

OSSERVATOIRE SUR LES DROITS FONDAMENTAUX EN EUROPE

LES DROITS FONDAMENTAUX DANS L'ESPACE DE LIBERTÉ, DE SECURITE ET DE JUSTICE - PERSPECTIVES ET RESPONSABILITÉS APRÈS LE TRAITÉ DE LISBONNE

I. Principes

1. *Une nouvelle perspective*

Le Traité de Lisbonne élargit la perspective de la protection des droits fondamentaux. Avant tout, il énonce que l'UE se fonde sur un ensemble de valeurs dont certaines n'étaient pas explicitement mentionnées dans les traités précédents (dignité, égalité, tolérance, justice, solidarité)¹. C'est de cet ensemble de valeurs que les institutions devront s'inspirer dans l'adoption de leurs actes et la formulation des politiques européennes. L'Union doit, en outre, affirmer et promouvoir ces valeurs dans ses rapports avec le reste du monde, en contribuant ainsi à la protection de ses citoyens².

En deuxième lieu, l'attribution de la pleine valeur juridique³ à la Charte des droits fondamentaux implique un changement de perspective susceptible de garantir la centralité de la dignité et des droits des personnes et d'imposer à toutes les institutions de jouer un rôle plus actif dans la promotion des droits fondamentaux. Une contrainte ultérieure au respect des droits fondamentaux découle de l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH, prescrite par le nouveau Traité.

Le Parlement européen – en tant qu'institution représentative des citoyens et agissant en conformité avec les nouvelles dispositions sur les principes démocratiques⁴ – est appelé à promouvoir les droits individuels et à veiller sur leur application, conjointement avec les Parlements nationaux, dont les pouvoirs ont été, à leur tour, élargis par le Traité de Lisbonne.

2. *Un nouvel espace de liberté, de sécurité et de justice*

Le traité de Lisbonne attribue au PE de nouveaux pouvoirs dans l'adoption de normes relatives à l'espace de sécurité, de liberté et de justice. Ces pouvoirs sont naturellement accompagnés de nouvelles responsabilités visant à la garantie et à la promotion des droits fondamentaux des personnes, qui sont particulièrement menacés dans ce secteur des politiques de l'UE.

Il faut en outre assurer une cohérence globale entre les règles de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, jusqu'à présent fragmentées entre les différents piliers et, par suite, issues de

¹ Art. 2 TUE

² Art 3 part 5 TUE

³ Art. 6 act TUE

⁴ Art. 12 TUE

logiques diverses. Cette harmonisation doit être poursuivie au nom des principes spécifiquement prévus par le traité et par la Charte des droits fondamentaux qui visent à adapter tous les critères de protection aux niveaux les plus élevés reconnus par la législation européenne⁵.

En particulier, l'art.3 TUE, en référence à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, affirme que l'Union lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les hommes et les femmes, la solidarité entre les générations et la protection des droits du mineur. L'art. 67 TFU précise que l'Union met en place un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux ainsi que des divers systèmes juridiques et des diverses traditions juridiques des États membres⁶.

L'Observatoire sur le respect des droits fondamentaux présente au PE les observations suivantes sur l'adoption du programme de Stockholm, en l'invitant à se faire le promoteur d'une meilleure protection des droits fondamentaux dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

II. Contenus

Droits des citoyens

1) *Principe d'égalité*

La Cour de justice a toujours affirmé que le traité n'interdit pas ladite "discrimination *a contrario*" (*reverse discrimination*), en d'autres termes, une situation plus désavantagée réservée aux citoyens d'un État membre quand ce dernier est contraint, par le droit communautaire, d'appliquer un traitement favorable aux citoyens d'autres États membres, mais décide de ne pas étendre ce traitement à ses propres citoyens. Le principe d'égalité devant la loi, sanctionné par l'art. 20 de la Charte, devrait inciter à réexaminer cette question. Il serait opportun d'entamer un débat avec les États membres afin d'adopter, entre autres, une directive en la matière.

2) *Protection diplomatique européenne*

Il convient de renforcer l'institution de la protection diplomatique européenne, déjà prévue par le traité de Maastricht, pour protéger les citoyens européens quand ils se trouvent en dehors de l'UE. Avec le traité de Lisbonne, cette fonction pourrait être confiée non plus uniquement aux diplomaties des États membres mais au nouveau service pour l'action externe.

