



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Document de séance

A7-0144/2010

6.5.2010

RAPPORT

sur les aspects institutionnels de l'adhésion de l'Union européenne à la
Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés
fondamentales
(2009/2241(INI))

Commission des affaires constitutionnelles

Rapporteur: Ramón Jáuregui Atondo

Rapporteur pour avis (*):
Kinga Gál, commission des libertés civiles, de la justice et des affaires
intérieures

(*) Commission associée – article 50 du règlement

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
AVIS DE LA COMMISSION DES LIBERTÉS CIVILES, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES (*)	12
AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	17
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION	21

(*) Commission associée – article 50 du règlement

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur les aspects institutionnels de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (2009/2241(INI))

Le Parlement européen,

- vu l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, l'article 216, paragraphe 2, et l'article 218, paragraphes 6, 8 et 10, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que le protocole relatif à l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne sur l'adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ci-après CEDH),
 - vu la décision de la Conférence des présidents du 14 janvier 2010 autorisant l'application de l'article 50 du règlement (procédure avec commissions associées)¹,
 - vu l'article 48 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et de la commission des affaires étrangères (A7-0144/2010),
- A. considérant que la Cour de justice de l'Union européenne, dans une jurisprudence constante depuis les arrêts *Internationale Handelsgesellschaft* du 17 décembre 1970² et *Nold* du 14 mai 1974³, a constaté que les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect,
- B. considérant que ce faisant la Cour de justice de l'Union européenne s'inspire des traditions constitutionnelles communes aux États membres ainsi que des instruments internationaux concernant la protection des droits de l'Homme auxquels les États membres ont adhéré, comme la CEDH,
- C. considérant que cette jurisprudence a été incorporée dans son essence au droit primaire par le traité sur l'Union européenne de Maastricht de 1993,
- D. considérant que la Cour de justice de l'Union européenne accorde une attention particulière à l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, comme en témoigne le nombre grandissant d'arrêts qui font référence à des dispositions de la CEDH,
- E. considérant que la Cour européenne des droits de l'Homme part en principe d'une "présomption de compatibilité" du comportement d'un État membre de l'Union avec la CEDH lorsque cet État ne fait que mettre en œuvre le droit de l'Union,

¹ Procès-verbal de la réunion de la Conférence des Présidents, PE 432.390/CPG, point 9.1).

² Recueil de jurisprudence 1970, p. 1125.

³ Recueil de jurisprudence 1974, p. 491.

- F. considérant que la Cour de justice de l'Union européenne, dans un avis du 28 mars 1996, a constaté que la Communauté européenne ne pouvait pas adhérer à la CEDH sans une modification préalable du traité, au motif que la Communauté ne disposait pas d'une compétence explicite ou implicite pour cela,
- G. considérant que, lors de l'adhésion, les limites posées par le traité de Lisbonne et les protocoles y annexés doivent être respectées et, notamment, l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne et le protocole n° 8 du traité de Lisbonne; considérant que ces dispositions ne constituent pas seulement une option permettant à l'Union d'adhérer mais une obligation pour les institutions de l'Union d'agir de la sorte, considérant que l'accord relatif à l'adhésion de l'Union à la CEDH doit refléter la nécessité de préserver les caractéristiques spécifiques de l'Union et du droit de l'Union,
- H. considérant que suite à la conclusion du protocole n° 14 modifiant la CEDH, la possibilité d'une adhésion de l'Union est désormais acquise pour ce qui concerne les États parties à la CEDH et que les conditions et modalités de l'adhésion doivent être convenues à l'occasion de celle-ci entre l'Union, d'un côté, et les États parties à la CEDH, de l'autre,
- I. considérant qu'un tel accord devrait aussi traiter de questions administratives et techniques, comme le principe d'une contribution de l'Union aux frais de fonctionnement de la Cour européenne des droits de l'Homme; considérant qu'on devrait envisager dans ce contexte l'instauration d'un budget autonome de la Cour européenne des droits de l'Homme pour faciliter la détermination des contributions respectives,
- J. considérant qu'en adhérant à la CEDH l'Union sera intégrée à son système de protection des droits fondamentaux et disposera, en plus de la protection interne de ces droits par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, d'une instance de protection externe d'ordre international,
- K. considérant que la CEDH n'a pas seulement été développée par le biais de protocoles additionnels, mais également au moyen d'autres conventions, chartes et accords, ce qui donne lieu à un système de protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales en évolution constante,
1. souligne les principaux arguments en faveur d'une adhésion de l'Union à la CEDH qui peuvent se résumer comme suit:
- l'adhésion constitue un progrès dans le processus d'intégration européenne et implique une avancée sur la voie de l'Union européenne,
 - alors que l'Union voit son système de protection des droits fondamentaux complété et renforcé par l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans son droit primaire, son adhésion à la CEDH sera un signal fort de la cohérence entre l'Union et les pays appartenant au Conseil de l'Europe et son régime paneuropéen en matière de droits de l'Homme; cette adhésion renforcera également la crédibilité de l'Union vis à vis des pays tiers auxquels, dans le cadre de ses rapports bilatéraux, elle demande régulièrement de respecter la CEDH,
 - l'adhésion à la CEDH assurera aux citoyens, vis-à-vis de l'action de l'Union, une

protection analogue à celle dont ils bénéficient déjà vis-à-vis de tous les États membres. Cela est d'autant plus pertinent que les États membres ont transféré à l'Union des compétences importantes,

