

**Le respect de la Charte des droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission: méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux**

**Résolution du Parlement européen du 15 mars 2007 sur le respect de la Charte des droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission: méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux (2005/2169(INI))**

*Le Parlement européen,*

- vu la communication de la Commission sur le respect de la Charte des droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission (COM(2005)0172),
- vu les articles 6 et 7 du traité sur l'Union européenne,
- vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>1</sup> proclamée à Nice le 7 décembre 2000,
- vu le traité établissant une Constitution pour l'Europe (traité constitutionnel) signé le 29 octobre 2004 à Rome, qui intègre les dispositions de la Charte des droits fondamentaux, afin de leur conférer ainsi un caractère juridiquement contraignant,
- vu sa résolution du 20 avril 2004 sur la communication de la Commission relative à l'article 7 du traité sur l'Union européenne - respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée<sup>2</sup>,
- vu sa résolution du 26 mai 2005 sur la promotion et la protection des droits fondamentaux: le rôle des institutions nationales et européennes, y compris de l'Agence des droits fondamentaux<sup>3</sup>,
- vu le rapport annuel 2005 sur la situation des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne élaboré par le réseau d'experts indépendants de l'Union européenne,
- vu le règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>4</sup> et la déclaration du Conseil sur la coopération policière et judiciaire en matière pénale,
- vu le discours prononcé par M. José Manuel Barroso, en sa qualité de président désigné de la Commission, lors de la session plénière du Parlement du 17 novembre 2004,
- vu les articles 45, 34 et 91 de son règlement,
- vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et

---

<sup>1</sup> JO C 364 du 18.12.2000, p. 1.

<sup>2</sup> JO C 104 E du 30.4.2004, p. 408.

<sup>3</sup> JO C 117 E du 18.5.2006, p. 242.

<sup>4</sup> JO L 53 du 22.2.2007, p. 1.

l'avis de la commission des affaires constitutionnelles (A6-0034/2007),

- A. considérant que l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres (article 6 du traité UE),
- B. considérant que le respect de ces principes incombe tout particulièrement au Parlement, représentant des citoyennes et des citoyens de l'Union élu au suffrage direct,
- C. considérant que cette responsabilité est d'autant plus grande qu'en l'état actuel des traités:
- le droit de recours direct au juge européen de la part des individus reste très limité<sup>1</sup>,
  - il n'y a pas de possibilité de recours collectifs ("collective action"),
  - dans plusieurs domaines, même les compétences de la Cour sont limitées (voir Titre IV du traité CE et article 35 du traité UE), sinon inexistantes (deuxième pilier - Titre V du traité UE<sup>2</sup>),
- ce qui impose au législateur européen d'autant plus de prudence lorsqu'il légifère dans des matières qui pourraient affecter la protection des droits fondamentaux,
- D. considérant que la mise en place d'une procédure de vérification de la compatibilité de toutes les propositions législatives avec la Charte des droits fondamentaux s'impose du fait de l'adoption de cette dernière par le Parlement, le Conseil et la Commission, ainsi que par tous les États membres, et de sa proclamation solennelle à toutes les citoyennes et à tous les citoyens de l'Union le 7 décembre 2000 à Nice,
- E. rappelant que la portée effective des droits fondamentaux telle qu'elle résulte de l'application de l'article 6, paragraphe 2, du traité UE est, encore à ce jour, surtout le fruit de l'interprétation juridictionnelle, mais que le législateur européen devrait aussi rendre manifeste l'interprétation qui devrait être donnée à ces droits,
- F. rappelant que, en proclamant la Charte des droits fondamentaux, le Parlement, le Conseil et la Commission ont convenu des définitions de ces droits et que, pour des raisons évidentes de cohérence et de bonne foi, ils doivent désormais s'y référer lors de l'élaboration de la législation de l'Union (voir la communication susmentionnée de la Commission (COM(2005)0172)),
- G. prenant acte du fait que, une fois repris dans la législation de l'Union, les droits tels que décrits dans la Charte acquièrent une valeur contraignante par le biais de la législation européenne qui s'en inspire,

---

<sup>1</sup> Arrêt de la Cour du 25 juillet 2002 dans l'affaire C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores/Conseil de l'Union européenne, Rec. 2002, p. I-6677.

