



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

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

2.7.2013

DOCUMENT DE TRAVAIL II

sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne en 2012

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

Rapporteur: Louis Michel

DT\942157FR.doc

PE514.669v02-00

FR

Unie dans la diversité

FR

La nécessité d'élaborer des instruments européens dans le domaine des droits fondamentaux, de l'État de droit et de la démocratie dans le cadre des traités actuels et futurs

Les traités actuels accordent déjà à l'Union européenne de vastes compétences en matière de droits fondamentaux, comme l'a souligné le Parlement européen à plusieurs reprises¹. **L'article 2 du traité UE** énonce les valeurs sur lesquelles se fonde l'Union, à savoir les droits fondamentaux, la démocratie et l'État de droit, ainsi que l'égalité et la protection des personnes appartenant aux minorités. Ces valeurs correspondent aux "critères de Copenhague" (critères d'adhésion à l'UE) et constituent la base même de l'Union. Si un État membre venait à enfreindre ces valeurs, l'UE aurait le pouvoir, le droit et le devoir de prendre des mesures sur la base de l'article 7 du traité UE. Le fait que l'article 2 sur les valeurs s'accompagne de la procédure prévue à l'article 7, démontre également à quel point il est important de l'appliquer correctement.

Le rapporteur estime que l'Union n'a pas pris en considération l'article 2 de manière adéquate, ce qui a entraîné les résultats visibles aujourd'hui et la critique rappelée dans le document de travail I. Il pense qu'il est grand temps de remédier à cette situation, en tirant pleinement parti du potentiel des traités, et de **mettre en place un nouveau mécanisme visant à garantir le respect, la protection et la promotion des droits fondamentaux et des valeurs de l'Union visés à l'article 2 du traité UE**, en:

- 1) élaborant des indicateurs;
- 2) assurant le suivi de la situation au sein de l'Union, ainsi que dans les États membres;
- 3) procédant à des évaluations par thème et par État membre, concernant tous les instruments relatifs aux droits de l'homme (CEDH, Conseil de l'Europe, ONU, etc.);
- 4) développant et statuant sur un ensemble de recommandations et de sanctions pour traiter les violations de l'article 2 du traité UE.

La Commission pourrait adopter une décision sur ces questions, comme elle l'a fait pour le suivi en matière de corruption au sein de l'Union européenne et dans les États membres², et proposer de nouvelles mesures politiques, en collaboration avec le groupe d'experts de l'Union et l'Agence des droits fondamentaux (FRA). Une telle décision permettrait enfin de surmonter les critiques sur le manque d'indicateurs et de critères d'évaluation, de différences de traitement et de partialité politique, et constituerait un instrument puissant pour garantir la bonne application de l'article 2 et s'assurer que chaque décision prise sur la base de l'article 7 repose sur des critères et une évaluation objectifs.

L'article 7 a été inséré dans le traité d'Amsterdam en 1997 et modifié par les traités de Nice et de Lisbonne³. **L'article 7, paragraphe 1, du traité UE** définit une procédure qui n'est pas du

¹Entre autres, dans les rapports sur les droits fondamentaux, dans le rapport sur la liberté des médias et dans le projet de rapport sur la situation en Hongrie.

²Sur le modèle de la décision de la Commission du 6.6.2011 instituant un mécanisme de suivi de l'Union européenne en matière de lutte contre la corruption aux fins d'une évaluation périodique ("rapport anticorruption de l'UE") [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/com_decision_c\(2011\)_360_final_fr.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/com_decision_c(2011)_360_final_fr.pdf)

³Le traité de Lisbonne supprime la possibilité pour le Conseil de "demander à des personnalités indépendantes de présenter dans un délai raisonnable un rapport sur la situation dans l'État membre en question".

tout "nucléaire": il prévoit simplement l'ouverture d'un dialogue *formel et institutionnel* entre les institutions européennes et un État membre lorsqu'il existe un risque évident de violation grave des valeurs de l'Union, ainsi que la possibilité pour les institutions européenne de formuler des recommandations.

L'article 7, paragraphe 2, du traité UE, qui refuse sans motif valable au Parlement européen le droit d'initiative, prévoit que des sanctions ("certains des droits découlant de l'application des traités à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil") peuvent être prises en cas de violation grave et persistante par un État membre des valeurs visées à l'article 2 *du traité UE*.

Le fait qu'il n'ait pas été utilisé jusqu'à présent, et notamment concernant la Hongrie, est dû à l'absence de volonté politique des États membres, de la Commission et du Parlement européen et aux seuils de majorité élevés nécessaires pour l'appliquer. En outre, la procédure est essentiellement politique (en raison également d'une mauvaise application de l'article 2 du traité UE); la FRA ne joue aucun rôle en la matière⁴, tandis que les sanctions ne sont énoncées que dans le cadre de l'article 7, paragraphe 2, du traité UE.