- l'harmonisation législative et jurisprudentielle en matière de droits de l'Homme entre les ordres juridiques de l'Union et de la CEDH contribuera au développement harmonieux des deux cours européennes en matière de droits de l'Homme, notamment par la nécessité accrue d'un dialogue et d'une coopération, et créera un système intégral au sein duquel les deux cours travailleront à l'unisson,
 - l'adhésion compensera dans une certaine mesure le fait que la portée de la Cour de justice de l'Union européenne est quelque peu limitée dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité, de la police et de la politique de sécurité, en apportant un contrôle juridictionnel externe utile de toutes les activités de l'UE,
 - l'adhésion ne mettra nullement en question le principe de l'autonomie du droit de l'Union car la Cour de justice de l'Union européenne restera le juge suprême unique pour les questions touchant au droit de l'Union et à la validité de ses actes, la Cour européenne des droits de l'Homme ne pouvant être considérée que comme une instance exerçant un contrôle externe sur le respect, par l'Union, des obligations de droit international découlant de son adhésion à la CEDH; le rapport entre les deux juridictions européennes n'est pas un rapport d'hierarchie mais de spécialisation; la Cour de justice de l'Union européenne aura ainsi un statut analogue à celui qu'ont actuellement les cours suprêmes des États membres par rapport à la Cour européenne des droits de l'Homme;
2. rappelle que l'adhésion, selon l'article 6 du traité sur l'Union européenne et le protocole n° 8, ne comporte pas d'extension des compétences de l'Union et en particulier ne crée pas une compétence générale de l'Union en matière de droits de l'Homme et que, conformément à l'article 4, paragraphe 2, et à l'article 6, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, les traditions et identités constitutionnelles des États membres doivent être respectées;
 3. affirme que, selon l'article 2 du protocole n° 8 au traité de Lisbonne, l'accord d'adhésion de l'Union à la CEDH doit garantir que l'adhésion n'affecte pas la situation interne particulière des États membres à l'égard de la CEDH et de ses protocoles en général, ainsi qu'à l'égard d'éventuelles dérogations et réserves faites par des États membres en particulier, et que de telles circonstances ne devraient pas influencer la position que l'Union prend vis-à-vis de la CEDH;
 4. constate que le système de la CEDH s'est vu complété par une série de protocoles additionnels concernant la protection de droits ne faisant pas l'objet de la CEDH et recommande que la Commission soit mandatée de négocier également une adhésion à l'ensemble des protocoles concernant des droits qui correspondent à la Charte des droits fondamentaux (n° 1, 4, 6, 7, 12 et 13), et ceci indépendamment de leur ratification par les États membres de l'Union;
 5. souligne que, étant donné que l'adhésion de l'UE à la CEDH est l'adhésion d'une partie autre qu'un État à un instrument juridique créé pour des États, elle devrait avoir lieu sans

altérer les caractéristiques de la CEDH et les modifications apportées à son système juridictionnel devraient être minimales; estime important, dans l'intérêt des justiciables à la fois de l'Union et des pays tiers, de privilégier les modalités d'adhésion qui auront le moins d'impact sur la charge de travail de la Cour européenne des droits de l'Homme;

6. souligne que, parallèlement à l'engagement politique, il est essentiel de trouver les réponses et les solutions adéquates aux principales questions techniques afin de faire bénéficier les citoyens de l'adhésion de l'UE à la CEDH; fait observer que des détails non résolus et peu clairs peuvent engendrer une certaine confusion et menacer l'objet même de cette adhésion; souligne néanmoins que des obstacles techniques ne doivent pas retarder le processus;
7. souligne que l'adhésion à la CEDH ne fait pas de l'Union un membre du Conseil de l'Europe mais qu'une certaine participation de l'Union aux instances de la CEDH est nécessaire pour assurer une bonne intégration de l'Union dans le système de la CEDH et que, partant, l'Union devrait y disposer de certains droits, notamment:
 - le droit de présenter une liste de trois candidats pour la fonction de juge dont un est élu par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe au titre de l'Union et participe aux travaux de la Cour sur un pied d'égalité avec les autres juges conformément à l'article 27, paragraphe 2, de la CEDH; le Parlement européen étant impliqué dans l'établissement de la liste des candidats selon une procédure semblable à celle qui est prévue à l'article 255 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant les candidats à l'exercice des fonctions de juge à la Cour de justice de l'Union européenne, ou étant impliqué selon une procédure analogue aux auditions des candidats membres de la Commission européenne,
 - le droit de participer à travers la Commission européenne, avec droit de vote au nom de l'UE, aux réunions du Comité des ministres lorsqu'il exerce ses fonctions d'organe de contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme ou lorsqu'il statue sur l'opportunité de demander un avis à la Cour, ainsi que celui d'être représentée au sein du Comité directeur pour les droits de l'Homme (sous-organe du Comité des ministres),
 - le droit, pour le Parlement européen, de désigner/d'envoyer un certain nombre de représentants à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe lorsqu'elle élit des juges à la Cour européenne des droits de l'Homme;
8. est d'avis que les Etats membres devraient s'engager, lors de l'adhésion à la CEDH, entre eux et dans leurs relations mutuelles avec l'Union, à ne pas recourir à une requête interétatique en manquement au sens de l'article 33 de la CEDH lorsque l'acte ou l'omission faisant l'objet du litige relève du champ d'application du droit de l'Union étant donné que cela serait contraire à l'article 344 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
9. estime que la principale valeur ajoutée de l'adhésion de l'UE à la CEDH réside dans le recours individuel contre les actes de mise en œuvre du droit de l'Union par ses institutions ou par les États membres et que par conséquent toute requête d'une personne physique ou morale visant un acte ou un manquement d'une institution ou d'un organisme

de l'Union doit être dirigée exclusivement contre celle-ci; de même, toute requête ayant comme objet une mesure de mise en œuvre du droit de l'Union par un État membre doit être dirigée exclusivement contre ce dernier, ceci ne devant pas faire obstacle à ce que, s'il peut y avoir un doute sur le partage de responsabilité, une requête puisse être dirigée simultanément contre l'Union et l'État membre;

