

E 2766

ASSEMBLÉE NATIONALE

DOUZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 18 novembre 2004

Annexe au procès-verbal de la séance
du 18 novembre 2004

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

Communication de la Commission. L'Agence des Droits
Fondamentaux.



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 25.10.2004
COM(2004) 693 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**L'Agence des Droits Fondamentaux
Document de consultation publique**

{SEC(2004)1281}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

L'Agence des Droits Fondamentaux Document de consultation publique

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	3
2.	LE DOMAINE D'ACTION DE L'AGENCE	5
2.1.	Mandat limité au champ d'application du droit communautaire (ou de l'Union)	5
2.2.	Mandat couvrant l'article 7 TUE	6
3.	LES DROITS ET DOMAINES THÉMATIQUES QUI FERONT L'OBJET DES TRAVAUX DE L'AGENCE	7
4.	LA COUVERTURE GÉOGRAPHIQUE	8
5.	LES TÂCHES A ATTRIBUER À L'AGENCE.....	8
5.1.	Collecte et analyse d'informations.....	8
5.2.	Avis et opinions à l'attention des institutions de l'Union et des Etats membres	9
5.3.	Une stratégie de communication et de dialogue	9
6.	ASSURER DES RELATIONS AVEC LA SOCIETE CIVILE	10
7.	ASSURER DES SYNERGIES AVEC D'AUTRES ENTITES	10
7.1.	Avec le Conseil de l'Europe	10
7.2.	Avec les instituts nationaux de promotion et de protection des droits de l'Homme..	10
7.3.	Avec le réseau d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux.....	10
8.	LA STRUCTURE DE L'AGENCE.....	11
	Annexe : Références.....	12

1. INTRODUCTION

Les représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil européen de Bruxelles, les 12 et 13 décembre 2003, ont décidé d'élargir le mandat de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (1)¹, afin de le transformer en Agence des droits fondamentaux (2).

Cette décision vient clore un long débat qui a vu des prises de position nombreuses en faveur de la création d'une telle Agence (3). Le Conseil européen de Cologne avait suggéré en juin 1999 d'examiner l'opportunité de créer une Agence pour les droits de l'homme et la démocratie (4). Le Parlement européen s'est également fait l'écho de cette idée (5).

La Commission adhère pleinement à cette décision, qui est en ligne avec les engagements explicites de l'Union à respecter les droits fondamentaux (6).

Par ailleurs, l'adhésion à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH) renforcera l'engagement de l'Union dans la protection des droits fondamentaux, en introduisant un contrôle juridictionnel externe sur le respect des droits fondamentaux par l'Union (7).

La décision de créer une Agence des droits fondamentaux se place dans une évidente continuité au regard des objectifs assignés à l'Observatoire, dont le rôle est déjà de donner aux institutions communautaires les moyens de s'acquitter de l'obligation de respecter les droits fondamentaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des actes adoptés dans leur domaine de compétence (8). A cette fin, la tâche principale de l'Observatoire, qui dispose actuellement de moyens limités en personnel et en budget (9), consiste à collecter et analyser des données sur le racisme et la xénophobie, ainsi qu'à en étudier les causes.

Lorsque la décision de décembre 2003 a été prise, le règlement établissant l'Observatoire faisait l'objet d'une proposition de refonte de la Commission (10), présentée suite à une évaluation externe de l'Observatoire (11). Bien que cette proposition ait été retirée, les conclusions de l'évaluation restent valides en ce qui concerne l'Observatoire et seront prises en considération lors de la mise en place de l'Agence.

La création de l'Agence, soulève des questions délicates telles que celle de la base juridique (les compétences communautaires en matière de droits fondamentaux étant limitées, la Commission, lors de l'élaboration d'une proposition de règlement créant l'Agence, examinera soigneusement les conséquences de cela sur le contenu du règlement), des ressources financières dont elle sera dotée (12), ainsi que des questions liées à la définition de son domaine d'action, aux missions et tâches qu'elle pourrait se voir attribuer et aux relations qu'elle pourrait développer avec le Conseil de l'Europe et d'autres institutions internationales ; elle soulève aussi des problèmes liés à l'adaptation de la structure existante en vue d'assurer l'efficacité de l'Agence.

