

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 27.4.2005
COM(2005) 172 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Le respect de la Charte des droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission

Méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Le respect de la Charte des droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission

Méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux

I. Introduction

1. La Commission a décidé, le 13 mars 2001[1], que toute proposition d'acte législatif et tout acte réglementaire à adopter par le Collège feraient l'objet, lors de leur élaboration et selon les procédures habituelles, d'un contrôle préalable de compatibilité avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[2]. Elle a également décidé que les propositions législatives et actes réglementaires qui présentent un lien spécifique avec les droits fondamentaux feront l'objet d'une déclaration formelle de compatibilité sous la forme d'un considérant attestant du respect de la Charte[3]. Le législateur retient désormais systématiquement un tel considérant.

2. Depuis lors, la pratique s'est installée d'invoquer les droits fondamentaux de la Charte dans les consultations interservices. Dans certains cas, la Commission a rendu compte de la compatibilité avec la Charte de ses propositions législatives dans l'exposé des motifs de celles-ci (notamment dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice). Dans de nombreux autres cas, toutefois, le considérant a été le seul témoin de la vérification du respect des droits fondamentaux.

3. Entre-temps, la Commission s'est dotée de nouveaux instruments dans le cadre de sa programmation politique horizontale, et notamment celui de l'évaluation d'impact (impact assessment). Toutes ses initiatives importantes, et notamment les initiatives législatives, doivent être accompagnées d'une évaluation intégrée de leur impact probable. La Commission a décidé qu'à partir de 2005, toutes les propositions législatives et les principales propositions politiques, prévues dans son programme législatif et de travail annuel, feront l'objet d'une évaluation d'impact[4].

---

1 SEC(2001) 380/3.

2 La Charte a été solennellement proclamée par les Présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission le 7 décembre 2000 (JO C 364 du 18.12.2000, p. 1). Ayant subi des légères modifications, elle constitue la deuxième partie du traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé le 29 octobre 2004 (JO C 310 du 16.12.2004, p. 1). Elle n'a donc pas de valeur juridique contraignante. Toutefois, elle reprend des principes fondamentaux auxquels la jurisprudence a donné un caractère contraignant en tant que principes généraux du droit communautaire.

3 Le libellé de ce considérant tel qu'il figure dans le document SEC(2001) 380/3 est le suivant: « Le présent acte respecte les droits fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus notamment par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. » Une deuxième phrase peut, le cas échéant, être ajoutée : « En particulier, le présent acte vise à assurer le plein respect du droit XX et / ou à promouvoir l'application du principe YY (article XX et / ou article YY de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) ».

4 Voir le programme de travail de la Commission pour 2005, COM(2005) 15 final.

4. Enfin, la Charte a été intégrée au traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé le 29 octobre 2004.

5. Compte tenu des éléments qui précèdent, la présente communication développe une méthodologie pour la mise en œuvre efficace de la Charte dans les propositions législatives de la Commission. Cette méthodologie vise un triple objectif:

   – permettre aux services de la Commission d'effectuer une vérification systématique et rigoureuse du respect de tous les droits fondamentaux concernés lors de l'élaboration de toute proposition législative;

   – permettre aux membres de la Commission, et en particulier au groupe de Commissaires « Droits fondamentaux, lutte contre la discrimination et égalité des chances », de suivre les résultats de cette vérification et de promouvoir « une culture des droits fondamentaux »;

   – rendre plus visibles pour les autres institutions et pour le public les résultats du contrôle des droits fondamentaux par la Commission. La Commission devra donner le bon exemple, ce qui lui permettra également de veiller avec crédibilité et autorité au respect des droits fondamentaux dans les travaux des deux branches du pouvoir législatif.

II. Le contrôle systématique du respect des droits fondamentaux par les services lors de l'élaboration de l'initiative et de la consultation interservices

6. L'objet central de la méthodologie est de permettre aux services de la Commission de vérifier systématiquement et rigoureusement le respect de tous les droits fondamentaux concernés lors de l'élaboration de toute proposition législative de la Commission.