L'égalité et la non-discrimination

1) *L'égalité homme-femme*

Toute référence à l'égalité des sexes est absente dans le document de Stockholm. Même s'il s'agit d'un domaine où la Communauté a adopté diverses règles, cependant le problème de l'égalité se pose encore avec acuité dans un grand nombre d'États membres.

2) *Condition des femmes immigrées*

A côté des problèmes traditionnels, surgit aujourd'hui, toujours plus fréquemment, le problème de la condition des femmes immigrées. Un pseudo-sens de *political correctness* fait que, au nom du respect des diversités culturelles et religieuses, on tolère dans les États membres des abus et des comportements prévaricateurs à l'égard des femmes, jusqu'à justifier, au nom de la

⁵ Comme exemple de "*best practices*" (meilleures pratiques) citons l'art. 18 de la Décision cadre sur le Mandat européen de recherche des preuves qui prévoit deux types de recours: au par.1, le recours qui doit être introduit devant les autorités de l'État d'exécution, au par.2, le recours relatif aux questions de fond qui doit être introduit devant l'autorité judiciaire de l'État requérant

⁶ La référence au respect des aspects fondamentaux des droits des États membres figure également à l'art 82 TFUE. Il se réfère à la possibilité de suspension de la procédure législative en matière pénale.

tradition, des comportements de « propriétaires » de la part du mari ou des pères et frères de femmes majeures. L'Europe doit faire valoir les droits fondamentaux dès lors que le principe de non-discrimination, fondé sur la culture ou la religion, ne peut prévaloir sur le principe inébranlable d'égalité de tous les êtres humains, hommes ou femmes. A cette fin, l'UE doit entamer l'élaboration d'une stratégie. En particulier, dans sa réflexion sur un pacte d'intégration européenne pour les immigrés (comme le propose le Royaume-Uni), il serait opportun de prévoir des actions ciblées comme suit :

a) Institution d'organismes de protection contre les abus commis au sein de la famille, dotés entre autres des compétences linguistique nécessaires ; b) promotion de cours d'information sur les droits fondamentaux comme outils et condition incontournables pour promouvoir les valeurs européennes et l'intégration, destinés à tous ceux, hommes et femmes, qui désirent s'établir dans l'UE, en tenant dûment compte, en particulier, des droits des femmes dans la société (droit à l'instruction et à l'assistance médicale) et au sein de la famille (autodétermination des femmes à partir de leur majorité).

Immigration et intégration

En contradiction avec les principes de la Charte des droits fondamentaux et du traité de Lisbonne, dans le chapitre consacré à l'immigration et à l'asile, la communication de la Commission⁷ fait référence à la valeur de la solidarité, à laquelle sont consacrés les articles de 26 à 38 de la Charte, entendue exclusivement dans l'acception de solidarité entre les États membres ou avec les pays tiers. La Commission, en outre, évoque le pacte sur l'immigration et l'asile, dont l'articulation structurellement intergouvernementale va à l'encontre des compétences communautaires définies par le traité⁸.

Le contrôle efficace de l'immigration irrégulière et le renforcement des accords de réadmission ne doivent pas violer les droits de la personne humaine reconnus au niveau international, comme le droit de quitter tout pays.

L'approche utilitariste du thème de l'immigration "flexible" semble s'inspirer d'une conception de l'immigration entendue comme un phénomène temporaire, qui risque d'affaiblir les politiques d'intégration. Le juste objectif d'attribuer aux immigrés réguliers un statut comparable à celui des citoyens UE doit englober le principe selon lequel les regroupements familiaux ne sont que la jouissance effective du droit de vivre en famille et du droit de l'enfant de vivre avec ses deux parents.

Protection des données personnelles

La Charte des droits fondamentaux⁹ et le traité de Lisbonne¹⁰ lui-même modifient radicalement l'optique qui doit inspirer les mesures relatives à la protection des données personnelles : ce n'est plus la seule approche de la libre circulation maximale des données recueillies pour des raisons de marché, ni celle de la sécurité dans l'échange de données collectées à des fins d'enquête, mais il s'agit, en priorité, de garantir la protection d'un droit fondamental des personnes, toujours plus menacé par le développement des technologies informatiques.