¹ Les annexes se trouvent dans le document de travail SEC (2004) 1281.

Les solutions à ces problèmes doivent être cherchées en prenant en compte les destinataires des travaux de l'Agence : les institutions de l'Union, les Etats membres et la société civile en général. L'Agence devrait être un carrefour facilitant les contacts entre les différents acteurs dans le domaine des droits fondamentaux, ce qui permettrait des synergies et un dialogue accru entre tous. Ceci bénéficierait aux titulaires des droits fondamentaux, citoyens et toutes personnes se trouvant dans le territoire de l'UE.

Les institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme, que certains Etats membres ont mis en place suivant les principes élaborés par l'ONU (13) (14), peuvent être une source d'inspiration lors de la mise en place de l'Agence même s'il faut se garder d'une simple transposition de ces exemples compte tenu de la spécificité de l'UE. Selon ces principes, ces institutions doivent avoir des fonctions consultatives, informatives et de surveillance, pouvant notamment formuler des avis, préparer des études et des rapports ainsi que des programmes d'éducation et d'information.

Quelques institutions nationales ont aussi une compétence quasi-juridictionnelle (traitement de plaintes et de pétitions). L'Agence ne pourra pas disposer d'une telle compétence déjà donnée par le Traité aux institutions : le rôle de la Commission de contrôler la correcte application du droit communautaire doit être respecté.

La définition des tâches de l'Agence, créée par un acte de droit dérivé, ne pourra empiéter sur les compétences attribuées aux institutions de l'Union par les traités. Comme toute autre agence communautaire, elle sera un organisme de droit public européen, distinct des institutions communautaires et possédant une personnalité juridique propre et devra remplir des tâches de nature technique, scientifique ou de gestion bien spécifiques et précisées dans son acte constitutif sans aucun pouvoir décisionnel. Elle aura donc une mission de soutien dont pourront profiter les institutions, les Etats membres, les acteurs de la société civile et les individus.

Finalement, la création de l'agence se place dans un contexte mondial par rapport auquel elle ne doit pas rester imperméable. Un dialogue avec les différents acteurs dans le domaine des droits fondamentaux doit être encouragé à ce niveau également.

Consultation publique

La Commission présentera en 2005 une proposition de règlement relatif à l'Agence, suite à une réflexion approfondie avec tous ceux qui se sentent concernés par le développement des droits fondamentaux dans l'UE (15).

A cette fin, la Commission souhaite recevoir des contributions, jusqu'au 17 décembre 2004, par courrier électronique, à l'adresse suivante :

JAI-charte@cec.eu.int

Les contributions reçues seront rendues publiques sur « Your Voice in Europe » avec indication des auteurs, sauf si ceux-ci souhaitent garder l'anonymat ou s'ils demandent que la totalité de la contribution soit gardée confidentielle.

Le dialogue sur l'Agence se clôturera par l'organisation, le 30 novembre 2004, d'une audition avec la participation de tous les intéressés.

2. LE DOMAINE D'ACTION DE L'AGENCE

L'article 6 du Traité sur l'Union européenne (TUE), premier paragraphe, énonce les principes sur lesquels repose l'édifice communautaire. Il affirme que l'Union se fonde sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, en soulignant que ces principes sont communs aux Etats membres. Le deuxième paragraphe déclare que l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la CEDH et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.

La Charte des Droits Fondamentaux réaffirme les droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux Etats membres, de la CEDH, des Chartes sociales de l'UE et du Conseil de l'Europe, ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice et de la Cour européenne des droits de l'homme.

Elle précise que ces dispositions s'adressent aux institutions, organes et agences de l'UE dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux Etats membres, uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union (16).

