Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 1427 (2005)[1]

Initiative de créer une agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

Assemblée parlementaire

1. Lors de la réunion du Conseil européen qui s'est tenue à Bruxelles les 12 et 13 décembre 2003, les représentants des Etats membres de l'Union européenne (UE) «soulignant l'importance que revêtent la collecte et l'analyse de données relatives aux droits de l'homme en vue de définir la politique de l'Union dans ce domaine, sont convenus de développer l'actuel Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes et d'étendre son mandat pour en faire une agence des droits de l'homme».

2. Le 25 octobre 2004, la Commission des Communautés européennes (CE) a publié une communication dans laquelle figurait un document de consultation politique relatif à la création d'une agence des droits fondamentaux de l'UE (document COM (2004) 693 final), contenant un certain nombre d'idées, d'options et de questions détaillées, relatives au domaine d'intervention d'une telle agence, sur les tâches susceptibles de lui être confiées, sur ses relations avec la société civile, le Conseil de l'Europe et d'autres instances, et sur ses structures opérationnelles.

3. L'Assemblée parlementaire, en tant qu'instance d'une organisation européenne investie d'une mission statutaire et dépositaire d'une expertise sans équivalent dans le domaine de la promotion et de la protection des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie pluraliste, se doit d'apporter une contribution opportune et substantielle à ce débat sur la définition des attributions et des tâches, du modus operandi et des structures opérationnelles de cette agence de l'UE.

4. En exposant son point de vue sur cette question, l'Assemblée a présent à l'esprit l'acquis considérable en matière de droits de l'homme que le Conseil de l'Europe a constitué au cours des cinquante-cinq dernières années, qui englobe non seulement les normes relatives aux droits civils et politiques, aux droits sociaux, aux droits des minorités, au traitement des personnes privées de liberté et à la lutte contre le racisme, mais aussi le suivi actif, au niveau européen, du respect par ses Etats membres des normes précitées. Ce suivi est effectué par plusieurs mécanismes bien établis et indépendants relatifs aux droits de l'homme, possédant une compétence et un professionnalisme reconnus ; il se fait aussi bien pays par pays (ce qui se traduit notamment par des visites dans chaque pays et des enquêtes sur place) que, de plus en plus, par thème. Au moyen de ces mécanismes, le Conseil de l'Europe surveille la manière dont ses Etats membres (y compris les vingt-cinq Etats membres de l'Union européenne) respectent toutes les obligations relatives aux droits de l'homme, détecte les cas de non-respect, adresse des recommandations aux Etats membres et, pour ce qui est de la Cour européenne des Droits de l'Homme, rend des arrêts contraignants pour les Etats parties chaque fois que les normes en question ne sont pas respectées.

5. L'Assemblée rappelle aussi le travail intergouvernemental considérable mené par le Conseil de l'Europe sur plusieurs thèmes relatifs aux droits de l'homme, qui aboutit à l'adoption de rapports et de nouveaux instruments juridiques (traités, recommandations, lignes directrices, etc.) par le Comité des Ministres, ainsi que sur la procédure de suivi politique de ce dernier. En outre, d'importantes réalisations en matière de droits de l'homme ont résulté de l'assistance pratique visant à faciliter le respect des normes

1. Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 18 mars 2005 voir Doc. 10449, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur : M. McNamara).

requises, et du travail des institutions du Conseil de l'Europe qui ont des attributions plus larges. A cela sont liées les nombreuses activités relevant de l'éducation et de la sensibilisation aux droits de l'homme, qui ont pour but de développer une véritable culture des droits de l'homme au sein des sociétés européennes.

6. L'Assemblée elle-même attache la plus grande importance dans ses propres travaux aux questions concernant les droits de l'homme – tant celles liées à un thème que celles relatives à tel ou tel pays –, ainsi qu'en témoignent les résolutions et les recommandations qu'elle adopte fréquemment à cet égard. Enfin, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) traitent régulièrement des questions de droits de l'homme.