7. Une telle vérification s'effectue déjà dans le cadre de l'élaboration du projet par le service chef de file et, en particulier, lors de la consultation interservices, au cours de laquelle le Service juridique examine le respect des droits fondamentaux comme partie intégrante de son contrôle de la légalité. Cette démarche correspond à l'approche retenue dans la décision de la Commission du 13 mars 2001 selon laquelle le contrôle de conformité avec la Charte doit se faire lors de l'élaboration, selon les procédures habituelles, des propositions législatives de la Commission.

8. Cette approche sera en principe maintenue. La conformité avec les droits fondamentaux des actions de la Commission est un des aspects primordiaux de la légalité constitutionnelle de celles-ci ; son examen doit rester partie intégrante du contrôle de la légalité en général. Il ne paraît pas nécessaire ni approprié de créer de nouvelles structures ou procédures administratives particulières pour cet aspect du contrôle de la légalité.

9. Toutefois, afin de renforcer et de systématiser encore, en pratique, le contrôle exercé au moment de la consultation interservices, les droits fondamentaux seront davantage mis en exergue dans deux documents clés soumis conjointement avec le projet de proposition législative:

– l'évaluation d'impact (*impact assessment*), qui devrait inclure un aperçu aussi complet et précis que possible des différents effets sur les droits individuels (voir *infra*, III);

– l'exposé des motifs, qui devrait contenir, pour certaines propositions législatives, une section consacrée à la motivation juridique du respect des droits fondamentaux (voir *infra*, IV).

10. L'évaluation d'impact et l'exposé des motifs *se complètent mutuellement* dans le cadre de la présente méthodologie.

11. L'évaluation d'impact vise à fournir aux services de la Commission, dès les premiers stades de l'élaboration d'une initiative, une vue complète des effets de celle-ci, le cas échéant en fonction des options qu'elle envisage, sur les individus et groupes dont les droits peuvent être concernés.

12. Par contre, l'évaluation d'impact ne peut pas avoir pour objet de contenir l'examen juridique, à savoir la qualification juridique des effets décelés, au regard des standards de la Charte, de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence. Cet examen juridique exige une expertise particulière et il doit se faire par rapport à un projet avancé de texte législatif. Il doit, autant que possible, être entamé dans un premier temps au sein du service chef de file lui-même, puis s'effectuer au moment de la consultation interservices par le biais de l'intervention formelle du Service juridique ; le cas échéant, il devra, selon les modalités énoncées ci-après (partie IV), être résumé dans l'exposé des motifs et ainsi être rendu publiquement visible.

13. L'évaluation d'impact deviendra ainsi un outil essentiel pour *préparer* le contrôle juridique définitif du respect de la Charte en en fournissant les bases informatives, sans pour autant se substituer à ce contrôle[5]. Les conclusions de ce contrôle juridique devraient, lorsque des questions sérieuses sont posées, figurer dans l'exposé des motifs.

14. Cette approche se justifie d'autant plus que la réalisation d'une évaluation d'impact n'est pas prévue pour toutes les propositions législatives[6], et que des problèmes relatifs aux droits fondamentaux ne surgissent parfois qu'au niveau soit des dispositions détaillées de mise en œuvre, soit des éléments très spécifiques d'un acte législatif que l'évaluation d'impact ne permet pas d'appréhender.

15. Par ailleurs, le service chef de file veillera à ce que la direction générale « Justice, liberté et sécurité » soit associée à la consultation interservices lorsqu'une proposition est susceptible de soulever des questions au regard des droits fondamentaux, notamment à la lumière de l'évaluation d'impact. De même, il veillera à l'association

---

5 La Commission a déjà souligné que l'évaluation d'impact n'est qu'un outil d'aide à la décision qui ne remplace pas l'appréciation politique (voir la communication du 5.6.2002, COM(2002) 276 final, p. 3). De même, cette évaluation devrait être considérée comme un support essentiel pour l'examen juridique auquel doivent procéder les services de la Commission, en particulier lors de la consultation interservices.