L'adoption de la procédure législative ordinaire (codécision), même dans le domaine de la coopération judiciaire et policière, devra surmonter les limites qui ont empêché l'adoption d'un cadre satisfaisant de garanties de la *privacy* dans ce secteur, réduites à un niveau minimum.

Le principe de l'*habeas data* devra être étendu à tous les domaines d'activité de l'Union et devra guider la conduite des institutions européennes, également dans la conclusion d'accords avec les

⁷ COM (2009) 262 du 10.6.2009 chapitre 5

⁸ Art.79 TFUE, en particulier §2,a) sur les conditions d'entrée et de séjour

⁹ Art.8 de la Charte

¹⁰ Art.16 TFUE

pays tiers : de ce point de vue, critiquable apparaît l'orientation de la Commission¹¹ qui estime que les accords rejoints avec les États-Unis dans la rigueur des précédents traités sont susceptible de devenir une référence pour la promotion des règles internationales en la matière.

Il faut enfin renforcer la protection informatique également dans le domaine du marché interne. Les directives existantes en matière de protection de données personnelles sont en effet ancrées à une logique de libre commerce des données, conçue pour favoriser les entreprises, aujourd'hui totalement inappropriée face aux risques que la technologie implique pour la protection de la confidentialité à l'égard des citoyens.

Garanties procédurales

L'Union a jusqu'ici fait des progrès notables dans le domaine pénal, en particulier dans l'échange d'informations entre les autorités de police (décision cadre 2006/960/JAI), la coopération judiciaire (décisions cadre 2002/584/JAI et 2008/978/JAI), la lutte contre le terrorisme et la criminalité informatique (décisions cadre 2002/475/JAI et 2005/222/JAI); de nouveaux instruments sont par ailleurs prévus par le traité de Lisbonne, entre autres le renforcement d'Eurojust et l'institution éventuelle d'un Ministère Public Européen. Mais il n'y a pas eu un développement parallèle des instruments de protection et de garantie, malgré le consensus apparent sur la nécessité desdits instruments. Il faut procéder avec fermeté en matière de droits de garantie, moyennant l'adoption d'instruments contraignants à l'égard des droits qui devraient être garantis sur tout le territoire de l'Union aux personnes impliquées dans des actions pénales, aussi bien en qualité d'inculpé que de victimes ou de témoins. Il s'agit en particulier de prévoir :

- a) pour les victimes, le droit à des enquêtes impartiales et effectives sur les faits dénoncés ; de façon à ce que, de même que pour la personne accusée, toute décision sur les résultats des enquêtes soit dévolue à un organe judiciaire indépendant et impartial¹²;
- b) pour les personnes mises en examen et inculpées, outre à la présomption de non culpabilité, le droit à l'assistance et au conseil légal tant avant que pendant le procès, le droit à une information immédiate quant aux motifs des accusations et des garanties prévues par la loi, le droit à la traduction de tous les documents pertinents et à l'interprétation dans une langue pleinement compréhensible, le droit de ne pas répondre aux contestations.

Lesdits instruments devraient assurer un haut niveau de protection, susceptible de représenter une valeur ajoutée par rapport à toutes les dispositions actuelles déjà prévues par la CEDH. La feuille de route, présentée par la Présidence suédoise, constitue une première démarche mais elle est générique et peu courageuse, en particulier pour ce qui concerne l'accès rapide à un avocat, la durée maximale de la garde conservatoire et les recours effectifs en cas de violations des droits reconnus.

Il faut prévoir également un rapprochement des conditions qui justifient les mesures restrictives et conservatoires préalables au jugement ainsi que des dispositions relatives à des "critères minimum" de détention (*minimum standards in prison conditions*) (critères minimum de détention carcérale).

Les instruments en la matière ne devraient pas être limités aux seuls cas "transfrontaliers" mais ils devraient s'appliquer à toutes les personnes impliquées dans des procès pénaux dans les États membres, en créant ainsi une base de droits, commune et solide, pour tous ceux qui se trouvent sur le territoire de l'UE.

L'acquisition de moyes de preuves judiciaires, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union, doit garantir pleinement les droits fondamentaux et en particulier le droit de la défense.