L'article 7 TUE (17) énonce l'obligation de chaque Etat membre de respecter les principes prévus à l'article 6, obligation sanctionnée par une procédure qui donne à l'Union la capacité d'intervenir préventivement, en cas de risque clair de violation grave d'un de ces principes ou pour constater l'existence d'une violation grave et persistante d'un de ces principes. L'article 7 a un champ d'application large, donnant aux institutions de l'Union la possibilité d'agir, non seulement dans le cadre limité du champ d'application du droit de l'Union, mais aussi en cas de violation dans un domaine relevant de l'action autonome d'un Etat membre.

Sachant que l'Agence sera appelée à faire un suivi thématique des droits fondamentaux et non à préparer des rapports par pays, comment déterminer la portée du domaine d'action de l'Agence ? Faut-il la limiter au champ d'application du droit communautaire (ou de l'Union) ou bien peut-elle aller au-delà et s'élargir au champ d'application de l'article 7 TUE, prévoyant une procédure dont l'utilisation ne peut être qu'exceptionnelle, vu la gravité des situations auxquelles elle doit s'appliquer ?

Il faut s'assurer que le choix du domaine d'action de l'Agence apporte une vraie valeur ajoutée à la protection des droits fondamentaux et ne mette pas en cause l'efficacité de l'Agence.

2.1. Mandat limité au champ d'application du droit communautaire (ou de l'Union)

La limitation du mandat de l'Agence au champ d'application du droit communautaire (ou de l'Union) lui donnerait le rôle de contribuer au respect des droits fondamentaux, aussi bien par le droit et les politiques communautaires que par leur mise en œuvre par les Etats membres.

L'Agence compléterait ainsi le système communautaire de protection et de promotion des droits fondamentaux existant, se caractérisant par différents éléments :

- un contrôle juridictionnel de la Cour de justice, qui sera renforcé par un contrôle externe de la Cour européenne des droits de l’Homme après l’adhésion à la CEDH,
- un contrôle du Médiateur européen garantissant le respect par les institutions de l’Union du droit à une bonne administration,
- un contrôle par le Contrôleur européen de la protection des données de la protection des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques à l’égard des traitements de données à caractère personnel effectués par une institution ou un organe communautaire,
- un suivi politique par le Parlement européen, par le Conseil et la Commission, tant à l’intérieur qu’à l’extérieur de l’Union, qui s’exprime par l’adoption de rapports annuels dont le champ dépasse d’ailleurs les compétences communautaires en matière de droits fondamentaux,
- la mise en place à la demande de la législation communautaire, d’institutions indépendantes chargées de veiller au respect des droits fondamentaux (18) dans certains domaines comme la lutte contre la discrimination ou la protection des données à caractère personnel.
- le rôle joué par l’Observatoire contre le racisme et la xénophobie par ses activités de recherche et par les contacts avec la société civile.

Limiter le mandat de l’Agence aux stricts domaines de compétence communautaire éviterait des redondances avec les travaux d’autres organismes actifs au niveau international et au niveau national. La coordination souhaitable à assurer entre l’action de l’Agence et celle d’organisations internationales, comme le Conseil de l’Europe, et aussi celle des institutions nationales de protection et de promotion des droits fondamentaux, viserait ainsi à développer des synergies.

Cette option a comme inconvénient que l’on ne pourrait pas demander à l’Agence de collecter et de traiter les informations nécessaires pour analyser une situation déterminée pouvant faire l’objet de la procédure prévue à l’article 7 TUE, si cette situation ne présente pas de lien avec le droit de l’Union ou dépasse le domaine des droits fondamentaux.

2.2. Mandat couvrant l’article 7 TUE

Comme il a déjà été dit, cet article donne à l’Union une compétence d’intervention différente de celle dont elle dispose à l’égard des Etats membres pour assurer le respect des droits fondamentaux, lorsqu’ils mettent en œuvre le droit de l’Union. Il donne en effet à l’Union la possibilité d’intervenir hors du champ d’application du droit de l’Union et donc dans des domaines relevant de l’action autonome des Etats membres.

Par ailleurs, la procédure prévue ne se limite pas au non respect des droits fondamentaux. En effet, l’article 7 se réfère à tous les principes énoncés à l’article 6, paragraphe 1 : les principes de la liberté, de la démocratie, de l’Etat de droit et du respect des droits de l’homme et des libertés fondamentales.