6 Même des initiatives législatives qui ne figurent pas dans le programme législatif et de travail de la Commission peuvent cependant être incluses parmi les initiatives nécessitant une évaluation d'impact.

de la direction générale compétente en matière de relations extérieures lorsqu'une proposition pourrait affecter les droits fondamentaux de ressortissants de pays tiers se trouvant à l'extérieur de l'Union.

16. Les actes réglementaires ou décisionnels adoptés par la Commission elle-même directement sur la base du traité ou en vertu de ses pouvoirs d'exécution et moyennant les procédures de comitologie, peuvent également s'avérer sensibles au regard des droits fondamentaux. La préparation de ces actes est également soumise à la procédure de consultation interservices, qui permet dès lors d'effectuer un contrôle de leur conformité avec la Charte selon les principes énoncés ci-dessus. A la différence des propositions législatives, les actes réglementaires ou décisionnels de la Commission ne sont toutefois pas accompagnés par un exposé de motifs ni obligatoirement soumis à une évaluation d'impact ; une telle étude pourra néanmoins être menée exceptionnellement lorsque, de l'avis du service chef de file, l'importance des impacts prévisibles d'un acte réglementaire envisagé le justifie et le cadre législatif le permet.

III. La prise en compte des droits fondamentaux dans l'évaluation d'impact

17. L'évaluation d'impact est un instrument que la Commission utilise depuis 2002[7]. Son objectif essentiel est de remplacer la pratique existante des évaluations d'impact menées dans des secteurs particuliers par l'intégration des évaluations d'impact dans un seul instrument global s'appliquant à tous les secteurs et portant sur les impacts économiques, sociaux et environnementaux. En octobre 2004, la Commission a adopté un rapport[8] évaluant les premiers résultats et décrivant les mesures permettant d'améliorer cet instrument. Sur la base de ce rapport, de nouvelles lignes directrices relatives à l'évaluation d'impact sont préparées et seront appliquées prochainement. Ces lignes directrices contiennent une nouvelle liste des impacts à prendre en considération dans l'évaluation[9].

18. Afin de tenir mieux compte de la dimension des droits fondamentaux, une série de questions additionnelles concernant en particulier les droits fondamentaux a été insérée dans la liste d'impacts figurant dans les nouvelles lignes directrices relatives à l'évaluation d'impact. Cela permettra d'effectuer un recensement exhaustif des impacts sur les droits fondamentaux et une analyse de leur proportionnalité au regard de leur portée et de leur ampleur.

19. La liste comporte toujours trois catégories, à savoir les impacts économiques, sociaux et environnementaux. Au lieu de créer une quatrième catégorie distincte pour les droits fondamentaux, ou une sous-partie dans la section consacrée aux impacts sociaux, les questions additionnelles relatives aux droits fondamentaux ont été incorporées aux trois catégories existantes, en fonction de leur liens avec les éléments qui y figurent déjà. Cette approche s'explique par le fait que les droits fondamentaux de la Charte sont très divers et touchent tous les secteurs. Ainsi, par exemple, les impacts sur les droits de propriété, sur la liberté d'exercer une activité commerciale ou une profession seront plus faciles à détecter et à évaluer dans la

---

7 Communication de la Commission sur l'évaluation d'impact du 5.6.2002, COM(2002) 276 final.

8 SEC(2004) 1377.

9 Cette liste remplacera la liste figurant à l'annexe II du document SEC(2004) 1377.

section «impacts économiques». De la même manière, les questions relatives aux droits sociaux devraient être traitées dans la section consacrée aux «impacts sociaux». L'introduction d'une quatrième catégorie consacrée aux «droits fondamentaux» pourrait amener les services d'évaluation à faire des répétitions inutiles au lieu de concentrer leur analyse sur les impacts pratiques pouvant s'avérer importants pour ces droits. La création d'une sous-partie dans le chapitre consacré aux «impacts sociaux» ne refléterait pas correctement la diversité des droits sociaux, économiques et politiques prévus par la Charte ni l'équilibre qui existe entre eux.

