



2017/2089(INI)

11.1.2019

AVIS

de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur la mise en œuvre de la charte des droits fondamentaux de l'Union
européenne dans le cadre institutionnel de l'Union
(2017/2089(INI))

Rapporteur pour avis: Dennis de Jong

PA_NonLeg

SUGGESTIONS

La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

- vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment ses articles 44 et 51,
 - vu l'étude intitulée «The interpretation of Article 51 of the EU Charter of Fundamental Rights: the dilemma of stricter or broader application of the Charter to national measures», publiée en février 2016 par le département thématique C de la direction générale des politiques internes,
 - vu sa résolution du 25 octobre 2016 sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux¹, en particulier son paragraphe 20,
 - vu sa résolution du 16 février 2017 sur les évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne², en particulier son paragraphe 45,
- A. considérant que l'article 6 du traité sur l'Union européenne (traité UE) reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités;
- B. considérant que, conformément à l'article 51 de la charte, ses dispositions s'adressent, entre autres, aux institutions, organes et agences de l'Union; qu'en vertu de l'article 51, paragraphe 1, les dispositions de la charte s'adressent aux États membres «uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union»;
- C. considérant que l'article 51, paragraphe 1, dispose également que les institutions et les organes de l'Union «promeuvent l'application» de la charte; que la charte n'est pas qu'un ensemble d'interdictions, mais qu'il convient d'y voir également un instrument permettant de prendre des mesures pour garantir le respect effectif de ses dispositions;
- D. considérant que l'article 6 du traité UE souligne également que les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne des droits de l'homme, doivent faire partie du droit de l'Union en tant que principes généraux;
- E. considérant que l'article 151 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) fait référence aux droits sociaux fondamentaux, tels que ceux énoncés dans la charte sociale européenne;
- F. considérant que son étude de novembre 2017 sur l'application de la charte des droits

¹ JO C 215 du 19.6.2018, p. 162.

² JO C 252 du 18.7.2018, p. 201.

fondamentaux dans le cadre institutionnel de l'Union¹ examine, entre autres, la pertinence de la charte au regard des activités de la Commission au titre du traité instituant le mécanisme européen de stabilité (MES) et dans le contexte du Semestre européen; que la gouvernance économique de l'Union ne fait que peu de cas des droits sociaux prévus par la charte; que ces droits doivent être considérés comme des droits fondamentaux à part entière;

- G. considérant que l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a formulé plusieurs recommandations pour l'application effective de la charte des droits fondamentaux dans ses avis sur l'amélioration de l'accès aux voies de recours dans les domaines des droits de l'homme et des entreprises au niveau de l'Union² et sur les défis et opportunités pour l'application de la charte des droits fondamentaux³;
1. affirme que la charte des droits fondamentaux doit être appliquée dans le plein respect de la convention européenne des droits de l'homme (CEDH), et qu'il convient de reconnaître l'importance de la charte sociale européenne et du socle européen des droits sociaux; demande à la Commission d'accélérer la procédure d'adhésion de l'Union à la CEDH et de mettre davantage l'accent sur la possible adhésion de l'Union à la charte sociale européenne;
 2. prie instamment la Commission de clarifier le champ d'application de l'article 51, car les différentes interprétations qui en sont faites ajoutent à la confusion et rendent l'application de la charte imprécise et insatisfaisante⁴;
 3. invite la Commission à fournir aux États membres des orientations sur la manière dont les droits fondamentaux devraient être pris en compte dans le contexte de la mise en œuvre le droit de l'Union;
 4. souligne que l'article 51, paragraphe 1, de la charte plaide pour une action en faveur des droits et principes qui y sont établis et met l'accent sur le lien entre les valeurs de l'Union et la charte ainsi que les critères de Copenhague pour l'adhésion de pays tiers à l'Union; déplore que l'Union ne dispose toujours pas de mécanisme global de protection de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux, comme le préconise le Parlement dans sa résolution du 14 novembre 2018⁵, mécanisme qui permettrait de suivre de manière plus systématique l'évolution de la situation dans les institutions et organes de l'Union et les États membres qui demandent que des mesures soient prises pour la protection et le respect des droits, des libertés et des principes de la charte; suggère en particulier que les conditions établies par les critères de Copenhague au regard des droits fondamentaux ne soient pas mises en œuvre une seule fois en tant que condition préalable à l'adhésion, mais que les États membres soient régulièrement évalués à leur aune;

¹ «The Implementation of the Charter of Fundamental Rights in the EU institutional framework», Parlement européen, direction générale des politiques internes, département thématique C – droits des citoyens et affaires constitutionnelles, novembre 2017.

Avis 1/2017 de la FRA du 10 avril 2017.

Avis 4/2018 de la FRA du 24 septembre 2018.

voir, par exemple, la partie 2.3 de l'avis 4/2018 du FRA du 24 septembre 2018 de la FRA.

⁵ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2018)0456.