Si l'on définissait le champ d'activité de l'Agence comme couvrant un rôle d'alerte précoce en cas de situations relevant de l'article 7 TUE, l'Agence ne devrait, en tout état de cause, être chargée que de produire pour les institutions une expertise leur permettant de fonder leur décision sur des informations fiables et objectives.

Toutefois, on pourrait se demander si un mandat aussi vaste couvrant toute situation dans un Etat membre peut se concilier avec le but d'une Agence efficace. En outre, ce mandat pourrait conduire à des redondances avec les travaux menés – à leur niveau respectif - par le Conseil de l'Europe et par les instituts nationaux des droits de l'Homme. Si une bonne coordination n'est pas assurée avec ces différents niveaux le risque de duplication et de contradiction est réel. Pour prévenir ces situations, l'Agence devrait s'engager dans un dialogue permanent afin de trouver les moyens de coopération mettant leur expertise à sa disposition.

3. LES DROITS ET DOMAINES THÉMATIQUES QUI FERONT L'OBJET DES TRAVAUX DE L'AGENCE

La Charte des Droits Fondamentaux, proclamée à Nice en décembre 2000 et reprise en partie II du traité constitutionnel, avec une force juridique contraignante, regroupe un ensemble de droits, libertés et principes qui lieront, suite à l'entrée en vigueur du traité constitutionnel, les institutions de l'Union, ainsi que les Etats membres lorsqu'ils appliquent le droit de l'Union. La Commission considère qu'elle constitue d'ores et déjà, malgré l'absence de valeur juridique contraignante au stade actuel, une expression authentique des droits fondamentaux protégés par l'ordre juridique communautaire, en tant que principes généraux.

Elle est donc un document de référence incontournable dans le débat sur la définition du domaine d'intervention de l'Agence.

Il pourrait être pertinent de demander à l'Agence de suivre l'ensemble des droits fondamentaux protégés par l'ordre juridique communautaire et repris dans la Charte (19). Ceci permettrait de fournir une perspective globale des droits sur lesquels l'UE se fonde, essentielle au développement harmonieux des différentes catégories de droits fondamentaux. Ceci permettrait aussi d'assurer qu'aucune hiérarchisation des droits ne mette en cause leur universalité ou n'empêche de souligner leur interdépendance.

Mais la référence à la Charte donnerait un champ d'action très étendu à l'Agence et cela d'autant plus si les travaux de l'Agence devaient porter sur le respect des droits fondamentaux dans les rapports entre l'individu et les institutions de l'Union ou les Etats, mais aussi dans tous les rapports sociaux entre les individus, comme c'est le cas actuellement pour le racisme et la xénophobie.

Une autre option serait d'orienter les travaux de l'Agence vers des domaines thématiques présentant un lien particulier avec des politiques communautaires ou de l'Union (immigration, asile, non-discrimination, questions éthiques, garanties de procédure pénale, violence, etc.). Parmi ceux-ci le racisme et la xénophobie resteront une priorité de l'Agence. Ceci découle des termes mêmes de la décision de décembre 2003, qui prévoit l'élargissement du mandat de l'Observatoire. A cet égard, la définition de l'objet des travaux de l'Agence doit prendre en compte la récente

décision du Conseil européen sur la création d'un Institut européen pour l'égalité entre hommes et femmes (20).

Quelle que soit l'orientation choisie, elle doit assurer l'équilibre entre un domaine d'intervention qui peut être potentiellement très vaste et l'efficacité de l'Agence. Une certaine flexibilité est donc souhaitable.

4. LA COUVERTURE GÉOGRAPHIQUE

L'activité de l'Agence doit-elle être limitée à l'Union ou doit-elle couvrir également les pays tiers?

Limiter l'action de l'Agence à l'Union soulignerait clairement la volonté de mettre l'accent sur la place centrale qu'occupent les droits fondamentaux dans l'Union et serait un moyen de responsabiliser effectivement ses institutions dans le domaine des droits fondamentaux. Ceci permettrait aussi de bien cibler la capacité et l'expertise dont l'Agence doit disposer.

