai 2009, lors de la réunion de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme à Târgu Mureş, un membre du personnel de l'agence a présenté les résultats de l'enquête de l'Union européenne sur la discrimination des minorités. D'autres actions de coopération entre les deux institutions sont également prévues ou sont en cours sur des thèmes tels que la situation des migrants clandestins, la lutte contre la violence à l'égard des femmes et l'éducation aux droits de l'homme. Au sein du Conseil de l'Europe proprement dit, il est de plus en plus fréquent pour nombre de services, ceux traitant spécifiquement des droits de l'homme mais également ceux traitant des questions de santé (par exemple les personnes handicapées), de consulter l'agence et/ou de faire référence à ses rapports ou autres documents.

55. Il convient par ailleurs de noter que le Conseil de l'Europe et l'agence développent de nouvelles formes de coopération. De nouveaux projets sont élaborés dès le début en commun par les deux institutions. A titre d'exemple, en janvier 2010, la Cour et l'agence ont lancé un projet d'une durée d'un an visant à améliorer la connaissance et la mise en œuvre nationale du droit communautaire et d'autres instruments juridiques dans le domaine de la lutte contre la discrimination. Le projet donnera lieu à la publication d'un manuel de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne en plusieurs langues européennes<sup>104</sup>. Un projet commun sur l'enseignement des droits de l'homme débutera également dans les prochains mois.

56. Les exemples susmentionnés montrent l'existence de bonnes pratiques de coopération entre les organes du Conseil de l'Europe, y compris ses organes de suivi, et l'agence; les activités des deux institutions peuvent ainsi se compléter mutuellement. Cette tendance est observée également par la personnalité indépendante nommée par le Conseil de l'Europe, qui a fait savoir que la coopération était bien engagée<sup>105</sup>.

100. <http://fra.europa.eu/fundamentalrightsconference/index.html>.

101. Disponible sur: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1370638&SecMode=1&DocId=1458356&Usage=2>.

102. La déclaration portait notamment sur les manifestations de racisme et de xénophobie sur internet. Les organisations ont souligné le danger d'internet en tant que plate-forme de diffusion de propos racistes et xénophobes, et les possibilités d'utiliser internet comme outil pour lutter contre ces attitudes. Elle est disponible sur:

[www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA\\_ECRI\\_ODIHR\\_Statement\\_FR.pdf](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA_ECRI_ODIHR_Statement_FR.pdf).

103. Informations tirées du discours de Morten Kjaerum, directeur de l'agence, lors de la réunion de notre commission à Paris le 11 septembre 2009.

104. Voir le site [http://fra.europa.eu/fraWebsite/media/mr-150110\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/media/mr-150110_en.htm).

105. Texte présenté par M. Guy de Vel, représentant du Conseil de l'Europe auprès de l'Agence des droits fondamentaux, lors de la réunion de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme du 29 avril 2009.

#### 4. Perspectives à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne

57. A la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1<sup>er</sup> décembre 2009, de nouveaux développements risquent d'intervenir dans les politiques de l'Union européenne sur la protection des droits de l'homme et dans la portée du mandat de l'agence, qui a désormais compétence pour traiter de questions relevant de la coopération policière et judiciaire.

58. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est devenue juridiquement contraignante. L'Union européenne et ses organes, ainsi que les Etats membres, lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, sont liés par cette charte<sup>106</sup>.

59. Par ailleurs, le nouvel article 2 du Traité sur l'Union européenne<sup>107</sup> évoque la notion de «droits des personnes appartenant à des minorités». L'introduction de cette notion dans le traité donne également à l'agence de nouvelles possibilités d'élargir et de renforcer ses activités s'agissant de la protection de ces droits. Il convient en outre de noter que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne souligne l'interdiction de la «discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale» et précise que «l'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique»<sup>108</sup>. Par ailleurs, le Traité de Lisbonne énonce une nouvelle obligation générale pour l'Union européenne de combattre l'exclusion et la discrimination<sup>109</sup>, ce qui renforce la mission de l'agence dans ces domaines. Cependant, les nouvelles tâches de l'agence en la matière n'ont pas encore été intégrées au second «Cadre pluriannuel» (2012-2017) que la commission préparera prochainement<sup>110</sup>.

60. La modification de la portée de la mission de l'agence, telle que définie dans le «Cadre pluriannuel», peut également intervenir après la nomination de M<sup>me</sup> Viviane Reding au poste nouvellement créé de commissaire chargée de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté<sup>111</sup>. Dans l'accomplissement de sa mission, la commissaire pourrait faire plus souvent référence aux données collectées et analysées par l'agence. Etant donné que la commission préparera prochainement un nouveau cadre pluriannuel pour l'agence, la commissaire contribuera certainement à son élaboration à partir de 2012<sup>112</sup>. Il est également probable qu'elle demandera davantage d'avis sur les conséquences des propositions législatives de la commission pour les droits de l'homme.