IV. La prise en compte des droits fondamentaux dans l'exposé des motifs

20. Dans le cas de certaines propositions législatives récentes de la Commission, l'exposé des motifs contient déjà un examen plus ou moins détaillé du respect des droits fondamentaux. Il ne s'agit toutefois pas d'une pratique systématique valable pour toutes les propositions qui ont soulevé des questions liées aux droits fondamentaux et pour lesquelles la Commission a inclus le considérant type « respect de la Charte » prévu dans la décision de la Commission du 13 mars 2001. En même temps, il apparaît nécessaire que des lignes directrices répondent à la question de savoir *quelles propositions législatives* devraient contenir le considérant « Charte ».

21. La décision de la Commission du 13 mars 2001 a prévu l'insertion d'un considérant dans le cas *« des propositions législatives présentant un lien spécifique avec les droits fondamentaux »*. Contrairement à la règle valable pour le considérant concernant le principe de subsidiarité, elle n'a donc, à juste titre, pas retenu une application systématique. Il ne paraît pas possible ni souhaitable de donner des consignes détaillées à cet égard. Les services doivent trouver le juste équilibre entre le risque d'une banalisation qui découlerait d'un usage généralisé du considérant et la vigilance nécessaire pour garantir que toute question sérieuse touchant au respect d'un droit fondamental soit appréhendée.

22. Il est toutefois possible de formuler deux critères mutuellement non exclusifs qui guideront la pratique. Ainsi, le considérant « Charte » se justifiera :

- lorsqu'il apparaît, au vu notamment des informations fournies dans l'évaluation d'impact, que la proposition législative comporte une *limitation* d'un droit fondamental qui doit être justifiée au regard de l'article 52 de la Charte[10] ; il en ira de même dans le cas d'une différence directe ou indirecte de traitement exigeant une justification au regard de l'égalité générale devant la loi et de la non-discrimination ;

- lorsque la proposition législative vise à *mettre en œuvre* ou à *promouvoir* un droit fondamental particulier.

23. En outre, il convient d'établir la règle selon laquelle dorénavant, pour toute proposition législative qui contiendra ce considérant type « Charte», l'exposé des motifs devra inclure une section résumant brièvement les motifs qui permettent d'estimer que les droits fondamentaux ont été respectés.

---

[10] Cet article correspond à l'article II-112 du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

24. Cette règle a une double finalité :

– d'une part, la Commission rendra ainsi publiquement compte de son examen juridique du respect des droits fondamentaux de la Charte dans le cadre de toute initiative législative soulevant des questions sérieuses au regard de ces droits. Elle évitera ainsi le reproche, parfois adressé dans le passé, d'avoir simplement affirmé la conformité avec la Charte par l'inclusion du considérant type, sans toutefois s'expliquer sur les raisons qui l'ont amenée à ce constat ;

– d'autre part, cette règle, tout comme l'inclusion des droits fondamentaux dans l'évaluation d'impact, vise à renforcer l'efficacité du contrôle interne. En effet, l'obligation pour les services chefs de file de formuler, dans leur projet d'exposé des motifs, un résumé relatif au respect des droits fondamentaux sensibilisera les services à ces questions et fournira une meilleure base pour l'examen juridique formel lors de la consultation interservices. Le Service juridique devra prêter une attention particulière à cette partie de l'exposé des motifs et fournir toute l'assistance requise pour sa mise au point définitive.

V. Suivi par le groupe de Commissaires du contrôle interne du respect des droits fondamentaux

25. Si le contrôle interne du respect de la Charte incombe essentiellement aux services, il est néanmoins important que les membres de la Commission, et particulièrement ceux du groupe « Droits fondamentaux, lutte contre la discrimination et égalité des chances », en suivent de près le fonctionnement et les principaux résultats. Le Service juridique informera périodiquement le groupe de Commissaires des cas significatifs d'application du contrôle interne des droits fondamentaux. Dans les cas très particuliers d'initiatives législatives qui nécessitent un équilibrage délicat de plusieurs droits fondamentaux opposés, le groupe pourrait aussi être amené à formuler des orientations politiques à l'intérieur des marges d'appréciation laissées par les dispositions de la Charte.

