



Représentant les avocats d'Europe  
Representing Europe's lawyers

---

## **POSITION DU CCBE SUR LA PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPEENNE DE REGLEMENT DU CONSEIL PORTANT SUR LA CREATION D'UNE AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE**

---

**Conseil des barreaux européens – Council of Bars and Law Societies of Europe**

*association internationale sans but lucratif - RPM Bruxelles 0.467.250.186*

Avenue de la Joyeuse Entrée 1-5 – B 1040 Brussels – Belgium – Tel.+32 (0)2 234 65 10 – Fax.+32 (0)2 234 65 11/12 – E-mail [ccbe@ccbe.org](mailto:ccbe@ccbe.org) – [www.ccbe.org](http://www.ccbe.org)

---

## **Position du CCBE sur la proposition de la Commission européenne de règlement du Conseil portant sur la création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne**

---

### **Introduction**

1. Le Conseil des barreaux européens (CCBE), représentant plus de 700.000 avocats européens à travers ses barreaux et law societies nationaux des Etats membre de l'Union européenne et de l'Espace économique européen, répond dans ce document à la proposition de la Commission de règlement du Conseil portant sur la création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>1</sup>.
2. En décembre 2003, le Conseil européen est convenu de développer l'actuel Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC) et de la mandater pour créer l'Agence des droits fondamentaux. L'idée figurait dans le « programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne », adopté les 4-5 novembre 2004.
3. La Commission européenne a répondu à la proposition Conseil en publiant une Communication sur l'Agence des droits fondamentaux en octobre 2004, lançant ainsi une consultation publique sur le mandat, les droits et domaines thématiques, les tâches à attribuer à l'agence et sa structure<sup>2</sup>. Au cours de la consultation publique, le CCBE a fait part de son soutien à la création d'une Agence des droits fondamentaux et a émis un certain nombre de recommandations à la Commission.
4. En juin 2005, la Commission a présenté une proposition formelle de règlement du Conseil portant sur la création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour qu'elle soit opérationnelle en janvier 2007. Le présent document donne la position du CCBE sur la proposition de règlement ainsi qu'une vue d'ensemble du cadre existant en matière de protection des droits de l'homme en Europe.

### **Approche actuelle de l'UE vis-à-vis des droits de l'homme**

5. Au-dessus de l'Union européenne, le Conseil de l'Europe (CdE), comprenant 46 Etats membres dont les 25 Etats membres de l'UE, constitue la principale organisation promouvant et protégeant les droits de l'homme et l'Etat de droit en Europe à travers l'éducation, le suivi et l'application directe des obligations visées dans la Convention européenne de Droits de l'Homme (CEDH) et des autres traités du CdE. Au sein du CdE, la Cour européenne des Droits de l'Homme est l'organe judiciaire qui tranche les litiges relatifs au non respect des obligations en matière de droits de l'homme conformément aux traités CdE. Les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) comprennent toutes les mesures nécessaires pour combattre la violence, la discrimination et le préjudice subis par les personnes ou groupes de personnes. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants et le Comité européen des droits sociaux ont des mandats particuliers pour

---

<sup>1</sup> COM(2005) 280 final, Bruxelles, 30.06.2005.

<sup>2</sup> Tous les documents liés à la consultation, y compris les réponses écrites, un rapport les analysant ainsi que le rapport de l'audition sont disponibles sur le site Internet de la liberté, sécurité et justice de la Commission européenne et sont accessibles à l'adresse :

[http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/news/consulting\\_public/fundamental\\_rights\\_agency/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/fundamental_rights_agency/index_en.htm).

assurer un suivi de la mise en œuvre des traités CdE qui concernent des thèmes spécifiques sur la torture et le traitement dégradant ainsi que sur les droits économiques et sociaux. Le Commissaire aux droits de l'homme promeut l'éducation, la sensibilisation et le respect des droits de l'homme dans les Etats membres dans le cadre de visites, d'un dialogue et de la présentation de rapports, avis et recommandations. En outre l'Assemblée Parlementaire, le Comité des Ministres et le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du CdE assurent un suivi politique, aussi bien sur la base de thèmes que par pays, principalement des questions liées aux droits de l'homme.