<sup>2</sup> Ordonnance du Tribunal de première instance du 7 juin 2004 dans l'affaire T-338/02, Segi et autres/Conseil de l'Union européenne, Rec. 2004, p. II-1647.

- H. considérant que le caractère systématique, la minutie, l'objectivité, l'ouverture et la transparence de la procédure de contrôle du respect des droits fondamentaux dans les propositions législatives sont d'autant plus importants que la Charte des droits fondamentaux n'a malheureusement pas de valeur juridique contraignante à ce jour; soulignant néanmoins que la Charte des droits fondamentaux est devenue au fil des années un texte de référence pour les juridictions européennes, telles que le Tribunal de première instance, la Cour de justice<sup>1</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg, ainsi que pour de nombreuses cours constitutionnelles,
- I. considérant que le législateur européen, lors de l'évaluation préalable de l'impact sur les droits fondamentaux d'une nouvelle législation européenne, doit associer à sa réflexion tant le législateur national que la société civile, le monde académique et l'expertise d'autres organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe et les Nations unies; estimant que de cette manière, le législateur européen favoriserait la formation d'une culture de plus en plus répandue des droits fondamentaux comme cela a été le cas lors de l'élaboration de certains actes en matière de protection de la vie privée, de droit de la famille et de droit à la transparence,
- J. considérant que la proposition de la Commission d'approfondir et de mieux faire connaître au public la procédure de contrôle du respect des droits fondamentaux dans les propositions législatives appliquée depuis 2001 représente une avancée nette, en ce qu'elle favorise l'émergence d'une véritable "culture des droits fondamentaux" dans l'Union européenne,
- K. considérant que cette procédure présente toutefois un caractère trop interne, que les critères sont trop restrictifs, que le rôle du Parlement européen est insuffisant et qu'elle ne prend en considération ni les propositions visant à impliquer les parlements des États membres, comme la Chambre des Lords britannique<sup>2</sup>, ni le dialogue permanent nécessaire entre les institutions européennes, ni le recours à des organisations indépendantes dans une optique d'objectivité accrue,
- L. considérant que, pour mettre en place une véritable "culture des droits fondamentaux" dans l'Union européenne, il convient d'instituer un système général de contrôle des droits fondamentaux englobant le Conseil et les décisions prises dans le domaine de la coopération intergouvernementale,
- M. considérant qu'une réelle "culture des droits fondamentaux" consiste non seulement en un respect passif des règles, mais aussi en une promotion active des droits fondamentaux et une intervention en cas de violation ou de protection insuffisante des droits fondamentaux par les États membres,
- N. considérant que le système général de contrôle des droits fondamentaux doit prévoir un débat annuel associant les trois institutions et les parlements nationaux, notamment lorsque le Parlement européen fait état des progrès réalisés et des problèmes rencontrés dans le développement de l'UE en tant qu'espace de liberté, de sécurité et justice,

---

<sup>1</sup> Arrêt de la Cour du 27 juin 2006 dans l'affaire C-540/03, Parlement européen/Conseil de l'Union européenne, sur le droit au regroupement familial des enfants mineurs de ressortissants de pays tiers (Directive 2003/86/CE).

<sup>2</sup> Chambre des Lords, Commission "Union européenne", 16e rapport de la session 2005-2006, "Human Rights Proofing EU Legislation", 29 novembre 2005, paragraphe 149.