61. Enfin, il est important de mentionner le «Programme de Stockholm» – définissant le cadre de la coopération policière et douanière de l'Union européenne, de la protection civile, de la coopération en matière pénale et civile, d'asile, de migration et de politique de visas pour la période 2010-2014 –, tel qu'adopté par le Sommet européen de décembre 2009<sup>113</sup>. Ce document insiste encore davantage sur les droits fondamentaux<sup>114</sup>. Plus spécifiquement, il invite les institutions de l'Union européenne à recourir à l'expertise de l'agence et à coopérer plus étroitement avec elle au stade de l'élaboration de propositions législatives

---

106. Article 6, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne.

107. Article 2: «L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités (...)».

108. Articles 21 et 22 de la Charte des droits fondamentaux.

109. Selon l'article 3, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne, l'Union «combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant», et selon l'article 10 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, «dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union cherche à combattre 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».

110. De Vel Guy, *supra* note 31.

111. En tant que première commissaire compétente pour ces questions, M<sup>me</sup> Reding a fixé les objectifs suivants: «Devenir la garante de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui est désormais juridiquement contraignante au sein de l'Union européenne. Je veillerai à ce que la Charte constitue le point de repère pour toutes les politiques communautaires et que les Etats membres de l'Union européenne la respectent lors de l'application de chaque législation européenne. J'œuvrerai à la création d'un espace européen des droits fondamentaux fort et cohérent et appliquerai une "politique de tolérance zéro" à l'égard des violations de la Charte de l'Union européenne.» Voir [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/reding/about/mandate/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/about/mandate/index_fr.htm).

112. De Vel Guy, *supra* note 31.

113. *Supra* note 54.

114. Le 3 novembre 2009, l'Agence des droits fondamentaux a répondu positivement à ce projet de programme par un avis, «The Stockholm Programme: A chance to put fundamental rights protection right in the centre of the European Agenda» (Le programme de Stockholm: une occasion de placer la protection des droits fondamentaux au centre de l'ordre du jour européen), basé sur les actuelles priorités thématiques de l'agence et inspiré par les éléments factuels produits à ce jour par les recherches de l'agence. Disponible sur <http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-comments-on-Stockholm-Programme.pdf>

touchant aux droits fondamentaux<sup>115</sup>. Dans ce document, le Conseil européen note également que l'Agence des droits fondamentaux a «atteint sa maturité opérationnelle» dans son champ d'activité<sup>116</sup>. La Commission prépare désormais un plan d'action pour mettre en place les priorités définies dans ce document<sup>117</sup>.

62. Par la suite, le rôle de l'agence pourrait évoluer après l'adhésion de l'Union européenne à la Convention. Il est probable que dans les années à venir, l'agence soit plus souvent consultée par les institutions de l'Union européenne, et notamment par la Commission européenne.

## 5. Conclusions

63. Il est encore trop tôt pour évaluer le travail de l'Agence des droits fondamentaux, et cela n'entre pas dans mon mandat. Il serait utile, en revanche, de savoir comment nous pourrions – en coopération avec l'agence – définir au mieux le rôle de l'agence dans la promotion et la mise en œuvre des normes de droits de l'homme au sein de l'Union européenne sans risquer de saper la position du Conseil de l'Europe en tant que première organisation de protection des droits de l'homme en Europe. Permettez-moi de rappeler, à cet égard, le point de vue formulé par l'Assemblée. Dans sa [Résolution 1427 \(2005\)](#), l'Assemblée estime «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 “comblé une lacune” et présente une réelle valeur ajoutée et une complémentarité indiscutables en termes de promotion du respect des droits de l'homme»<sup>118</sup>. Selon cette même résolution<sup>119</sup>, «l'Assemblée est d'avis que le rôle de l'agence doit être celui d'une institution indépendante pour la promotion et la protection des droits de l'homme dans le cadre de l'ordre juridique de l'Union européenne, s'inspirant des institutions nationales similaires présentes dans plusieurs Etats membres».

64. Depuis la création de l'agence en 2007, certaines synergies ont vu le jour et ont été développées entre cette dernière et le Conseil de l'Europe. En dépit des doutes qui subsistent quant aux risques de chevauchement inutile des tâches, il existe plusieurs garde-fous visant à garantir le rôle de premier plan joué par le Conseil de l'Europe dans le domaine de la protection des droits de l'homme en Europe, tels que la nomination d'une personnalité indépendante siégeant au titre du Conseil de l'Europe dans les organes d'administration de l'agence et les personnes de référence nommées au sein des deux institutions ainsi que les dispositions sur le cadre et les méthodes de coopération énoncées dans l'accord de coopération. Les deux institutions élaborent à l'heure actuelle diverses méthodes de coopération fructueuse dans les domaines qui relèvent de leurs compétences communes, au moyen de consultations et d'échanges d'informations réciproques. L'agence fait souvent référence aux conventions pertinentes du Conseil de l'Europe, à l'*acquis* de ses organes de suivi et à la jurisprudence de la Cour. Parallèlement, les organes du Conseil de l'Europe, y compris son Commissaire aux droits de l'homme, citent les rapports de l'agence et les données qu'elle a recueillies lors de ses études et par d'autres méthodes de collecte d'informations. En conséquence, les deux institutions pourraient devenir complémentaires et leur coopération s'avérer bénéfique pour toutes les parties prenantes