7. En bonne partie grâce à l'efficacité de ses mécanismes dans le domaine des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe suscite par son travail d'innombrables améliorations pratiques dans le respect des droits de l'homme au sein des Etats membres, y compris ceux qui font partie également de l'Union européenne. Toutes ces réalisations, comme la mission statutaire sous-jacente de l'Organisation, témoignent de la prééminence du Conseil de l'Europe dans la protection et la promotion des droits de l'homme en Europe.

8. En ce qui concerne l'Union européenne, l'Assemblée est d'avis que, compte tenu du caractère supranational de l'intégration dans le cadre de la CE/UE et du droit communautaire, et de l'élargissement récent des compétences de la CE/UE dans des domaines aussi vastes et sensibles aux droits de l'homme que la justice et les affaires intérieures, il n'apparaît pas seulement normal et compréhensible, mais également souhaitable et nécessaire que les droits de l'homme trouvent leur place légitime au sein de l'ordre juridique de l'UE.

9. Pour ces raisons, les différentes étapes parcourues jusqu'à présent pour renforcer la protection des droits de l'homme au sein de l'UE – notamment l'intégration de la Charte des droits fondamentaux au Traité constitutionnel ainsi que les dispositions de ce dernier qui engagent l'UE à adhérer à la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) – sont accueillies favorablement par l'Assemblée, tout comme, d'ailleurs, toute autre mesure qui aurait une valeur ajoutée en contribuant à la garantie du respect des droits de l'homme dans les processus de prise de décision au sein de l'UE.

10. Dans ce contexte, l'Assemblée estime que la création d'une agence des droits fondamentaux au sein de l'UE pourrait apporter une contribution utile, à condition, toutefois, qu'un rôle et un domaine d'action pertinents soient définis et que cette agence vienne donc «combler une lacune» et présente une réelle valeur ajoutée et une complémentarité indiscutables en termes de promotion du respect des droits de l'homme. La définition de ce rôle suppose une réflexion approfondie, au sein de l'UE, sur les buts, le contenu, la portée, les limites et les instruments de la politique interne de l'Union en matière de droits de l'homme. En revanche, il ne servirait à rien de «réinventer la roue» en attribuant à l'agence un rôle dont s'acquittent déjà en Europe des institutions et des mécanismes éprouvés de défense des droits de l'homme. Cela ne serait qu'un gaspillage d'argent public.

11. Le souci d'éviter les doublons ne vient pas seulement du désir de maintenir la prééminence du Conseil de l'Europe dans la protection et la promotion des droits de l'homme en Europe : on doit avant tout servir l'intérêt vital de centaines de millions d'Européens à ce que soient assurées la jouissance et la protection effectives des droits de l'homme. Or, une multiplication des institutions européennes dans le domaine des droits de l'homme n'entraînera pas forcément une meilleure protection de ces droits. Au contraire, la création d'institutions dotées de mandats empiétant sur celui d'institutions préexistantes risque fort de provoquer une dilution et un affaiblissement de l'autorité de chacune d'elles, ce qui aboutira par contrecoup à une protection inférieure, et non pas supérieure, des droits de l'homme, au détriment de l'individu.

12. Enfin, la coexistence de deux mécanismes parallèles (un pour les vingt-cinq Etats membres de l'Union et l'autre pour les quarante-six Etats membres du Conseil de l'Europe) porterait un sérieux coup au principe selon lequel il ne doit pas y avoir de ligne de partage en Europe, notamment dans un domaine – celui des droits de l'homme – où, plus que dans tout autre, l'Europe doit être unie autour des mêmes normes et des mêmes valeurs. Tout cela milite pour que soit attribué à l'agence de l'UE un rôle ciblé, précis et complémentaire.

13. Si l'on garde présents à l'esprit le développement significatif et l'élargissement substantiel de l'ordre juridique de l'UE, d'une part, et la richesse de l'arsenal actuel de mécanismes de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et la nécessité d'éviter un chevauchement de leurs rôles et compétences, d'autre part, 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'UE, s'inspirant des institutions nationales similaires présentes dans plusieurs Etats membres. Le rôle de l'agence devrait

consister à collecter et à fournir aux institutions de l'UE des informations pertinentes, compte tenu de leurs activités, sur les droits fondamentaux et, ainsi, de contribuer à l'intégration des normes relatives aux droits de l'homme dans les processus de prise de décision au sein de l'UE.