10. considère que, pour remplir la condition de l'épuisement des voies de recours internes de l'article 35 CEDH, le demandeur doit avoir épuisé les voies de recours judiciaires de l'État en cause ainsi que le renvoi préjudiciel devant la Cour de Luxembourg; cette condition est réputée remplie lorsque, malgré la requête du demandeur, le juge national n'estime pas opportun de former le renvoi préjudiciel en cause;
11. note qu'à la suite de l'adhésion de l'UE à la CEDH, il se peut que tant la Cour européenne des droits de l'Homme que la Cour de justice de l'Union européenne soient compétentes dans certaines affaires, et indique que la saisine simultanée des deux juridictions ne sera pas permise;
12. considère approprié que, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et sans préjudice de l'article 36, paragraphe 2, de la CEDH, dans toute affaire devant la Cour européenne des droits de l'Homme susceptible de soulever une question concernant le droit de l'Union, dirigée contre un État membre, l'Union puisse intervenir en qualité de codéfenderesse et que dans toute affaire dirigée contre l'Union dans les mêmes conditions, tout État membre puisse intervenir comme codéfendeur; cette possibilité doit se définir au moyen des dispositions incluses dans le traité d'adhésion de façon claire mais aussi suffisamment large;
13. estime que l'adoption du statut du codéfendeur (co-défendant) ne constitue pas un obstacle aux autres possibilités indirectes qu'offre la CEDH (article 36, I), tel que le droit pour l'Union d'intervenir en tant que tiers dans toute requête d'un citoyen de l'Union;
14. considère que, dans la mesure où la Cour européenne des droits de l'Homme a reconnu l'applicabilité extraterritoriale de la CEDH, l'Union doit s'efforcer de respecter pleinement cette obligation dans ses relations et activités extérieures;
15. estime qu'il ne serait pas judicieux de formaliser les relations entre la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'Homme en introduisant une procédure préjudicielle devant celle-ci ou en créant un organisme ou "panel" qui trancherait lorsque l'un des deux tribunaux envisage d'adopter une interprétation de la CEDH différente de l'interprétation adoptée par l'autre; rappelle dans ce contexte la déclaration n° 2 ad article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne qui constate l'existence d'un dialogue régulier entre la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'Homme, dialogue qui devrait se renforcer avec l'adhésion de l'Union à la CEDH;
16. est bien conscient du fait que la Cour européenne des droits de l'Homme pourrait trouver une violation dans une affaire sur laquelle la Cour de justice de l'Union européenne a déjà statué et souligne que cela ne jetterait en aucun cas un doute sur la crédibilité de la Cour de justice de l'Union européenne en tant qu'arbitre ultime du système juridictionnel de l'UE;

17. souligne qu'à la suite de cette adhésion, la CEDH constituera le niveau de protection minimal des droits de l'Homme et des libertés fondamentales en Europe et qu'elle sera d'effet impératif notamment dans les cas où la protection accordée par l'UE est inférieure à celle prévue par la CEDH; rappelle que la CEDH renforce la protection des droits reconnus par la Charte des droits fondamentaux et relevant de son champ d'application, et que la Charte reconnaît également d'autres droits et principes qui ne sont pas contenus dans la CEDH, mais dans les protocoles additionnels et dans des instruments connexes à la CEDH;
18. rappelle que la promotion du respect des droits de l'Homme, principe fondamental de l'UE consacré par son traité constitutif, constitue une base commune pour ses relations avec les pays tiers; estime par conséquent que cette adhésion renforcera la confiance des citoyens dans l'Union et la crédibilité de celle-ci dans le dialogue sur les droits de l'Homme avec les pays tiers; souligne en outre que l'application uniforme et intégrale de la Charte des droits fondamentaux au niveau de l'UE est également essentielle pour garantir la crédibilité de l'Union dans ce dialogue;
19. constate que la CEDH a une fonction importante dans le cadre de l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux dans la mesure où des droits garantis par la Charte qui correspondent à des droits reconnus par la CEDH doivent être interprétés conformément à celle-ci et que la CEDH constitue, en vertu de l'article 6, paragraphe, 3 du traité sur l'Union européenne, une source d'inspiration pour la Cour de justice de l'Union européenne dans la formulation de principes généraux du droit de l'Union; constate également que la CEDH, conformément à son article 53, ne saurait être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits reconnus par la Charte des droits fondamentaux, de sorte que celle-ci garde toute sa valeur juridique;
20. insiste sur l'importance de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme pour l'élaboration du cadre juridique et des principes fondamentaux de l'action actuelle et future de l'Union européenne dans le domaine des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, compte tenu notamment des nouvelles formes d'intégration et d'harmonisation des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures initiées par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et par l'adoption du programme de Stockholm;
21. souligne que cette adhésion contribuera d'abord et avant tout à la mise en place d'un système intérieur cohérent des droits de l'Homme au sein de l'Union européenne; estime que cette adhésion renforcera la crédibilité de l'UE aux yeux de ses citoyens dans le domaine de la protection des droits de l'Homme, garantissant le respect intégral et efficace des droits fondamentaux chaque fois que le droit de l'UE sera invoqué;
22. souligne que, suite à cette adhésion, la compétence de la Cour européenne des droits de l'Homme pour connaître de questions relevant de la CEDH ne pourra plus être contestée sur la base des structures internes du droit de l'UE; souligne également que la compétence de la Cour européenne des droits de l'Homme ne doit pas se limiter aux citoyens européens ni au territoire géographique de l'Union européenne (par exemple dans le cas des missions ou des délégations);
23. observe que l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH apportera un mécanisme