L'élargissement du mandat de l'Agence aux pays tiers, rejeté par la Commission dans sa Communication sur le rôle de l'UE dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers (21), avis partagé par le Conseil dans les conclusions du 25 juin 2001 (22), pourrait impliquer une dilution de ce message. De plus, le respect des droits de l'homme dans la politique extérieure de l'Union est déjà pris en compte dans le cadre de sa coopération avec les pays tiers.

5. LES TÂCHES A ATTRIBUER À L'AGENCE

L'Agence devrait collecter des données relatives aux droits fondamentaux, en vue de permettre à l'Union de tenir pleinement compte des droits fondamentaux dans l'élaboration et la mise en œuvre de ses politiques.

Ceci invite à caractériser les tâches possibles de l'Agence autour de deux axes : la collecte et l'analyse d'informations et la préparation d'avis (23).

A côté de ces tâches, on peut certainement envisager d'autres visant notamment à assurer un dialogue régulier avec les institutions de l'Union, les Etats membres et la société civile, dans un souci de promotion des droits fondamentaux.

5.1. Collecte et analyse d'informations

La collecte et l'analyse d'informations objectives, fiables et comparables au niveau européen peuvent être envisagées comme la tâche principale de l'Agence. Pour cela il est important qu'elle s'engage activement dans la mise en réseau avec d'autres entités pour mener à bien cette tâche.

La collecte d'informations est l'objectif principal de l'Observatoire, aux termes de l'article 2, paragraphe 1, du règlement de 1997.

Cette collecte devrait se faire en coopération avec les Etats membres et avec les acteurs de la société civile, actifs dans le domaine des droits fondamentaux,

notamment les ONG, les instituts nationaux de droits fondamentaux et le Conseil de l'Europe ; le réseau d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux peut aussi être une source importante d'informations de l'Agence.

Plusieurs méthodes peuvent être utilisées pour effectuer la collecte et la qualité de l'information recueillie. Il faut aussi trouver des moyens d'assurer l'objectivité, la fiabilité et la comparabilité de l'information.

Il est possible de suivre une voie active en demandant à l'Agence de mettre en place des mécanismes assurant la collecte d'informations. L'Observatoire suit cette approche avec le réseau RAXEN (24). L'Agence pourrait donc créer un ou plusieurs réseaux pouvant l'aider dans cette tâche, en complément au réseau existant.

La collecte peut, par contre, se faire de façon passive, en prévoyant une obligation pour les institutions de l'Union et les Etats membres de communiquer des informations, par exemple sous forme de rapports réguliers. Il serait possible de compléter cette information par des rapports à présenter de manière facultative par les ONG ou d'autres acteurs de la société civile. Ce transfert de la charge de la collecte laisse intacte la question de la qualité des données et de leur comparabilité.

La voie active, qui laisse l'Agence libre de chercher de l'information auprès de diverses sources, exige qu'elle les sélectionne avec rigueur pour être sûre que l'information collectée est fiable, mais engage moins les autorités communautaires et nationales dans le processus.

La voie passive libère l'Agence de l'obligation de mettre en place des mécanismes de recherche de l'information et responsabilise davantage les institutions de l'Union et les Etats membres dans la transmission et dans la qualité des informations. La livraison systématique de rapports permettrait en outre un suivi plus régulier de l'évolution de la situation des droits fondamentaux.

5.2. Avis et opinions à l'attention des institutions de l'Union et des Etats membres

La collecte et l'analyse d'informations devraient déboucher dans la formulation d'avis et d'opinions à l'attention des institutions et des Etats membres, dans lesquels l'Agence ferait part de ses analyses.

L'exécution de cette tâche pourrait se faire par la publication de rapports ou par d'autres moyens de communication.

5.3. Une stratégie de communication et de dialogue

La diffusion des travaux de l'Agence, ainsi que le dialogue avec les différents acteurs de la société civile, doivent faire l'objet d'une stratégie de communication clairement définie et adaptée aux besoins de ses interlocuteurs, créant des conditions pour mener une politique de sensibilisation et d'éducation en matière de droits fondamentaux en coordination avec ce qui se fait au niveau national et au niveau du Conseil de l'Europe.