5. relève avec inquiétude que la charte des droits fondamentaux ne s'applique dans les États membres que lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union et invite les différentes institutions de l'Union à envisager d'en élargir le champ d'application lors de la prochaine révision du traité;
6. demande à la Commission, aux autres institutions de l'Union, ainsi qu'aux gouvernements nationaux et régionaux des États membres de consulter régulièrement l'Agence des droits fondamentaux lorsque les droits fondamentaux sont menacés; demande, par ailleurs, d'intégrer au cadre du Semestre européen un examen et une évaluation obligatoires du respect des dispositions de la charte par les États membres;
7. fait part de sa préoccupation à l'égard du fait que l'adoption par la Commission de ses propositions législatives ne soit pas systématiquement assortie d'une analyse d'impact préalable au regard des droits fondamentaux, et invite la Commission, le Conseil et le Parlement à réaliser des contrôles de compatibilité et des analyses d'impact sur les droits fondamentaux pour toutes les propositions législatives, et à tenir ainsi compte des droits fondamentaux dans tous les domaines d'action pertinents;
8. demande à la Commission, au Conseil et au Parlement de prévoir des dispositifs de consultation systématique d'organes et d'institutions spécialisés dans les droits de l'homme en général et la charte des droits fondamentaux en particulier; fait référence, à cet égard, à l'Agence des droits fondamentaux, mais aussi aux organes compétents du Conseil de l'Europe et des Nations unies;
9. rappelle que la Cour de justice européenne a jugé¹ que la Commission doit respecter pleinement la charte, y compris dans les tâches qui lui sont attribuées au titre du traité MES, notamment en ce qui concerne la signature de protocoles d'accord, et que cette même obligation s'applique aux recommandations par pays formulées dans le cadre du Semestre européen; invite la Commission à intégrer systématiquement des analyses d'impact concernant les droits fondamentaux dans la gouvernance socioéconomique de l'Union et à accorder, à cet égard, une attention particulière à la compatibilité avec les dispositions sociales de la charte;
10. souligne que des lacunes dans la transposition et l'application du droit de l'Union dans les États membres peuvent avoir une réelle incidence sur la jouissance des droits fondamentaux de l'Union; rappelle, à cet égard, le rôle de gardienne des traités joué par la Commission, qui est à ce titre responsable en dernier ressort, voire au premier chef, de la protection des droits fondamentaux, le cas échéant au moyen de procédures d'infraction; plaide, à cet égard, pour un encadrement plus déterminé en faveur de la bonne application de la législation de l'Union, notamment du droit à la protection environnementale prévu à l'article 37 de la charte, par la mise en œuvre plus rapide, déterminée et rigoureuse de procédures d'infraction; insiste sur l'importance d'un rapide déploiement et d'une bonne mise en œuvre du pilier de la convention d'Aarhus relatif à l'accès à la justice;
11. souligne que l'application de la charte s'étend également aux organismes de l'Union; affirme donc que, lors de la rédaction ou de la révision de règlements ou de décisions

¹ Arrêt de la Cour (Grande chambre) du 20 septembre 2016, Ledra Advertising Ltd e.a. contre Commission européenne et Banque centrale européenne, ECLI:EU:C:2016:701.

portant création d'une agence, il convient d'y mentionner la nécessité pour cette agence de respecter, dans le cadre de son mandat, les dispositions de la charte ainsi que le droit international relatif aux droits de l'homme; invite toutes les agences à adopter une stratégie en matière de droits fondamentaux, qui comprenne un code de conduite pour leur personnel et un mécanisme indépendant de détection et de signalement des violations de ces droits; encourage notamment Frontex et le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) à respecter scrupuleusement la charte, non seulement dans le cadre de leurs politiques générales, mais également dans les activités quotidiennes des garde-frontières, des garde-côtes et des agents chargés des procédures d'asile qui sont assignées à ces agences;

12. préconise de parachever immédiatement l'adoption de la directive transversale antidiscrimination de l'Union¹ afin d'améliorer encore le respect des droits fondamentaux dans l'Union par l'adoption d'une législation européenne concrète, et d'éviter ainsi toute interférence avec l'article 51;
13. rappelle l'importance du principe de subsidiarité et encourage, dans le même temps, les États membres à appliquer la charte dans sa pleine mesure, conformément à la CEDH, et encourage l'échange de bonnes pratiques entre les États membres, l'Union et ses agences; rappelle et encourage l'appréciation ainsi que l'interprétation et l'application positives de la charte par les juges nationaux;
14. souligne que la charte est probablement le principal outil pour défendre, promouvoir et réaliser les valeurs de l'Union, par sa mise en œuvre dans des domaines d'action et des activités politiques spécifiques; précise qu'il est essentiel que l'Union défende ces valeurs dans le cadre de sa politique extérieure comme intérieure, en faisant en sorte que les citoyens et les résidents soient mieux couverts par la charte ainsi que dans le cadre de l'accueil des réfugiés et des migrants;
15. souligne que tous les institutions, agences et organes de l'Union, y compris Frontex, ainsi que les États membres sont tenus de respecter rigoureusement les dispositions de la charte des droits fondamentaux;
16. rappelle que les traités comme la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne font référence à la protection des minorités nationales et à la discrimination fondée sur la langue; demande l'adoption de mesures administratives concrètes au sein des institutions de l'Union afin d'encourager les gouvernements nationaux à trouver des solutions durables et à promouvoir la diversité linguistique dans les États membres, au-delà des langues officielles de l'Union;
17. plaide pour la création et la promotion d'institutions nationales de défense des droits de l'homme œuvrant à contribuer au respect des droits fondamentaux dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et législations, et à venir en aide aux citoyens dans des cas spécifiques;
18. fait observer qu'il existe encore des lacunes en matière d'accès aux voies de recours