26. Enfin, un bilan général de ce contrôle interne, préparé par le Service juridique en accord avec la direction générale « Justice, liberté et sécurité » et le Secrétariat général, sera présenté au groupe en 2007 avec, le cas échéant, des propositions visant à modifier ou compléter la présente méthodologie à la lumière de l'expérience acquise. En outre, dès l'entrée en fonction de l'Agence des droits fondamentaux, prévue pour janvier 2007, il y aura lieu de tirer profit, dans le cadre de la présente méthodologie, des travaux et de l'action de cette future Agence, qui prolongera l'action de l'Observatoire de Vienne sur le racisme et la xénophobie.

VI. Suivi du respect des droits fondamentaux dans les travaux du législateur

27. La responsabilité de la Commission, en tant que gardienne des traités et donc des droits fondamentaux, ne s'arrête pas au moment où elle a soumis une proposition au législateur.

28. Aussi la Commission, et le groupe de Commissaires en particulier, suivront-ils également les travaux des deux branches du pouvoir législatif du point de vue du respect des droits fondamentaux, notamment dans le cas de dossiers particulièrement sensibles au regard de ces droits ou lorsque des arguments liés à ces droits sont

évoqués dans la procédure législative. La Commission défendra le niveau de protection des droits fondamentaux fixé dans ses propositions législatives et mettra en garde contre toute atteinte injustifiée à ce niveau de la part du législateur.

29. En dernier ressort, la Commission se réservera le droit d'introduire, sous réserve d'un examen politique au cas par cas, un recours en annulation pour violation des droits fondamentaux lorsqu'elle estime la violation avérée et que toute possibilité d'interprétation compatible avec les droits fondamentaux de l'acte adopté est exclue.

VII. Publicité du contrôle interne des droits fondamentaux

30. Le contrôle interne du respect des droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission doit faire l'objet d'une communication appropriée *à destination des citoyens européens*.

31. Une telle publicité accrue poursuivra un triple objectif :

- la Commission rendra ainsi visible ses propres efforts en matière de respect des droits fondamentaux, ce qui renforcera la crédibilité de ses initiatives ;
- cette publicité promouvra également l'image de la Charte en tant que vecteur essentiel de l'identité européenne des citoyens fondée sur des valeurs communes ;
- enfin, la sensibilisation du public encouragera les citoyens et la société civile à faire valoir leurs droits fondamentaux dans le cadre des consultations auxquelles procède la Commission, ce qui favorisera à son tour une prise en compte plus complète et une promotion plus affirmée de ces droits dans les politiques de l'Union.

32. La communication publique de cette activité de la Commission se fera à trois niveaux :

- tout d'abord, la présente communication informera les autres institutions et le public sur les principes du contrôle interne de la conformité avec les droits fondamentaux des propositions législatives de la Commission ;
- ensuite, la publicité des documents relatifs à l'évaluation d'impact et la section consacrée aux droits fondamentaux dans les exposés des motifs permettront aux autres institutions et au public de suivre concrètement le contrôle des initiatives législatives au regard de la Charte ;
- enfin, chaque fois que la Commission consultera les parties intéressées, la société civile et le grand public lors de l'élaboration de ses initiatives – et notamment dans le cadre de l'étude d'impact -, elle attirera l'attention sur les droits de la Charte et sur son propre contrôle interne du respect de ceux-ci en invitant les parties consultées à faire valoir leurs droits fondamentaux. Cette démarche est essentielle pour garantir des évaluations d'impact complètes et équilibrées et pour promouvoir, plus généralement, une véritable « culture des droits fondamentaux » au sein de l'Union européenne.