Cette stratégie de communication passerait notamment par la publication de revues et de bulletins d'information, par la publication d'études, par l'organisation d'un site web et de bases de données. Elle serait un outil important dans le dialogue entre

l'Agence et les différents acteurs dans le domaine des droits fondamentaux, notamment les ONG (25) et dans la coopération avec le Conseil de l'Europe et les instituts nationaux de droits de l'Homme.

6. ASSURER DES RELATIONS AVEC LA SOCIETE CIVILE

L'Agence devrait nouer des relations avec les ONG, les partenaires sociaux, les universités et les autres partenaires engagés dans le domaine des droits fondamentaux aussi bien qu'avec les organismes spécialisés concernant la protection des droits fondamentaux dans le domaine des données personnelles et de la vie privée.

Il serait important de lui demander d'avoir des contacts réguliers avec ces partenaires, lesquels, par leur expertise, pourront contribuer de façon importante aux travaux de l'Agence.

Ces contacts pourraient prendre la forme d'une mise en réseau de l'ensemble de ces partenaires.

Cependant, les activités de l'Agence ne devraient pas mettre en cause l'autonomie d'action de ces partenaires.

7. ASSURER DES SYNERGIES AVEC D'AUTRES ENTITES

7.1. Avec le Conseil de l'Europe

Il faut garantir une coopération étroite comparable à celle qui existe entre l'Observatoire et l'ECRI (27) prévoyant la participation du Conseil de l'Europe (26) dans les structures de l'Agence.

Les modalités concrètes de coopération avec le Conseil de l'Europe seront à déterminer bilatéralement. Il est également souhaitable que l'Agence développe des relations étroites avec, par exemple, le Commissaire aux Droits de l'Homme pour assurer une complémentarité entre leurs compétences respectives.

7.2. Avec les instituts nationaux de promotion et de protection des droits de l'Homme

Une attention particulière devrait être donnée aux liens que l'Agence peut développer avec les instituts nationaux en vue notamment de déterminer les programmes respectifs de travail. Il est possible d'envisager un fonctionnement en réseau entre l'Agence et les agences nationales ou les organismes équivalents des Etats membres.

7.3. Avec le réseau d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux

Il est nécessaire de rechercher les synergies que l'Agence pourrait développer avec le réseau d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux, mis en place par la Commission à la demande du Parlement européen, et d'analyser si le maintien des deux structures apportera une valeur réelle ajoutée claire à la promotion et protection des droits fondamentaux.

8. LA STRUCTURE DE L'AGENCE

Afin de pouvoir accomplir ses tâches de manière objective, l'Agence doit être indépendante.

Cette indépendance doit se vérifier à l'égard de tous les acteurs avec lesquels elle entretiendra des relations : Commission, Parlement européen, Conseil, Etats membres et société civile.

En contrepartie de l'indépendance de l'Agence dans l'exercice des tâches qu'elle se verra attribuer, un régime de responsabilité (politique, financière, administrative, juridique) approprié devra aussi être clairement établi.

En même temps, l'efficacité de l'Agence – destinée à rester une structure légère en termes de personnel et budgétaire - doit être assurée, ainsi que la transparence et la représentativité.

Il faut réfléchir sur ces points et en tirer des conclusions par rapport à la structure de l'Agence et à la composition des organes directeurs.

La participation dans les organes directeurs de l'Agence de représentants désignés par la Commission, le Parlement européen, les Etats membres et le Conseil de l'Europe serait un gage de l'importance donnée à l'Agence.

Pour assurer son efficacité, les organes directeurs de l'Agence doivent :

- disposer de l'expertise nécessaire pour définir le programme de travail de l'Agence, mais aussi pour en assurer sa gestion ;
- optimiser l'influence de l'Agence sur les décideurs dans les États membres et dans les institutions de l'Union. Il pourrait être opportun d'envisager d'ajouter aux organes dont l'Observatoire dispose (conseil d'administration, bureau exécutif et directeur) un conseil scientifique (28).