supplémentaire d'application des droits de l'Homme, à savoir la possibilité de porter plainte auprès de la Cour européenne des droits de l'Homme en ce qui concerne une action ou un défaut d'action, de la part d'une institution de l'UE ou d'un État membre dans le cadre de la mise en œuvre du droit européen, relevant également des compétences de la CEDH; souligne toutefois que cette adhésion ne modifie pas l'actuel système juridictionnel de la Cour de justice de l'Union européenne ni celui de la Cour européenne des droits de l'Homme et que l'exigence selon laquelle il convient d'épuiser tous les recours juridictionnels internes demeurera la condition de la recevabilité d'une requête; demande que les requêtes et les recours soient traités dans un laps de temps raisonnable; encourage la Commission à donner, en concertation avec la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'Homme, quelques orientations sur le point de savoir quels sont les recours juridictionnels internes appropriés au sein de l'Union et sur la question de la voie préjudicielle en droit de l'Union; souligne dans ce cadre qu'il sera nécessaire de garantir que les tribunaux des États membres soumettent une affaire à la Cour de justice de l'Union européenne lorsqu'une question contestable relative aux droits fondamentaux se pose;

24. souligne que cette adhésion nécessitera également une coopération accrue entre les tribunaux nationaux, la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'Homme dans le cadre de la protection des droits fondamentaux; fait observer que la coopération entre les deux cours européennes contribuera au développement d'un système jurisprudentiel cohérent dans le domaine des droits de l'Homme;
25. se réjouit en outre du fait que l'article premier de la CEDH garantit non seulement la protection des citoyens de l'UE et des autres personnes se trouvant sur le territoire de l'Union, mais également celle de toute personne relevant de la juridiction de l'Union même en dehors de son territoire;
26. est conscient du fait que l'adhésion en tant que telle ne résoudra pas les problèmes extrêmement graves auxquels le système de la CEDH se voit confronté, à savoir, d'une part, la charge excessive de travail due à une augmentation exponentielle des requêtes individuelles et, d'autre part, la réforme de la structure et du fonctionnement de la Cour pour y faire face; note que la Cour européenne des droits de l'Homme reconnaît le fait qu'elle fonctionne dans un environnement juridique et politique complexe et constate que l'entrée en vigueur du protocole n° 14, le 1^{er} juin 2010, aidera certes à réduire le nombre de procédures inachevées mais ne les fera pas disparaître; souligne, dans le cadre de la réforme de la Cour européenne des droits de l'Homme, l'importance de la déclaration d'Interlaken, en particulier son paragraphe 4 qui rappelle à juste titre que les critères concernant la recevabilité et la juridiction de la Cour doivent être appliqués uniformément et rigoureusement;
27. considère qu'il est essentiel de maintenir l'indépendance de la Cour européenne des droits de l'Homme en termes de personnel et de politique budgétaire;
28. attire l'attention sur le fait que le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, compte tenu de l'importance constitutionnelle d'une adhésion de l'Union à la CEDH, prévoit pour celle-ci des conditions exigeantes, le Conseil devant adopter la décision portant conclusion de l'accord à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, et

cet accord n'entrant en vigueur qu'après son approbation par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives;

29. encourage les parlements nationaux des États membres de l'UE à exprimer clairement leur détermination à et leur volonté de faciliter le processus d'adhésion en impliquant leurs tribunaux nationaux et leur ministère de la justice;
30. note que l'adhésion de l'Union à la CEDH implique la reconnaissance par l'UE de l'ensemble du système de protection des droits de l'Homme, tel qu'il a été développé et codifié dans des nombreux documents et organismes du Conseil de l'Europe; en ce sens, l'adhésion de l'Union à la CEDH constitue un premier pas essentiel qui devrait ensuite être complété par l'adhésion de l'Union à, entre autres, la Charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961 et révisée à Strasbourg le 3 mai 1996, en cohérence avec les acquis déjà consacrés dans la Charte des droits fondamentaux ainsi que dans la législation sociale de l'Union;
31. invite également l'Union à adhérer aux organes du Conseil de l'Europe, comme le Comité pour la prévention de la torture(CPT), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ); souligne en outre que l'Union doit participer aux travaux du Commissaire aux droits de l'Homme, du Comité européen des droits sociaux (CEDS), du Comité gouvernemental de la Charte sociale et du Comité européen sur les migrations et demande à être dûment informé des conclusions et décisions adoptées par ces organes;
32. estime que, pour le bénéfice des citoyens, de la démocratie et des droits de l'Homme en Europe et dans l'UE, et pour garantir le respect et la sauvegarde des droits de l'Homme, la coopération entre les institutions de l'Union et les organes spécialisés du Conseil de l'Europe devrait être renforcée afin de contribuer à une plus grande cohérence et complémentarité dans la sphère des droits de l'Homme au niveau paneuropéen;
33. suggère qu'afin de sensibiliser les citoyens à la valeur ajoutée de l'adhésion, le Conseil de l'Europe et l'UE élaborent des lignes directrices comportant des explications claires de toutes les implications et de toutes les incidences de cette adhésion; réaffirme que la Commission et les États membres devraient informer les citoyens de l'Union européenne afin que ceux-ci comprennent bien la signification des mécanismes supplémentaires et la façon de les utiliser judicieusement;
34. souligne qu'il est important de disposer d'un organe informel afin de coordonner le partage d'informations entre le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe;
35. souligne que, dans la mesure où l'adhésion à la CEDH ne concerne pas uniquement les institutions européennes mais également les citoyens de l'Union, le Parlement européen doit être consulté et impliqué tout au long du processus de négociation, et doit être associé et informé immédiatement et complètement, à toutes les étapes des négociations, conformément à l'article 218, paragraphe 10, du traité sur l'Union européenne;
36. salue l'engagement dont fait preuve l'actuelle Présidence espagnole dans la mesure où elle a considéré cette adhésion comme une "question urgente", ainsi que l'attitude positive et