- O. considérant qu'à l'occasion d'un tel débat, il serait possible d'examiner à la fois:
- le rapport annuel de l'Agence des droits fondamentaux,
  - un rapport spécifique de la Commission dans le cadre de son rapport général sur l'application du droit communautaire,
  - un rapport du Conseil pour les aspects qu'il considère comme significatifs dans l'année écoulée en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux au sein de l'Union et par ses États membres,
- P. rappelant qu'à l'occasion de ces débats annuels les institutions devraient vérifier l'opportunité de réviser les législations qui auraient réduit l'exercice des libertés pour des raisons de sécurité publique,
- Q. considérant que l'existence de prisons secrètes et les enlèvements illégaux opérés par la CIA au titre de la lutte contre le terrorisme, la lenteur à fournir des explications et le manque de coopération de plusieurs gouvernements, ou la transmission de données passagers et de données bancaires par l'intermédiaire de SWIFT, sans base juridique, sont de nature à ébranler la confiance des citoyennes et des citoyens à l'égard de la capacité et de la volonté des institutions européennes de protéger les droits fondamentaux et de réprimer les atteintes à ces droits,
1. rappelle la tâche historique consistant à créer, dans la perspective d'une union sans cesse plus étroite (article 1 du traité UE), des instruments en matière de sécurité et de droit, de progrès économique et social, mais aussi de liberté;
  2. met en avant la nécessité de surmonter la crise relative au traité constitutionnel, d'en conserver les avancées principales et de consacrer le caractère juridiquement contraignant de la Charte des droits fondamentaux;
  3. salue les propositions de la Commission concernant l'approfondissement et la meilleure visibilité du processus de vérification du respect des droits fondamentaux dans ses propositions législatives, et y voit le premier résultat positif des mesures de protection des droits fondamentaux annoncées le 17 novembre 2004 par José Manuel Barroso, président de la Commission, devant le Parlement, et du groupe de travail qu'il a créé à cette fin;
  4. invite la Commission à rendre le processus de suivi plus transparent et à consulter les acteurs de la société civile, en particulier ceux qui sont potentiellement visés par les propositions concernées de la Commission;
  5. souligne que le contrôle "systématique" proposé par la Commission impose une réelle vérification minutieuse de chaque proposition législative et une justification des résultats;
  6. invite la Commission à vérifier que les propositions législatives respectent non seulement la Charte des droits fondamentaux, mais aussi l'ensemble des instruments européens et internationaux relatifs aux droits fondamentaux et les droits tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire;

7. souligne qu'un contrôle réellement systématique et rigoureux du respect des droits fondamentaux ne consiste pas uniquement à rechercher d'éventuelles erreurs de droit lorsque sont mis en balance la liberté individuelle et les exigences de l'intérêt général, mais nécessite aussi dans chaque cas une analyse politique afin d'identifier, parmi les diverses solutions assurant une juste pondération de ces intérêts, celle qui présente le meilleur équilibre entre l'objectif poursuivi et la limitation des droits fondamentaux (optimisation en termes de droits fondamentaux);
8. estime utile d'axer le contrôle sur les différents droits fondamentaux concernés dans chaque cas et juge indispensable que chacun de ces droits fasse l'objet d'une mention expresse dans les considérants;
9. espère que la méthodologie indiquée, par laquelle la Commission entend appliquer la Charte des droits fondamentaux dans ses propositions législatives, pourra être mise en œuvre sur un plan pratique et concret;
10. réaffirme qu'il importe que le contrôle systématique interne du respect des droits fondamentaux au cours de la phase d'élaboration des propositions législatives fasse l'objet d'un rapport explicatif approprié visant à exposer d'un point de vue juridique le respect de ces droits;
11. invite la Commission à revenir sur sa décision d'intégrer dans l'évaluation d'impact la dimension des droits fondamentaux dans les trois catégories existantes – impacts économiques, sociaux et environnementaux – et à créer une catégorie spécifique "impacts sur les droits fondamentaux", seule garantie de la prise en compte de tous les aspects des droits fondamentaux;
12. souligne le droit qu'a la Commission, pendant toute la procédure législative, de retirer sa proposition avant qu'elle ne soit adoptée par le Conseil, en cas de modification enfreignant un droit fondamental;
13. refuse le droit que se réserve la Commission d'introduire un recours en annulation, après "examen politique au cas par cas", et insiste sur la prééminence absolue de la défense des droits fondamentaux et des libertés sur toute considération politique;
14. estime nécessaire d'étendre la procédure de respect de la Charte des droits fondamentaux à toute la procédure législative, ainsi qu'à la comitologie, de renforcer la position du Parlement, de préciser le rôle de l'Agence des droits fondamentaux et de solliciter son soutien plus fréquemment;
15. envisage à cet égard de modifier l'article 34 de son règlement, afin de confier à la commission des libertés civiles l'examen de l'impact des propositions législatives, des mesures et des actes réglementaires présentant un lien avec les droits fondamentaux, ainsi que ses articles 91 et 115, afin que les résolutions du Parlement puissent aussi porter sur la situation dans les États membres, de telle sorte qu'il puisse s'acquitter à un stade précoce de la responsabilité qui lui incombe en vertu des articles 6 et 7 du traité UE;
16. souligne qu'en dépit de l'existence de mécanismes généraux de consultation, il est important de mieux associer les organisations et organes extérieurs indépendants qui s'occupent de manière spécifique des problèmes liés aux droits fondamentaux; à cette fin, invite la Commission à prévoir un mécanisme spécifique de consultation de ces organisations et