Annexe : Références

- (1) Créée par le règlement (CE) n° 1035/97 du Conseil du 2 juin 1997 portant création d'un Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, JO L 151 du 10 juin 1997, p. 11. L'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes a été créé en juin 1997. Le rôle premier de l'Observatoire consiste à collecter et analyser des données sur le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme, ainsi qu'à étudier les causes de ces phénomènes, afin d'aider la Communauté et les États membres à concevoir et à cibler leurs politiques. L'Observatoire, dont le siège se situe à Vienne, emploie environ 30 personnes et dispose d'un budget de fonctionnement s'élevant en 2003 à 6,5 millions d'euros.
- (2) Aux effets du présent texte, les expressions « droits fondamentaux » et « droits de l'Homme » sont utilisées avec le même sens.
- (3) En 2000, le rapport des sages, (rapport de MM. Martti Ahtisaari, Jochen Frowein et Marcelino Oreja, analysant « l'engagement du gouvernement autrichien envers les valeurs communes européennes, en particulier dans les domaines des minorités, des réfugiés et des immigrés », présenté le 8 septembre 2000 à Paris) avait recommandé la création d'une agence européenne des droits de l'Homme afin de contribuer à la mise en place « d'un mécanisme propre à l'UE de surveillance et d'évaluation de l'engagement et du comportement de chaque Etat membre individuellement, dans le cadre des valeurs communes européennes ».
- (4) Point 46 des conclusions.
- (5) Voir, notamment, la Résolution du Parlement européen sur le rapport annuel sur le respect des droits humains dans l'Union européenne, du 16 mars 2000, § 94 (A5-0050/2000), la Résolution du Parlement européen sur les droits de l'homme internationaux et sur la politique de l'Union européenne en matière de droits de l'homme, du 16 mars 2000, § 10 (A5-0060/2000), la Résolution du Parlement européen sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne, du 15 janvier 2003, § 8 (A5-0451/2002), et la Résolution du Parlement européen sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers, du 25 avril 2002, §§ 25 – 28 (A5-0084/2002).
- (6) L'engagement explicite de l'Union à respecter les droits fondamentaux résulte de l'article 6 du Traité sur l'Union européenne. La Charte des droits fondamentaux La Charte, proclamée à Nice en décembre 2000 et publiée JO C 364 du 18 décembre 2000, p. 1, a été reprise en partie II du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, avec force juridique contraignante. Elle constitue une expression authentique des droits fondamentaux protégés par l'ordre juridique communautaire.
- (7) A ce jour, l'Union Européenne n'est pas membre de la CEDH, bien que les conséquences juridiques et politiques d'une telle adhésion soient discutées et examinées depuis des années.

La question a été notamment reprise dans le cadre de la Charte des Droits Fondamentaux. L'importance de garder une harmonie entre ce document et la CEDH a notamment conduit à l'insertion à l'article 52, paragraphe 3 de la Charte d'une

disposition prévoyant que « dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention ».

L'article I-9, paragraphe 2 du traité instituant une Constitution pour l'Europe prévoit que l'Union européenne adhère à la CEDH, sans que cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans la Constitution.

- (8) Voir considérant 2 du règlement 1035/97.
- (9) Au stade actuel 30 personnes travaillent à l'Observatoire ; en 2003 le budget était de 6,5 millions d'euros.
- (10) Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au comité économique et social européen et au comité des régions sur les activités de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes accompagné de propositions de refonte du règlement (CE) n° 1035/97 du Conseil, proposition de règlement du conseil relatif à l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (Refonte) COM (2003) 483 final.
- (11) Le rapport intégral présenté par les évaluateurs peut être consulté à l'adresse Internet suivante:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/origin/eumc_ev al2002_fr.pdf
- (12) La Commission s'engage à faire précéder sa proposition de règlement d'une évaluation ex ante afin de respecter le principe de bonne gestion financière.
- (13) En annexe se trouve un document préparé par le réseau d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux présentant les mécanismes mis en place au niveau de chaque Etat membre en vue de protéger et de promouvoir les droits fondamentaux.
- (14) Le Conseil de l'Europe a également formulé des principes relatifs à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'Homme (Recommandation n° R (97) 14 du 30 septembre 1997).
- (15) Le débat a déjà été enrichi par un document de travail du Parlement européen présenté par Mme Swiebel (PE 339.635) et par des contributions de l'Amnesty International, Social Platform et de l'Association européenne pour la défense des droits de l'homme (FIDH-AE).
- (16) L'article 51 de la Charte prévoit que celle-ci n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union
- (17) Cet article a fait l'objet d'une 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 du 15.10.2003.