coopérative du Conseil de l'Europe à cet égard; invite les Présidences belge et hongroise à faire tout leur possible pour finaliser cette adhésion dans les plus brefs délais et de manière aussi simple et accessible que possible afin que les ressortissants de l'Union puissent bénéficier le plus rapidement possible de l'adhésion de l'Union à la CEDH;

37. insiste, eu égard au rôle important que le traité de Lisbonne confère au Parlement européen pour ce qui est de la conclusion de l'accord d'adhésion, pour qu'il soit dûment informé de la définition du mandat de négociation d'adhésion à la CEDH et étroitement associé aux discussions préliminaires et à la conduite des négociations sur ce texte, conformément aux dispositions de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
38. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

27.4.2010

AVIS DE LA COMMISSION DES LIBERTÉS CIVILES, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES (*)

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur les aspects institutionnels de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (2009/2241(INI))

Rapporteur pour avis (*): Kinga Gál

(*) Procédure des commissions associées – article 50 du règlement

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:

1. salue la réalisation importante que représente le traité de Lisbonne, qui rend la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ("la Charte") contraignante, et qui, conformément à l'article 6, paragraphe 2, du TUE, impose à l'UE d'adhérer à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH); salue également l'entrée en vigueur prochaine du protocole n° 14 à la CEDH, prévue le 1er juin 2010, en vertu duquel l'UE peut adhérer à la CEDH;
2. constate que, malgré la ratification par tous les États membres de la CEDH, l'adhésion de l'UE, en tant qu'entité juridique, à cet instrument, ne modifiera pas la situation des États membres vis-à-vis de la CEDH, conformément au Protocole n° 8 du traité de Lisbonne; considère que cette adhésion donnera la nouvelle impulsion espérée depuis plus d'une décennie et qu'il s'agira d'une étape très importante d'un point de vue politique et juridique dans la création d'une zone continentale des droits de l'homme, qui consolidera et intensifiera les droits de l'homme en Europe et contribuera à renforcer les relations entre l'UE et l'"Europe élargie", apportant une nouvelle dynamique dans le domaine des droits de l'homme; estime que cette adhésion devrait également contribuer à renforcer la crédibilité de l'UE dans le domaine de la protection des droits de l'homme dans le monde;

3. insiste sur l'importance de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pour l'élaboration du cadre juridique et des principes fondamentaux de l'action actuelle et future de l'Union européenne dans le domaine des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, compte tenu notamment des nouvelles formes d'intégration et d'harmonisation des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures initiées par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et par l'adoption du programme de Stockholm;
4. souligne que cette adhésion contribuera d'abord et avant tout à la mise en place d'un système intérieur cohérent des droits de l'homme au sein de l'Union européenne; estime que cette adhésion renforcera la crédibilité de l'UE aux yeux de ses citoyens dans le domaine de la protection des droits de l'homme, garantissant le respect intégral et efficace des droits fondamentaux chaque fois que le droit de l'UE sera invoqué;
5. souligne que, suite à cette adhésion, la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme pour connaître de questions relevant de la CEDH ne pourra plus être contestée sur la base des structures internes du droit de l'UE; souligne également que la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme ne doit pas se limiter aux citoyens européens ni au territoire géographique de l'Union européenne (par exemple dans le cas des missions ou des délégations);
6. souligne qu'à la suite de cette adhésion, la CEDH constituera le niveau de protection minimal des droits de l'homme et des libertés fondamentales en Europe et qu'elle sera d'effet impératif notamment dans les cas où la protection accordée par l'UE est inférieure à celle prévue par la CEDH; rappelle que la CEDH renforce la protection des droits reconnus par la Charte et relevant de son champ d'application, et que la Charte reconnaît également d'autres droits et principes qui ne sont pas contenus dans la CEDH, mais dans les protocoles additionnels et dans des instruments connexes à la CEDH;
7. observe que l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH apportera un mécanisme supplémentaire d'application des droits de l'homme, à savoir la possibilité de porter plainte auprès de la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne une action ou un défaut d'action, de la part d'une institution de l'UE ou d'un État membre dans le cadre de la mise en œuvre du droit européen, relevant également des compétences de la CEDH; souligne toutefois que cette adhésion ne modifie pas l'actuel système juridictionnel de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ni celui de la Cour européenne des droits de l'homme et que l'exigence selon laquelle il convient d'épuiser tous les recours juridictionnels internes demeurera la condition de la recevabilité d'une requête; demande que les requêtes et les recours soient traités dans un laps de temps raisonnable; encourage la Commission à donner, en concertation avec la CJUE et la Cour européenne des droits de l'homme, quelques orientations sur le point de savoir quels sont les recours juridictionnels internes appropriés au sein de l'Union et sur la question de la voie préjudicielle en droit de l'Union; souligne dans ce cadre qu'il sera nécessaire de garantir que les tribunaux des États membres soumettent une affaire à la CJUE lorsqu'une question contestable relative aux droits fondamentaux se pose;
8. souligne que cette adhésion nécessitera également une coopération accrue entre les tribunaux nationaux, la CJUE et la Cour européenne des droits de l'homme dans le cadre