¹ Proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle (COM(2008)0426).

pour les victimes, dans des pays tiers, de violations des droits fondamentaux par des entreprises, et préconise d'intégrer aux accords extérieurs de l'Union, notamment en matière de commerce et d'investissement, des mécanismes facilement accessibles, peu onéreux et simples sur le plan administratif permettant aux victimes de réagir à ces infractions lorsque l'entreprise impliquée est établie dans l'Union;

19. souligne que les citoyens de l'Union ont été dotés d'un moyen d'action par l'initiative citoyenne européenne, introduite par le traité de Lisbonne et mise en œuvre en 2012, laquelle permet aux citoyens de l'Union de demander à la Commission de proposer une nouvelle législation de l'Union; relève que quatre initiatives ont été menées à bien jusqu'ici, trois d'entre elles ayant débouché sur de nouvelles législations;
20. invite la Commission à réaliser systématiquement des analyses d'impact concernant les droits de l'homme avant de conclure des accords extérieurs, en particulier des accords commerciaux;
21. insiste sur l'importance d'établir les règles nécessaires à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée au regard de l'état de droit et des droits fondamentaux dans un État membre; est favorable à l'introduction de dispositions fortes et cohérentes sur les droits fondamentaux dans les textes opérationnels des projets de règlements établissant les fonds de l'Union;
22. condamne la décision sans précédent prise par la Pologne, lors de la réunion des ministres de la justice à Luxembourg le 11 octobre 2018, de s'opposer aux conclusions du Conseil sur l'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union;
23. rappelle l'accord politique conclu entre les principales institutions de l'Union et les États membres sur l'adhésion de l'Union à la convention européenne des droits de l'homme; estime que l'aboutissement de ce processus renforcerait la protection des droits fondamentaux des citoyens et des résidents de l'Union; préconise de prendre les mesures nécessaires pour éliminer les obstacles juridiques à l'achèvement de ce processus d'adhésion.

**INFORMATIONS SUR L'ADOPTION
PAR LA COMMISSION SAISIE POUR AVIS**

Date de l'adoption	10.1.2019
Résultat du vote final	+: 39 -: 8 0: 0
Membres présents au moment du vote final	Asim Ademov, Martina Anderson, Heinz K. Becker, Monika Beňová, Michał Boni, Caterina Chinnici, Rachida Dati, Frank Engel, Laura Ferrara, Romeo Franz, Kinga Gál, Ana Gomes, Nathalie Griesbeck, Sylvie Guillaume, Monika Hohlmeier, Sophia in 't Veld, Cécile Kashetu Kyenge, Monica Macovei, Roberta Metsola, Claude Moraes, Ivari Padar, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Csaba Sógor, Helga Stevens, Traian Ungureanu, Bodil Valero, Marie-Christine Vergiat, Udo Voigt, Josef Weidenholzer, Cecilia Wikström, Kristina Winberg, Tomáš Zdechovský, Auke Zijlstra
Suppléants présents au moment du vote final	Dennis de Jong, Anna Hedh, Lívia Járóka, Marek Jurek, Jean Lambert, Jeroen Lenaers, Andrejs Mamikins, Angelika Mlinar, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy
Suppléants (art. 200, par. 2) présents au moment du vote final	Norbert Erdős, Fernando Ruas, Adam Szejnfeld

**VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL
EN COMMISSION SAISIE POUR AVIS**

39	+
ALDE	Nathalie Griesbeck, Sophia in 't Veld, Angelika Mlinar, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Cecilia Wikström
ECR	Monica Macovei
EFDD	Laura Ferrara
GUE/NGL	Martina Anderson, Dennis de Jong, Marie-Christine Vergiat
PPE	Asim Ademov, Heinz K. Becker, Michał Boni, Rachida Dati, Frank Engel, Monika Hohlmeier, Jeroen Lenaers, Roberta Metsola, Fernando Ruas, Csaba Sógor, Adam Szejnfeld, Traian Ungureanu, Tomáš Zdechovský
S&D	Monika Beňová, Caterina Chinnici, Ana Gomes, Sylvie Guillaume, Anna Hedh, Cécile Kashetu Kyenge, Andrejs Mamikins, Claude Moraes, Ivari Padar, Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy, Birgit Sippel, Josef Weidenholzer
VERTS/ALE	Romeo Franz, Jean Lambert, Judith Sargentini, Bodil Valero

8	-
ECR	Marek Jurek, Helga Stevens, Kristina Winberg
ENF	Auke Zijlstra
NI	Udo Voigt
PPE	Norbert Erdős, Kinga Gál, Livia Járóka

0	0

Légende des signes utilisés:

+ : pour

- : contre

0 : abstention