- (18) C'est notamment le cas de la directive 46/95 sur la protection de données qui prévoit la création par les Etats membres d'autorités de contrôle, et de la directive 2000/43/CE sur l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, qui prévoit la désignation par les Etats membres d'organismes chargés de promouvoir cette égalité.
- (19) Les dispositions de la Charte ont des bases claires d'interprétation dans les « Explications relatives au texte complet de la charte », document établi sous la responsabilité du présidium de la Convention qui a rédigé la Charte, n'ayant pas de valeur juridique et destiné simplement à éclairer les dispositions de ce document. Bien que ces explications n'aient pas en soi de valeur juridique, elles constituent un outil d'interprétation précieux destiné à éclairer les dispositions de la Charte.
- (20) La conclusion 45 de la présidence du Conseil européen de Bruxelles (17 et 18 juin 2004) rappelant les objectifs d'égalité énoncés dans le programme de Lisbonne et à la lumière de l'accord politique dégagé au sein du Conseil, exprime son soutien à la création d'un Institut européen pour l'égalité entre hommes et femmes et invite la Commission à lui soumettre une proposition en ce sens.
- (21) COM (2001) 252 final du 8 mai 2001, point 5. En effet, la Commission estimait ne pas manquer de sources d'informations et de conseils en la matière et ne considérait pas opportun de créer une agence d'exécution pour l'élaboration des projets à l'égard des pays tiers.
- (22) « Le Conseil souligne qu'il importe de renforcer la coordination et la coopération entre les actions communautaires et la PESC dans le cadre de la promotion et de la protection des droits de l'homme et des efforts déployés pour consolider la démocratie. Par conséquent, le Conseil rappelle que les actions communautaires devraient être compatibles avec l'action de l'Union européenne dans son ensemble, y compris avec la PESC. Le Conseil partage l'avis de la Commission selon lequel ces objectifs devraient être atteints sans que de nouvelles structures soient créées. », 2362^{ème} session du Conseil – Affaires générales.
- (23) Les avis se limitent à manifester l'opinion de l'entité que l'émet et ne sont pas contraignant vis-à-vis l'entité auxquelles ils s'adressent.
- (24) Voir l'article 2, paragraphe 2 point h) du règlement n° 1035/97.
- (25) Renforcer le dialogue avec la société civile, notamment avec les ONG, est un objectif que la Commission a affirmé à maintes reprises, notamment, dans la Communication sur l'article 7 TUE, déjà mentionnée (cf. son point 2.4).
- (26) Le Conseil de l'Europe dispose de plusieurs instruments et mécanismes en matière de protection des droits de l'Homme, dont les principaux sont : la Convention européenne des Droits de l'Homme, la Charte sociale européenne, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines et traitements inhumains ou dégradants, la Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine, la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Charte européenne des langues régionales et minoritaires ainsi que la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance.

- (27) Décision du Conseil du 21 décembre 1998 relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et le Conseil de l'Europe en vue d'instaurer, conformément à l'article 7, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1035/97 du Conseil du 2 juin 1997 portant création d'un Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, une coopération étroite entre l'Observatoire et le Conseil de l'Europe, JO L 44 du 18. 2. 1999, p. 33.
- (28) Voir l'article 10 du règlement (CEE) n° 302/93 du Conseil, du 8 février 1993, portant création d'un observatoire européen des drogues et des toxicomanies, JO L 36 du 12.02.1993, p. 1.