6. Au sein du système juridique européen, la Cour de justice des Communautés européenne a très tôt reconnu l'existence de droits fondamentaux au niveau communautaire et les a fortement étendus. Selon la jurisprudence continue de la Cour, les droits fondamentaux font partie des principes généraux du droit communautaire et sont équivalents au droit primaire dans la hiérarchie des normes communautaires.
7. Durant ces dernières décennies, l'Union européenne a progressivement réalisé différents efforts en vue de créer un cadre pour la protection des droits de l'homme au sein de son système institutionnel. Une étape importante à cet égard est la création en 1992 de ce qui est actuellement l'article 6(2) du Traité UE qui engage l'UE à respecter les droits fondamentaux, tels que garantis par la CEDH et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, comme des principes généraux du droit communautaire. Le Traité d'Amsterdam a introduit une disposition à l'article 7 du Traité UE conférant au Conseil un pouvoir discrétionnaire en vue de déterminer une violation grave et persistante des libertés fondamentales par un Etat membre. Dans ce cas, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains droits découlant de l'application du Traité à l'Etat membre en question. Le Traité de Nice a complété ce mécanisme en y ajoutant une nouvelle procédure relative au risque clair de violation grave par un Etat membre de ces principes (article 7(1) TUE).
8. Une étape importante fut franchie lors de la création en 2000 d'une Charte européenne des droits fondamentaux et la proposition de lui donner un effet juridique direct en l'incorporant dans la Constitution européenne. Bien qu'ayant été proclamée solennellement par la Commission, le Parlement et le Conseil et approuvée politiquement par les Etats membres, la Charte ne dispose pas encore de statut officiel. Plus récemment, un ensemble de développement a eu lieu dans le domaine des droits de l'homme, dont l'établissement d'un réseau européen d'expert indépendants en droits fondamentaux en 2002, la communication de la Commission sur la possible application de l'article 7 du traité UE en 2003 en matière de respect des droits de l'homme par les Etats membres, et l'établissement en 2004 d'un Groupe des Commissaires sur les droits fondamentaux, la lutte contre les discriminations et l'égalité des chances, dirigé par le Président de la Commission Barroso.
9. Toutefois, malgré ces efforts, le système de droits de l'homme de l'Union européenne continue d'être trop dépendant des solutions judiciaires, et les droits fondamentaux restent toujours octroyés aux citoyens de manière indirecte sans visibilité immédiate. Alors que la protection judiciaire efficace constitue une des exigences fondamentales d'une société démocratique, elle ne garantit pas que les droits ne seront pas violés. Ainsi, des mécanismes plus proactifs et préventifs sont nécessaires dans l'espace juridique de l'Union européenne pour assurer une plus grande certitude juridique et cohérence de la protection des droits fondamentaux. Le CCBE estime que l'Agence, si elle dispose d'un mandat suffisamment important, pourrait jouer un rôle à cet égard.