65. Il convient néanmoins de garder à l'esprit que les mécanismes de protection des droits de l'homme au sein de l'Union européenne changeront à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, qui confère un caractère juridiquement contraignant à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et constitue un fondement juridique pour l'adhésion de l'Union européenne à la Convention. D'un côté, ces développements peuvent renforcer le rôle de l'agence, qui sera de plus en plus consultée par les institutions de l'Union européenne. De l'autre, le risque de chevauchement des activités est susceptible de s'intensifier (notamment dans le cadre du mandat du poste nouvellement créé de commissaire chargé de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté). S'agissant des dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reposant sur la Convention, il existe un danger grandissant d'interprétations divergentes de celles de la Cour européenne des droits de l'homme par la Cour de justice de l'Union européenne et d'autres institutions ou Etats membres de l'Union européenne lors de la mise en œuvre du droit de l'Union. C'est pourquoi une adhésion rapide de l'Union européenne à la Convention permettrait d'éviter ce risque.

115. *Supra* note 54, p. 12.

116. *Supra* note 54, p. 2.

117. Dans les six mois suivant son adoption.

118. [Résolution 1427 \(2005\)](#) de l'Assemblée parlementaire, paragraphe 10, disponible sur:

<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/FRES1427.htm>. <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/fRES1427.htm>

119. Paragraphe 13.

66. Il semble qu'un certain degré de chevauchement des tâches du Conseil de l'Europe et des institutions de l'Union européenne, dont l'agence, soit inéluctable<sup>120</sup>, même si certaines garanties ont été mises en place pour le minimiser<sup>121</sup>. Ce risque de double emploi peut prendre de l'ampleur dans le futur, notamment dans le domaine de l'ancien «troisième pilier» et eu égard aux pays candidats à l'Union européenne. Les procédures en place pour observer les travaux de l'agence et sa conformité avec les normes du Conseil de l'Europe devraient de ce fait être appliquées de manière vigilante. Dans les divers organes de l'Union européenne et notamment au sein de l'agence, l'esprit de coopération avec le Conseil de l'Europe devrait être promu en permanence et les normes existantes du Conseil de l'Europe devraient toujours être évoquées en tant que normes minimales de protection des droits de l'homme dans toute l'Europe. Avant de développer de nouvelles activités et de nouveaux projets, l'agence devrait se demander ce qu'elle pourrait apporter aux travaux du Conseil de l'Europe sur le même sujet.

67. Des normes des droits de l'homme plus fortes dans les Etats membres de l'Union européenne peuvent inciter d'autres Etats à améliorer leur propre système, mais il faut prendre garde de ne pas créer de nouveaux clivages en Europe. Cette position a toujours été défendue par l'Assemblée et rien ne justifie qu'elle en déroge.

68. Il convient de veiller à ce que les nouvelles normes de l'Union européenne ne soient pas en retard sur celles de la Convention défendues par le Conseil de l'Europe. Les différents intérêts politiques et économiques poursuivis par l'Union européenne peuvent de temps à autre créer des situations où les normes des droits de l'homme en place sont diluées dans le but d'atteindre d'autres objectifs. Il peut s'agir là d'une tâche commune importante de l'agence et de ses partenaires au sein du Conseil de l'Europe, et davantage encore si l'Union européenne adhère à la Convention.

69. En conclusion, une chose est certaine: le Conseil de l'Europe doit rester le premier forum pour la protection des droits de l'homme en Europe. Ce rôle ainsi que la protection des droits de l'homme en Europe seront encore renforcés par l'établissement de liens forts et utiles avec l'agence, si des synergies entre les deux institutions continuent de se développer dans le respect plein et entier des normes du Conseil de l'Europe.

---

120. Discours de M. Krassimir Kanev, directeur du Comité Helsinki bulgare, prononcé lors de la réunion de la commission à Paris le 11 septembre 2009. Il a également souligné l'existence actuelle de chevauchements des tâches dans le domaine de la lutte contre la discrimination.

121. Discours de la professeure Florence Benoît-Rohmer, présidente du Comité scientifique de l'Agence des droits fondamentaux, prononcé lors de la réunion de notre commission à Paris, le 11 septembre 2009.