de la protection des droits fondamentaux; fait observer que la coopération entre les deux cours européennes contribuera au développement d'un système jurisprudentiel cohérent dans le domaine des droits de l'homme;

9. signale qu'il existe un certain nombre de questions juridiques, techniques et institutionnelles qui sont toujours en suspens et qui devront être réglées dans le mandat à adopter en vertu de l'article 218 du TFUE, ainsi que dans le cadre des négociations avec le Conseil de l'Europe portant sur l'adhésion à la CEDH; demande au Conseil et à la Commission de veiller à ce que:
- la portée de l'adhésion soit définie précisément dans le mandat; que l'UE adhère également à au moins tous les protocoles additionnels à la CEDH, qui complètent les droits garantis par la CEDH et qui ont déjà été ratifiés par l'ensemble des États membres de l'UE, faisant ainsi partie du corpus de l'UE en matière de droits de l'homme; invite à cet égard les États membres à ratifier tous les protocoles additionnels à la CEDH qui se rapportent aux droits consacrés par la Charte des droits fondamentaux et qui s'appliquent en conséquence à l'Union européenne; estime par conséquent qu'il convient de prendre en considération l'adhésion à la Charte sociale européenne révisée et à d'autres traités du Conseil de l'Europe pertinents en matière de droits de l'homme;
 - l'UE soit bien représentée dans les organes du Conseil de l'Europe et participe à leurs réunions; bien que l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH ne fasse pas de l'UE un membre du Conseil de l'Europe, l'Union devrait être représentée dans tous les organismes où se posent les questions européennes à la suite de l'adhésion de l'UE (CPTTD, ECRI, CEPEJ, CDDH) , ainsi qu'au sein du comité des ministres, au moins lors du contrôle de l'exécution des arrêts sur des questions en rapport avec les droits fondamentaux de l'UE, tandis que le Parlement européen devrait être représenté dans la procédure d'élection d'un juge à la Cour européenne des droits de l'homme – au niveau de l'UE lorsque les candidats au poste sont désignés et au niveau de l'APCE lorsque le juge est élu;
 - les relations entre la CJUE et la Cour européenne des droits de l'homme soient améliorées, laissant aux deux cours la flexibilité indispensable pour définir la meilleure coopération possible afin d'instaurer un meilleur dialogue régulier, et qu'en outre, cette amélioration des relations contribue à développer le système jurisprudentiel susmentionné;
 - les problèmes auxquels est confrontée la Cour européenne des droits de l'homme soient traités avec l'appui de l'UE; plutôt que diminuer l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme, l'adhésion de l'UE à la CEDH devrait permettre d'améliorer le système; +que l'Union et ses États membres veillent au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'effectivité des voies de recours internes, conformément au principe de subsidiarité établi par la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, afin d'éviter une surcharge de la Cour européenne des droits de l'homme par des requêtes répétitives et des saisines superflues; enfin, ce qui est d'importance cruciale, que l'adhésion de l'UE coïncide avec la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme;