Le rapporteur estime que, même si **un certain nombre de questions importantes pourraient et devraient déjà être abordées et résolues dans le cadre des traités actuels** (y compris par exemple les appels précédents du Parlement européen en faveur de la création d'un "cycle politique européen sur les droits fondamentaux" et d'un "forum interinstitutionnel annuel" sur la protection des droits fondamentaux; du développement d'"indicateurs sur les droits fondamentaux en coopération avec l'Agence des droits fondamentaux" ou d'un rapport annuel sur les valeurs fondatrices visées à l'article 2 du traité UE; d'une meilleure exploitation de la FRA et de la révision de son mandat; de la mise en œuvre et de la poursuite de la communication de la Commission sur l'article 7 du traité UE et des détails des sanctions; du développement par la Commission de son rapport annuel sur l'application de la Charte des droits fondamentaux dans un rapport sur la situation des droits fondamentaux au sein de l'Union et de ses États membres; de l'élargissement du tableau de bord de la Commission sur la justice civile vers un tableau de bord sur les droits fondamentaux, la démocratie, l'État de droit et la justice pénale; de l'élaboration d'un mécanisme européen visant à garantir l'application des jugements de la CEDH dans l'Union; de la mise en œuvre par le Conseil de l'article 70 TFUE pour procéder à des évaluations sur les droits fondamentaux, la démocratie et l'État de droit dans les États membres, etc.), **d'autres nécessitent une révision des traités** (par exemple, le fractionnement de l'article 7 du traité UE en deux articles distincts, la dépolitisation et la poursuite du développement des procédures en vigueur, l'abaissement des seuils de l'article 7 du traité UE, l'implication formelle du Parlement européen, de la FRA ou

⁴Le Conseil a adopté une déclaration selon laquelle il peut demander l'assistance de l'Agence en tant que personne indépendante s'il le juge utile lors d'une éventuelle procédure au titre de l'article 7 du traité UE, nonobstant le fait que la FRA n'effectuera pas de surveillance systématique et permanente de l'État membre aux fins de l'article 7 du traité UE (voir la déclaration du Conseil sur une procédure engagée en vertu de l'article 7 du traité UE, 6396/07 ADD 1, 27 février 2007, p. 3). Dans le même temps, la Commission a souligné que tout "cadre juridique et politique d'application de l'article 7 [...] demande [...] un suivi rigoureux et efficace du respect et la promotion des valeurs communes." (voir la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'article 7 du Traité sur l'Union européenne - Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, COM (2003) 606, final, page 9, 15.10.2003).

de sages, la mention explicite des sanctions à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, l'insertion éventuelle d'un nouvel article inspiré de l'article 121 TFUE⁵, etc.).

Ceci étant dit, le rapporteur estime que le report des décisions et des actions qui peuvent être adoptées aujourd'hui en vue d'une "réflexion ultérieure"⁶ sur une réforme du traité ne constitue pas la manière appropriée de répondre au besoin urgent de veiller au respect, à la protection et à la promotion des droits fondamentaux et des valeurs fondatrices de l'Union. Comme illustré ci-dessus, il existe déjà une pléthore de mesures qui peuvent contribuer au maintien et à la promotion des valeurs énoncées à l'article 2 et de la confiance mutuelle, et qui peuvent être appliquées immédiatement.

L'Union européenne a été capable d'élaborer de nouveaux instruments pour faire face à la crise économique et financière actuelle, et pour coordonner ses actions au niveau européen et national par l'intermédiaire du semestre européen, en termes d'indicateurs, d'objectifs et de priorités, d'évaluation, de recommandations nationales, de système de suivi et d'avertissements, et de sanctions. Elle devra au moins faire preuve du même courage et de la même détermination dans les domaines qui touchent aux libertés et aux droits des citoyens européens, ainsi qu'aux valeurs sur lesquelles reposent l'Union européenne et le projet.

Le rapporteur serait favorable à un débat sur les questions soulevées dans les deux documents de travail qui serviront de base pour le développement de la partie plus institutionnelle du rapport sur les droits fondamentaux et pour le débat public qui sera lancé par la Commission à la demande du Conseil.

⁵Cette possibilité a été évoquée par la commissaire Reding lors de son intervention à la commission des libertés civiles, le 19 juin 2013. Le rapport du Parlement européen sur les droits fondamentaux adopté en 2012 semble également aller dans le même sens, voir paragraphe 1.

⁶Vice-présidente Reding, Sauvegarder l'État de droit et résoudre le "dilemme de Copenhague": vers un nouveau mécanisme européen, Conseil des affaires générales, avril 2013.