Il faut conclure des accords contraignants d'assistance judiciaire et d'extradition avec les États tiers, visant à garantir les droits fondamentaux et à prévenir tout risque de traitements inhumains et dégradants.

¹¹ COM (2009) 262 point 2.3

¹² En conformité avec le droit prévu par l'art. 47 de la Charte des droits fondamentaux et par l'art. 13 de la CEDH.

La promotion de la *rule of law* (l'Etat de droit) dans les Etats tiers devrait être constamment intégrée dans toutes les interventions conduites par l'Union au titre d'aide au développement ou de politique commerciale.

Coopération en matière civile

1) Pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice, le *droit de la famille* revêt une importance majeure.

Même si l'unanimité est prescrite, le droit international privé communautaire a déjà obtenu des résultats précieux en matière de droit de visite (règlement N° 2201/2003) et en matière de soustraction internationale des mineurs (règlement N° 2201/2003 qui complète la convention de la Haye de 1980), qui régissent la juridiction et permettent la reconnaissance immédiate de toute décision communautaire prononcée dans le cadre de ces deux matières (de même que dans le titre exécutoire européen). En outre, le règlement n° 4/ 2009 sur les obligations alimentaires prévoit à son tour le mécanisme de la reconnaissance immédiate des arrêts communautaires. Enfin, le réseau de coopération judiciaire et administrative (règlement n° 2201/2003) protège l'intérêt du mineur dans les litiges relatifs à sa garde.

Il serait désormais opportun de renforcer et de compléter la législation communautaire sur les conflits de lois en matière familiale, par le biais des interventions suivantes :

a) Harmoniser la matière de la loi applicable en matière matrimoniale et d'autorité parentale en adoptant pour ce faire la proposition de règlement Rome III.

b) renforcer la méthode de reconnaissance des décisions en matière matrimoniale et d'autorité parentale, en prévoyant à cet effet un mécanisme de reconnaissance immédiate, comme c'est le cas pour les décisions en matière de droit de visite et de soustraction internationale des mineurs (actuellement il faut encore recourir à une procédure d'exequatur). Cet objectif était déjà inscrit dans le programme de la Haye de 2004 mais il ne s'est pas encore traduit en actes normatifs.

c) Prévoir une discipline de l'UE en matière d'adoptions afin d'introduire des mécanismes de reconnaissance encore plus rapides que ceux prévus par la convention de la Haye.

2) *Dans les autres matières*, il faut stimuler l'adoption d'actes de l'UE en matière de séquestre conservatoire des biens bancaires (sur lequel il existe déjà un Livre vert), de successions (Livre vert), de procès télématique, d'achèvement et de renforcement de la discipline en matière commerciale (Livre vert sur Bruxelles I).

3) Il serait en outre opportun de prévoir des interventions en matière d'accès à la justice (art. 47 de la Charte), et plus précisément :

a) Prévision de nouvelles procédures ultérieures de connaissance harmonisées (sur le modèle des *small claims* (petites créances) et du décret d'injonction européen) qui diminuent les frais des procès transfrontaliers, grâce au renforcement des moyens informatiques de transmission des actes et une implication directe du citoyen dans les mécanismes judiciaires (en le libérant, dans la mesure du possible, de l'obligation de recourir à un avocat).

b) l'élargissement des mécanismes d'aides publiques pour l'accès à la justice (*legal aids*, directive 2003/8/CE) : par exemple, un seuil plus élevé pour l'accès à l'assistance judiciaire et conditions moins strictes.

c) une plus grande transparence et accessibilité des réglementations procédurales et substantielles nationales en faveur du citoyen communautaire qui désirerait introduire une action dans un Etat autre que le sien.

Espace judiciaire

L'adhésion prévue de l'Union à la CEDH, la force impérative attribuée à la Charte des droits fondamentaux et l'élargissement, pour aussi limités qu'il soit, des pouvoirs de la Cour de Justice renforcent le rôle et les espaces d'intervention des juges des Cours européennes et nationales.