10. souligne que, parallèlement à l'engagement politique, il est essentiel de trouver les réponses et les solutions adéquates aux principales questions techniques afin de faire bénéficier les citoyens de l'adhésion de l'UE à la CEDH; fait observer que des détails non résolus et peu clairs peuvent engendrer une certaine confusion et menacer l'objet même de cette adhésion; souligne néanmoins que des obstacles techniques ne doivent pas retarder le processus;
11. souligne que, dans la mesure où l'adhésion à la CEDH ne concerne pas uniquement les institutions européennes mais également les citoyens de l'Union, le Parlement européen doit être consulté et impliqué tout au long du processus de négociation, et doit être associé et informé immédiatement et complètement, à toutes les étapes des négociations, conformément à l'article 218, paragraphe 10, du TUE;
12. souligne qu'il est important de disposer d'un organe informel afin de coordonner le partage d'informations entre le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe;
13. suggère qu'afin de sensibiliser les citoyens à la valeur ajoutée de l'adhésion, le Conseil de l'Europe et l'UE élaborent des lignes directrices comportant des explications claires de toutes les implications et de toutes les incidences de cette adhésion; réaffirme que la Commission et les États membres devraient informer les citoyens de l'Union européenne afin que ceux-ci comprennent bien la signification des mécanismes supplémentaires et la façon de les utiliser judicieusement;
14. salue l'engagement dont fait preuve l'actuelle Présidence espagnole dans la mesure où elle a considéré cette adhésion comme une "question urgente", ainsi que l'attitude positive et coopérative du Conseil de l'Europe à cet égard; invite les présidences belge et hongroise à faire tout leur possible pour finaliser cette adhésion dans les plus brefs délais et de manière aussi simple et accessible que possible afin que les ressortissants de l'Union puissent bénéficier le plus rapidement possible de l'adhésion de l'Union à la CEDH;
15. note qu'à la suite de l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme, il se peut que tant la Cour européenne des droits de l'homme que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) soient compétentes dans certaines affaires, et indique que la saisine simultanée des deux juridictions ne sera pas permise.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	27.4.2010
Résultat du vote final	+: 41 -: 1 0: 0
Membres présents au moment du vote final	Roberta Angelilli, Vilija Blinkevičiūtė, Rita Borsellino, Emine Bozkurt, Simon Busuttil, Philip Claeys, Carlos Coelho, Cornelis de Jong, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Cornelia Ernst, Hélène Flautre, Kinga Gál, Kinga Göncz, Sylvie Guillaume, Ágnes Hankiss, Anna Hedh, Sophia in 't Veld, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Clemente Mastella, Louis Michel, Claude Moraes, Antígoni Papadopoulou, Georgios Papanikolaou, Carmen Romero López, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Csaba Sógor, Renate Sommer, Rui Tavares, Wim van de Camp, Axel Voss, Tatjana Ždanoka
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Alexander Alvaro, Edit Bauer, Anna Maria Corazza Bildt, Ioan Enciu, Nadja Hirsch, Franziska Keller, Petru Constantin Luhan, Mariya Nedelcheva, Norica Nicolai, Cecilia Wikström

19.3.2010

AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur les aspects institutionnels de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (2009/2241(INI))

Rapporteur pour avis: Cristian Dan Preda

SUGGESTIONS

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

1. se félicite de la perspective d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), qui offre l'occasion historique de rendre cohérent un espace des droits de l'homme à l'échelle du continent et au sein de l'Union européenne et, ainsi, la possibilité de garantir à l'identique les droits de l'homme et les libertés fondamentales aux citoyens de l'UE et des États membres, d'établir un dispositif de contrôle externe supplémentaire pour les droits de l'homme dans l'UE et d'assurer un développement harmonieux de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme;
2. rappelle que la promotion du respect des droits de l'homme, principe fondamental de l'UE consacré par son traité constitutif, constitue une base commune pour ses relations avec les pays tiers; estime par conséquent que cette adhésion renforcera la confiance des citoyens dans l'Union et la crédibilité de celle-ci dans le dialogue sur les droits de l'homme avec les pays tiers; souligne en outre que l'application uniforme et intégrale de la Charte des droits fondamentaux au niveau de l'UE est également essentielle pour garantir la crédibilité de l'Union dans ce dialogue;
3. se félicite de l'élimination de l'approche «deux poids deux mesures» de la politique suivie par l'Union en matière de droits de l'homme étant donné qu'avant l'adhésion, l'UE n'était pas juridiquement tenue de respecter les droits de l'homme, tandis qu'après l'adhésion, les actes de l'Union feront l'objet d'un contrôle juridictionnel externe visant à contrôler la

compatibilité des actes de l'Union avec la CEDH;

4. attire l'attention sur la valeur ajoutée apportée par les cinq protocoles de la CEDH, qui renforcent et protègent certains droits et libertés inclus ou non dans le champ d'application de la Convention et confèrent à la Cour européenne des droits de l'homme la compétence d'émettre des avis consultatifs; est d'avis que lorsque l'Union adhèrera à la CEDH, elle devrait accéder aussi aux protocoles annexés à la Convention, ainsi qu'à la Charte sociale européenne de 1961 et à la Charte sociale révisée; sans préjudice de l'article 2 du protocole n° 8 annexé au traité de Lisbonne, invite les États membres qui ne l'ont pas encore fait à signer et à ratifier dans les meilleurs délais les différents protocoles additionnels de la CEDH, eu égard à leur attachement sans cesse réaffirmé aux valeurs et principes qui fondent la démocratie et l'État de droit au sein de nos États membres et de l'Union européenne;
5. se réjouit en outre du fait que l'article premier de la CEDH garantit non seulement la protection des citoyens de l'UE et des autres personnes se trouvant sur le territoire de l'Union, mais également celle de toute personne relevant de la juridiction de l'Union même en dehors de son territoire;
6. rappelle que, en vertu du protocole n° 8 annexé au traité de Lisbonne, un mécanisme clair doit être établi afin de garantir que les recours formés par des États non membres et les recours individuels sont dirigés correctement contre les États membres et/ou l'Union;
7. souligne que, lorsqu'un justiciable introduit une requête en vertu de l'article 34 de la CEDH, la partie défenderesse devrait être identifiée selon les dispositions du droit de l'Union et, en dernier ressort, sous le contrôle de la Cour de justice, et ce, sans préjudice des droits des citoyens à former des recours individuels;
8. est d'avis que, au nom de la sécurité juridique et de la transparence des relations internationales, les particuliers et les États non membres doivent être correctement informés des matières qui relèvent de la compétence des États membres et de celles qui relèvent de l'Union, le cas échéant au moyen d'une déclaration de compétence adjointe au traité d'adhésion; insiste, dans ce contexte, sur la nécessité de mettre en place un mécanisme d'information qui tienne compte du caractère évolutif de la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres;
9. souligne que, étant donné que l'adhésion de l'UE à la CEDH est l'adhésion d'une partie autre qu'un État à un instrument juridique créé pour des États, elle devrait avoir lieu sans altérer les caractéristiques de la Convention et les modifications apportées à son système juridictionnel devraient être minimales; estime important, dans l'intérêt des justiciables à la fois de l'Union et des pays tiers, de privilégier les modalités d'adhésion qui auront le moins d'impact sur la charge de travail de la Cour européenne des droits de l'homme;
10. exprime sa ferme opposition à tout mécanisme d'évitement des divergences de jurisprudence entre la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne qui se traduirait, pour les justiciables, par un allongement des délais de procédure;
11. souligne que l'articulation avec le Conseil de l'Europe et, notamment, les questions