organes au cours de la procédure d'élaboration des propositions législatives ayant un impact sur les droits fondamentaux;

17. invite le Conseil à renforcer également le contrôle systématique des droits fondamentaux en matière de coopération intergouvernementale, d'en rendre les résultats publics et de s'assurer aussi le soutien de l'Agence des droits fondamentaux;
18. réaffirme que, s'il y a lieu et sur une base volontaire, le Parlement et les autres institutions de l'Union européenne peuvent bénéficier, dans le cadre du processus législatif, de l'expertise acquise par l'Agence en matière de droits fondamentaux, ainsi que dans les domaines de la coopération policière et judiciaire;
19. rappelle que ni les traités ni le règlement (CE) n° 168/2007 n'empêchent le Parlement de requérir l'assistance de l'Agence des droits fondamentaux dans l'application de l'article 7 du traité UE; attend de la Commission et de l'Agence des droit fondamentaux qu'elles prévoient dans le cadre pluriannuel, ainsi que dans le programme annuel de travail, les ressources financières et humaines nécessaires pour que l'Agence des droits fondamentaux soit en mesure de répondre convenablement aux demandes que lui adresse le Parlement dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées en vertu de l'article 7 du traité UE;
20. souligne combien il est important de disposer de structures de communication et d'information adéquates à destination des citoyens et des institutions européennes en ce qui concerne le contrôle interne du respect des droits fondamentaux et également, d'élaborer des rapports périodiques à ce propos;
21. demande aux parlements des États membres de vérifier que toutes les décisions et mesures, en particulier dans les domaines de la coopération policière et judiciaire et de la politique étrangère et de sécurité commune, sont compatibles avec la Charte des droits fondamentaux, afin de garantir l'indivisibilité des droits fondamentaux et un examen systématique et minutieux des droits fondamentaux dans toutes les politiques de l'Union;
22. invite le Conseil et la Commission à présenter au Parlement européen et aux parlements nationaux un rapport annuel sur la politique des droits fondamentaux de l'Union, conformément à l'article 4 du traité UE et aux articles 200 et 212 du traité CE, et à entamer un dialogue systématique, ouvert et permanent sur le respect des droits fondamentaux dans l'Union;
23. invite la Commission et le Conseil à rendre compte au Parlement des suites données aux rapports établis par le réseau d'experts nationaux;
24. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et parlements des États membres et des pays candidats.