14. En conséquence, l'Assemblée recommande que l'Union européenne et ses Etats membres :

procèdent, avant la création d'une agence, à une réflexion approfondie sur les buts, le contenu, la portée, les limites et les instruments de la politique interne de l'UE en matière de droits de l'homme, en tenant compte du rôle joué par le Conseil de l'Europe dans la promotion et la protection des droits de l'homme en Europe, et en prenant en considération la nécessité d'une relation plus forte, davantage structurée et mieux définie entre les deux organisations, à la lumière du 3e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe à venir ;

attribuent à la future agence un mandat bien défini, qui présente une valeur ajoutée quant à la promotion du respect des droits de l'homme dans l'ordre juridique de l'Union européenne et qui, en même temps, évite tout chevauchement avec les compétences des mécanismes et institutions du Conseil de l'Europe chargés des droits de l'homme, notamment :

a. en décidant que l'agence aura un champ d'action identique à celui du droit de la CE/UE, son rôle étant de promouvoir le respect des droits fondamentaux dans la législation et les politiques communautaires, ainsi que dans leur mise en œuvre par les Etats membres de l'Union, mais non dans les zones situées hors de son domaine de compétence de la CE/UE, à l'intérieur desquelles des Etats membres agissent de façon autonome – sous réserve du contrôle exercé par les mécanismes européens que le Conseil de l'Europe a créés pour veiller au respect des droits de l'homme ;

b. en décidant que l'agence devra, suivant ainsi le modèle de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, travailler de façon thématique, et non pays par pays, et concentrer son attention sur certains thèmes bien précis présentant un lien particulier avec les politiques de la CE/UE ;

c. en faisant en sorte, afin de garantir que l'information fournie par l'agence soit cohérente par rapport aux instruments européens relatifs aux droits de l'homme et en vue de la future adhésion de l'UE à la Convention européenne des Droits de l'Homme, que la Charte des droits fondamentaux de l'UE et la CEDH figurent parmi les principaux instruments de référence de l'agence, aux côtés de la Charte sociale européenne, de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, et de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ;

d. en gardant à l'esprit que l'action nationale des Etats membres de l'UE dans les domaines relevant du droit de l'Union est déjà couverte par le suivi des droits de l'homme confié aux instances du Conseil de l'Europe, dont les conclusions sont adressées directement et individuellement à ces Etats, et en prenant par conséquent des dispositions pour que les rapports thématiques de l'agence ne soient adressés qu'aux institutions compétentes de l'Union (Commission, Conseil, Parlement) ;

e. en décidant que l'agence sera indépendante et que ses tâches consisteront à collecter, enregistrer et analyser des informations sur les questions de droits de l'homme, ainsi qu'à fournir ces informations aux institutions de l'UE, en vue d'intégrer et de promouvoir les droits de l'homme dans le processus de décision de l'UE, ce qui sera particulièrement utile pour aider lesdites institutions à examiner la compatibilité des projets de loi de l'UE avec les normes de droits de l'homme ;

veillent, en s'inspirant des dispositions du règlement portant création de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, à ce que le futur règlement portant création de l'agence prévoie que les activités de celle-ci ne fassent pas double emploi avec celles du Conseil de l'Europe, mais soient au contraire menées en coordination et en coopération étroites avec le Conseil de l'Europe, notamment :

a. en incluant des dispositions établissant le principe de non-chevauchement avec le rôle, les fonctions et les activités des institutions et mécanismes du Conseil de l'Europe ainsi qu'en instituant un devoir de coopération et de coordination avec le Conseil de l'Europe, surtout en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre du programme d'activités de l'agence ;

b. en prévoyant la participation obligatoire du Conseil de l'Europe aux organes de gestion de l'agence ;

c. en veillant à ce que la Communauté conclue un accord avec le Conseil de l'Europe, dans le but d'établir une coopération étroite entre celui-ci et l'agence.