

# 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) - 29/04/2009 - Document de suivi

La présente communication vise à évaluer le fonctionnement concret de la méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux du respect de la charte des droits fondamentaux dans la législation en phase de préparation.

En présentant la Communication de 2005 sur une méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux du respect de la charte des droits fondamentaux, la Commission a souligné sa détermination à «promouvoir une culture des droits fondamentaux dans la législation de l'Union européenne». En définissant la méthodologie destinée à faire en sorte que la Commission effectue une **vérification systématique** et rigoureuse du respect de tous les droits fondamentaux concernés lors de l'élaboration de toute proposition législative, la Communication de 2005 a énoncé les moyens pratiques par lesquels les intentions seraient traduites en actions concrètes.

La Commission s'est engagée à procéder à une évaluation du contrôle interne en 2007. Cette évaluation fait l'objet du présent rapport dont l'élaboration a été retardée afin de tenir compte de 2 éléments nouveaux: i) la création de l'Agence des droits Fondamentaux, ii) la révision, en 2009, des lignes directrices relatives à l'évaluation d'impact de la Commission.

**Principaux enseignements de l'évaluation :** l'expérience acquise au fil des ans depuis l'adoption de la Communication de 2005 a démontré que les questions liées aux droits fondamentaux pouvaient se poser dans les domaines les plus divers. Globalement, toutefois, force est de constater que c'est le domaine « **Justice, liberté et sécurité** » qui a focalisé, par sa nature même (ce domaine incluant des champs aussi divers que la lutte contre la criminalité et notamment le terrorisme, l'immigration, l'asile, le contrôle aux frontières) l'attention du rapport puisque ce domaine touche au plus près des questions liées aux droits fondamentaux. Parmi ce champ d'application particulier, bon nombre de questions ont eu trait au « paquet asile » avec, entre autre, la proposition de modification de la directive relative aux conditions d'accueil des réfugiés. Les points les plus controversés touchaient au respect de droits des mineurs et à la question sensible de la « rétention » des demandeurs d'asile potentiellement en fuite.

L'expérience du «paquet asile» démontre que la méthodologie de contrôle du respect des droits fondamentaux comporte non seulement un élément procédural mais aussi un élément matériel. En d'autres termes, la méthodologie n'est pas une fin en soi et **le respect des droits fondamentaux une obligation matérielle** (et pas simplement un mécanisme ou une obligation procédurale parmi d'autres).

**État des lieux :** le rapport montre que la Commission a dû prendre des décisions difficiles en matière de nécessité et de proportionnalité et que la méthodologie en matière de respect des droits fondamentaux a dû être appliquée à des questions délicates visant à évaluer la conformité des solutions proposées avec les normes requises. Il estime en particulier que **les normes de nécessité et de proportionnalité ont été globalement respectées dans les propositions de la Commission**, son engagement en faveur d'une culture de respect des droits fondamentaux état réel et substantiel.

**Prise en compte de 2 nouveautés** : le rapport fait également état de l'amélioration de la méthode utilisée par la Commission pour améliorer la prise en compte des droits fondamentaux : notamment la mise en place de nouvelles lignes directrices pour les évaluations d'impact et une meilleure prise en compte de ce domaine dans les considérants des propositions.

Le rapport évoque également la mise en place de l'Agence des droits fondamentaux dont l'action viendra soutenir, voire renforcer l'action de la Commission en la matière. Les rapports et les études de l'Agence pourraient être utilisés comme contribution à l'élaboration des initiatives et actions de la Commission. L'Agence devrait également être invitée à participer au processus de consultation qui est normalement lancé pour toute nouvelle initiative.

La Communication de 2005 soulignait par ailleurs que la Commission pouvait également se réserver le droit, en dernier ressort, d'introduire un **recours en annulation** contre un acte qu'elle jugerait incompatible avec les droits fondamentaux. En essayant d'éviter cette extrémité, la Commission indique qu'elle a utilisé et qu'elle utilisera tous les moyens dont elle dispose pour faire respecter les droits fondamentaux mais elle attire toutefois l'attention des **co-législateurs** sur leurs responsabilités particulières en la matière. Elle indique cependant qu'elle n'hésitera pas à envisager un recours en annulation le cas échéant, si cela s'avère nécessaire.

**En conclusion**, la Commission indique que depuis 2005, la méthodologie s'est révélée bien adaptée à l'objectif recherché mais que son application pratique mérite d'être renforcée. Les éléments décrits dans le présent rapport, la révision des lignes directrices relatives à l'évaluation d'impact, le meilleur ciblage des considérants et la mise à profit de l'expertise de l'Agence, ont tous un rôle à jouer dans la meilleure application de la méthodologie. Mais **l'élément humain** est sans doute celui auquel il convient d'accorder la plus grande attention. Le réflexe des droits fondamentaux doit être encouragé au sein des services de la Commission où des propositions et des initiatives sont élaborées, et il y a lieu de promouvoir une «**culture des droits fondamentaux**» dès les premières étapes de la conception d'une proposition de la Commission. Enfin, l'engagement en faveur du respect des droits fondamentaux doit constituer un objectif commun de toutes les institutions participant au processus législatif.