relatives à la participation de l'Union au Comité des ministres et à l'Assemblée parlementaire relèvent du statut du Conseil de l'Europe et nécessitent une modification de celui-ci ou, à tout le moins, l'adoption d'une résolution statutaire consignant les modifications proposées afin que les changements apportés par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne soient pris en compte;

12. insiste pour que le droit de contrôle démocratique du Parlement européen soit dûment respecté dans le cadre de la procédure de nomination du représentant de l'Union au sein du Comité des ministres et du Comité directeur des droits de l'homme et, de façon plus générale, pour toute instance du Conseil de l'Europe pour laquelle il sera convenu par l'accord d'adhésion que l'Union en fera partie;
13. considère que le Parlement doit prendre en compte prioritairement les commissions compétentes pour la désignation des membres qui seront envoyés à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe;
14. estime que, pour le bénéfice des citoyens, de la démocratie et des droits de l'homme en Europe et dans l'UE, et pour garantir le respect et la sauvegarde des droits de l'homme, la coopération entre les institutions de l'Union et les organes spécialisés du Conseil de l'Europe devrait être renforcée afin de contribuer à une plus grande cohérence et complémentarité dans la sphère des droits de l'homme au niveau paneuropéen;
15. invite également l'Union à adhérer aux organes du Conseil de l'Europe, comme le Comité pour la prévention de la torture (CPT), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ); souligne en outre que l'Union doit participer aux travaux du Commissaire aux droits de l'homme, du Comité européen des droits sociaux (CEDS), du Comité gouvernemental de la Charte sociale et du Comité européen sur les migrations et demande à être dûment informé des conclusions et décisions adoptées par ces organes;
16. considère que, dans la mesure où la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu l'applicabilité extraterritoriale de la CEDH, l'Union doit s'efforcer de respecter pleinement cette obligation dans ses relations et activités extérieures;
17. insiste, eu égard au rôle important que le traité confère au Parlement européen pour ce qui est de la conclusion de l'accord d'adhésion, pour qu'il soit dûment informé de la définition du mandat de négociation d'adhésion à la CEDH et étroitement associé aux discussions préliminaires et à la conduite des négociations sur ce texte, conformément aux dispositions de l'article 218 du TFUE.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	17.3.2010
Résultat du vote final	+: 57 -: 2 0: 4
Membres présents au moment du vote final	Gabriele Albertini, Bastiaan Belder, Elmar Brok, Michael Gahler, Ana Gomes, Andrzej Grzyb, Takis Hadjigeorgiou, Heidi Hautala, Richard Howitt, Anna Ibrisagic, Ioannis Kasoulides, Tunne Kelam, Nicole Kiil-Nielsen, Maria Eleni Koppa, Eduard Kukan, Alexander Graf Lambsdorff, Vytautas Landsbergis, Krzysztof Lisek, Sabine Lösing, Ulrike Lunacek, Mario Mauro, Kyriakos Mavronikolas, Willy Meyer, Francisco José Millán Mon, Alexander Mirsky, Andreas Mølzer, María Muñiz De Urquiza, Annemie Neyts-Uyttebroeck, Norica Nicolai, Raimon Obiols, Kristiina Ojuland, Ria Oomen-Ruijten, Pier Antonio Panzeri, Vincent Peillon, Alojz Peterle, Mirosław Piotrowski, Hans-Gert Pöttering, Cristian Dan Preda, Libor Rouček, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Nikolaos Salavrakos, Werner Schulz, Adrian Severin, Marek Siwiec, Charles Tannock, Zoran Thaler, Inese Vaidere, Johannes Cornelis van Baalen, Geoffrey Van Orden, Kristian Vigenin
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Laima Liucija Andrikienė, Charalampos Angourakis, Elena Băsescu, Diogo Feio, Georgios Koumoutsakos, Emilio Menéndez del Valle, Doris Pack, Vittorio Prodi, Indrek Tarand, Alejo Vidal-Quadras, Renate Weber, Janusz Władysław Zemke
Suppléant(s) (art. 187, par. 2) présent(s) au moment du vote final	Teresa Jiménez-Becerril Barrio

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	3.5.2010
Résultat du vote final	+: 18 -: 1 0: 0
Membres présents au moment du vote final	Carlo Casini, Andrew Duff, Zita Gurmai, Gerald Häfner, Stanimir Ilchev, Ramón Jáuregui Atondo, Constance Le Grip, Morten Messerschmidt, Potito Salatto, György Schöpflin, Indrek Tarand, Rafał Trzaskowski, Luis Yáñez-Barnuevo García
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Marietta Giannakou, Enrique Guerrero Salom, Alain Lamassoure, Íñigo Méndez de Vigo, Vital Moreira, Helmut Scholz