La protection des droits est toujours davantage confiée à un système à plusieurs niveaux où se recoupent les systèmes nationaux, le système communautaire et le système international de la CEDH. Dans le but, entre autres, de mieux garantir la certitude des droits, il apparaît toujours plus indispensable de doter les opérateurs d'une formation professionnelle commune : sur ce point, de même que sur le thème de la facilitation de l'accès à la justice, s'attarde à juste titre la Communication de la Commission. Il faut ajouter que la formation aux professions juridiques doit s'inspirer avant tout de la culture des droits fondamentaux.

III Instruments

Augmenter le contrôle démocratique

La protection des droits fondamentaux ne peut être uniquement confiée ni aux sanctions des juges ni aux sollicitations d'organismes autorisés mais privés de pouvoirs effectifs. Elle doit faire l'objet également de politiques de promotion du respect des droits que doivent assumer, en premier lieu, les parlementaires, représentants des citoyens. En particulier, le Parlement européen devrait, chaque année, consacrer à cette matière une réflexion faite d'analyses, de propositions et d'initiatives, en se prévalant des informations et des rapports que les organes européens – en premier lieu l'Agence pour les droits fondamentaux de l'UE et le Conseil de l'Europe – publient sur les divers thèmes, tout en sollicitant des interventions appropriées également auprès des autres institutions de l'Union.

Repenser l'Agence pour les droits fondamentaux

L'Agence de l'Union européenne pour les droits fondamentaux, instituée en 2007 par Règlement du Conseil et qui a succédé à l'Observatoire européen des phénomènes de racisme et de xénophobie, devra être nouvellement conçue à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et des effets contraignants consentis à la Charte des droits fondamentaux. La limitation des fonctions fixée par le Règlement, qui empêche toute activité de contrôle dès lors qu'elle ne permet que des fonctions d'assistance et de conseil dans le cadre du droit communautaire, de même que les limitations ultérieures des domaines spécifiques d'intervention fixées par le Conseil avec l'approbation du cadre pluriannuel dont relèvent les activités de l'Agence, font perdre de sa crédibilité à l'engagement de l'UE de protéger les droits fondamentaux. L'indépendance même de l'Agence et la possibilité du Parlement européen de se prévaloir d'instruments appropriés de connaissance et de conseil dans l'évaluation du respect des droits fondamentaux s'en trouve ainsi limitée.

Il faut en outre que l'Agence puisse coopérer concrètement avec les autres organes, les autres agences et les autres structures de l'Union européenne qui opèrent dans des domaines "sensibles" pour la protection des droits, comme par exemple Frontex ou Europol, pour surveiller la cohérence des instruments adoptés et des modalités opérationnelles dans le but de garantir le respect des droits fondamentaux.

La seule alternative à un élargissement sérieux des fonctions de l'Agence (accompagnée de la dotation des structures appropriées sous l'aspect des garanties d'indépendance et de la disponibilité de moyens) consiste à joindre à celle-ci une autre structure composée d'experts réellement indépendants capables de contrôler le respect effectif des droits fondamentaux dans les domaines non couverts par l'Agence et de fournir une activité de conseil fiable au Parlement européen et aux autres institutions, compte tenu entre autre de l'article 7 TEU.

Renforcer les instruments de formation

La nécessité de créer une culture commune du respect des droits fondamentaux invite à renforcer tous les instruments de formation professionnelle et d'échanges culturels à l'intention de ceux qui opèrent sur le territoire de l'Union dans le cadre des activités judiciaires et policières. C'est à la même exigence que devront répondre tant l'activité de formation conduite par CEPOL (l'Académie européenne de police) que le renforcement du Réseau Européen de Formation Judiciaire qui devrait se transformer en un véritable Institut européen ou Agence de formation ainsi que la promotion d'une formation européenne des avocats, en partenariat avec les associations professionnelles européennes et nationales.

En vue du même objectif, il faudra soutenir et favoriser les rapports entre les Cours européennes et les Cours suprêmes et constitutionnelles des pays membres, et constituer, dans le cadre de l'Union, un véritable réseau de Cours suprêmes et constitutionnelles, dotées d'un secrétariat permanent, apte à favoriser la connaissance réciproque de la jurisprudence.

Octobre 2009

C.I.R.D.C.E.
Università de Bologna
Lucia Serena Rossi

Fondazione Basso
Roma
Elena Paciotti

M.E.D.E.L.
Strasbourg
Vito Monetti