## Sur la proposition de la Commission

### Mandat de l'Agence

10. L'Agence aura pour tâches principales de collecter des informations à l'échelle de toute l'Union et de les analyser, de formuler des avis et de diffuser l'information, contribuant ainsi à ce que l'Union elle-même respecte pleinement les droits fondamentaux dans son action. Le cahier des charges de l'Agence comprend la Charte des droits fondamentaux et les droits fondamentaux définis à l'article 6(2) du Traité UE. L'inclusion dans le cahier des charges des droits fondamentaux garantis par la CEDH, et qui résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, semble sensée car elle permet à l'Agence d'émettre un avis sur la base des standards en matière de droits de l'homme qui vont au-delà de la Charte. En outre, il faut encore voir si et quand la Charte deviendra juridiquement contraignante. De même, à l'égard d'Etats tiers, il serait également nécessaire d'appliquer le régime des droits de l'homme plus universel du Conseil de l'Europe.
11. Le mandat important de l'agence se limite en principe à la Communauté et aux Etats membres appliquant le droit communautaire, excluant donc le respect des droits de l'homme en général par les Etats membres. Outre son suivi de la situation des droits fondamentaux dans l'UE et dans les pays candidats et éventuels pays candidats qui participent à l'Agence, la Commission peut demander à l'agence de proposer des informations et des analyses sur les Etats tiers avec lesquels la Communauté a conclu des accords d'association ou des accords contenant des dispositions sur le respect des droits de l'homme ou a ouvert ou prévoit d'ouvrir des négociations en vue de ces accords. A travers la décision parallèle du Conseil, l'Agence pourra également poursuivre ses activités dans les domaines visés au Titre VI du Traité UE, à savoir la coopération judiciaire et policière en matière pénale.
12. Alors que d'une part, le mandat de l'Agence devrait être suffisamment large pour effectuer ses tâches de manière efficace, son mandat devrait également être bien défini et cohérent afin que l'Agence puisse développer des objectifs réalistes et réalisables. La collecte et l'analyse de données sur les droits de l'homme au niveau des Etats membres sont déjà assurées par des instruments existants tels que le Réseau d'experts indépendants, les médiateurs nationaux et les instituts de droits de l'homme, l'OSCE et d'autres organes des droits de l'homme du Conseil de l'Europe qui suivent la situation dans les Etats membres de l'Union, que ce domaine soit ou non considéré comme la mise en œuvre du droit européen ou comme une question autonome et nationale. Le CCBE soutient donc la proposition de la Commission de limiter le mandat de l'Agence aux droits fondamentaux dans le cadre des compétences de l'UE et de ne pas inclure le respect de droit de l'homme en général.
13. Le CCBE accueille également favorablement la proposition de la Commission à l'article 4(e) selon laquelle le Conseil peut utiliser l'expertise de l'Agence s'il le juge opportun lorsqu'il agit sur une proposition d'un tiers des Etats membres, du Parlement européen ou de la Commission au cours de la procédure visée à l'article 7 TUE. Un contrôle systématique et permanent des Etats membres pour l'article 7 ne serait pas pratique car il pourrait surcharger l'Agence. Une compétence spéciale à cet égard serait également inutile car les violations extrêmes des droits de l'homme seraient aussi observées lorsque l'Agence contrôle la mise en œuvre du droit communautaire par les Etats membres.
14. Quant à l'extension partielle du mandat de l'Agence à des Etats tiers, il serait utile, comme le propose la Commission à l'article 3(3), de charger l'Agence de fournir, sur demande, des informations et analyses des droits fondamentaux dans les Etats tiers qui ont ou sont sur le point d'avoir un accord d'association avec l'UE. Depuis le début des années 90, l'UE a plus ou moins inclus de manière systématique une clause sur les droits de l'homme dans ses accords d'association avec des Etats tiers et il serait approprié de permettre à un organe de vérifier objectivement l'exécution de ces clauses. Toutefois, il serait également utile que l'Agence puisse être chargée de fournir des informations et

recommandations sur des inquiétudes importantes en matière de droits de l'homme qui peuvent survenir en dehors de l'Europe dans des pays qui ne sont pas couverts par un accord. Le CCBE propose donc une extension du mandat de l'Agence afin qu'elle puisse être chargée de fournir des informations et recommandations sur les questions de droits fondamentaux dans les Etats tiers où des questions en matière de droits de l'homme surviennent.

### *Les tâches de l'Agence*

15. Afin d'apporter une valeur ajoutée à l'Agence et de remplir les manques existants dans le système des droits de l'homme de l'Union européenne et d'éviter de dupliquer les travaux des autres organisations, la principale tâche de l'Agence devrait être la promotion des droits de l'homme dans les décisions et les politiques européennes ainsi que la fourniture de conseils au stade pré-législatif. En soi, l'Agence pourrait contribuer de manière utile à souligner et intégrer les questions des droits de l'homme lors du développement de la législation et les politiques européennes et empêcher l'adoption de mesures susceptibles de s'opposer aux droits fondamentaux.
16. Dans la proposition de la Commission, une des tâches de l'Agence visée à l'Article 4(d) est qu'elle « formule (...) des conclusions et des avis, sur des sujets d'ordre général, qu'elle adresse aux institutions de l'Union, ainsi qu'aux États membres lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit communautaire ». Le deuxième paragraphe du même article établit en outre que les conclusions et avis « ne doivent pas porter sur des questions relatives à la légalité des propositions de la Commission au sens de l'article 250 du traité, à la légalité des positions prises par les institutions dans le cadre de procédures législatives ou à la légalité des actes au sens de l'article 230 [sur les procédures judiciaires] du traité. Les deux termes « sur des sujets d'ordre général » ainsi que le second paragraphe de l'article 4 pourraient susciter des doutes quant à savoir si l'Agence pourrait donner des avis sur la compatibilité de certaines dispositions contenues dans des propositions législatives ou politiques avec les normes en matière de droits de l'homme. Bien que l'Agence ne doive pas disposer de la compétence juridique de faire obstacle aux ou d'interférer avec les procédures législatives et judiciaires établies dans l'UE, elle devrait pouvoir, en qualité de conseiller, évaluer les implications en termes de droits de l'homme des initiatives politiques et législatives et de donner son avis sur la conformité aux normes en matière de droits de l'homme. Ceci serait nécessaire à la réalisation de l'objectif établi à l'article 2 qui établit que l'objectif de l'Agence est de soutenir l'UE lorsqu'elle prend des mesures ou définit des actions pour respecter les droits fondamentaux. Le CCBE propose donc une mention dans le règlement du Conseil rendant plus explicite la capacité de conseiller de l'Agence aux débuts de l'établissement de politiques ou de la prise de décisions ayant des implications sur les droits de l'homme.
17. Une tâche importante de l'Agence consistera à collecter des informations objectives, fiables et comparables sur l'évolution de la situation des droits fondamentaux. La capacité et le droit d'accès aux informations et à l'audition des personnes concernées sont cruciaux pour cette tâche. Pour obtenir une compréhension objective et non biaisée de la situation des droits de l'homme, l'Agence devrait pouvoir rassembler des informations de manière active à travers ses propres mécanismes de collecte de données. Si l'agence devait dépendre uniquement de la collecte de données passives, elle pourrait être empêchée de mettre au jour des infractions aux droits de l'homme et son caractère indépendant serait remis en question. L'article 4(a) du règlement établit que l'Agence doit collecter des informations « que lui communiquent les États membres », les institutions de l'Union et les autres organes (inter)nationaux concernés. L'article 6 ajoute que l'Agence « met en place et coordonne les réseaux d'information nécessaires » pour la collecte de données. Le règlement semble donc conférer à l'Agence des méthodes actives et passives de collecte de données. Toutefois, le règlement ne veille pas à octroyer explicitement à l'Agence le droit d'accès à l'information et à l'audition des personnes concernées. En outre, il n'existe aucune disposition exigeant que les Etats membres

envoient des rapports réguliers à l'Agence. Le CCBE propose donc d'inclure une disposition obligeant les Etats membres à envoyer les données pertinentes sur les droits de l'homme à l'Agence sous la forme de rapports réguliers et de prévoir explicitement le droit de l'Agence à auditionner des personnes et à obtenir les informations nécessaires à l'examen de la situation des droits de l'homme dans un Etat membre particulier ou dans les Etats membres.

## Conclusion

18. L'Union européenne s'est progressivement, mais fermement engagée dans les droits de l'homme tant dans les affaires internes et qu'extérieures. La création d'une Agence des droits de l'homme constituerait une étape supplémentaire qui pourrait contribuer de manière significative au développement d'une approche plus intégrée et préventive de la protection des droits de l'homme. Toutefois, dans la proposition de la Commission, l'Agence manque encore d'un certain nombre d'attributions pour jouer ce rôle et compléter de manière utile les mécanismes du respect des droits fondamentaux aux niveaux européen et national.
19. Le CCBE estime que la principale valeur ajoutée de l'Agence serait sa capacité de conseil aux débuts de la prise de décision et l'établissement de politique en vue d'aider l'UE à respecter pleinement les normes en termes de droits fondamentaux lorsqu'elle développe des politiques et la législation. Le texte actuel de la proposition de la Commission n'est pas suffisamment clair à cet égard. De plus, la proposition ne permet pas à l'Agence d'être appelée pour donner des conseils sur des inquiétudes importantes en matière de droits de l'homme susceptibles de survenir dans des Etats tiers et omet une disposition exigeant que les Etats membres fassent régulièrement rapport à l'Agence et conférant à l'Agence des pouvoirs d'investigation.
20. En conséquence, le CCBE propose ce qui suit :
  - *d'indiquer de manière plus explicite dans le règlement la capacité de conseil de l'Agence aux débuts de l'établissement de politiques et de prises de décisions ayant une incidence sur les droits de l'homme ;*
  - *d'étendre le mandat de l'Agence afin qu'elle puisse être invitée à fournir des informations et recommandations sur les questions de droits fondamentaux dans les Etats tiers - qui ne sont pas couverts par un accord d'association – lorsque des inquiétudes importantes surviennent en matière de droits de l'homme ; et*
  - *d'inclure une disposition obligeant les Etats membres à envoyer les données pertinentes en termes de droits de l'homme à l'Agence sous la forme de rapports réguliers et d'assurer explicitement à l'Agence le droit d'auditionner des personnes et d'obtenir les informations nécessaires à l'examen de la situation des droits de l'homme.*

Pour plus d'information, contacter :

M. Simone Cuomo

Tel: +32.(0)2.234.65.10

Fax: +32.(0)2.234.65.11/12

E-mail: [cuomo@ccbe.org](mailto:cuomo@ccbe.org)