

Avis du CDDH
sur la Recommandation 1479 (2000) de l'Assemblée parlementaire
relative à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
(tel qu'adopté lors de la 51^e réunion – 27 février/2 mars 2001)

1. Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) souligne l'importance des travaux de l'Assemblée parlementaire ayant abouti à la Recommandation 1479 (2000), objet du présent avis. Le CDDH souhaite signaler que cette Recommandation a été rédigée à un moment où la question de savoir si le texte qui allait devenir la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne serait adopté ou non lors du Sommet de Nice sous la forme d'un texte juridiquement contraignant. Le CDDH rappelle que, depuis, la Charte a été proclamée par le Parlement européen, le Conseil des Ministres et la Commission (Nice, 7 décembre 2000) en tant que texte non-contraignant. Il importe de rappeler également qu'il a été convenu à Nice, que la question du statut futur de la Charte fera partie d'un débat plus approfondi et plus large portant sur le développement futur de l'Union européenne, débat qui sera lancé cette année dans le cadre de la préparation de la Conférence intergouvernementale prévue en 2004.

2. Le CDDH relève que l'Assemblée parlementaire se concentre sur deux questions, à savoir l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme (paragraphe 3-5 et 7) et les droits sociaux garantis dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (paragraphe 6).

3. L'Assemblée manifeste à titre liminaire sa préoccupation, partagée par le Comité des Ministres, face au risque de concurrence entre deux systèmes de protection des droits de l'homme en Europe, ce qui peut conduire à de nouveaux clivages et à un affaiblissement du système de protection des droits de l'homme sur notre continent (paragraphe 2-3). Ces idées se retrouvent également, exprimées de manière quasiment identique, dans la Déclaration politique adoptée par la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme qui s'est tenue à Rome les 3-4 novembre 2000.

L'adhésion des Communautés européennes / de l'Union européenne¹

4. L'Assemblée souligne que, face à un tel risque, l'adhésion de l'Union européenne à la Convention constitue une solution qui a reçu à maintes reprises le soutien non seulement de l'Assemblée elle-même, mais aussi du Parlement européen, de la Commission européenne et de la Cour européenne des Droits de l'Homme, alors que le Comité des Ministres ne s'est pas prononcé (paragraphe 3). Le but principal de la Recommandation est précisément que le Comité des Ministres prenne position en faveur de l'adhésion, en entreprenant sans délai les démarches nécessaires (paragraphe 7).

5. Le CDDH convient que, du point de vue juridique, l'adhésion des Communautés européennes / de l'Union européenne à la Convention est certainement l'un des meilleurs moyens d'éviter des contradictions entre les deux systèmes et qu'il existe d'autres arguments qui militent en faveur de l'adhésion. Il ajoute que cette adhésion pourrait être rendue possible d'un point de vue juridique, et cela en tenant dûment compte de l'autonomie de l'ordre

¹ Bien que l'Assemblée se réfère à l'adhésion de l'Union européenne, il convient de garder à l'esprit que, à ce stade et sans préjudice de tout développement ultérieur au sein de l'Union européenne, seules les Communautés européennes jouissent de personnalités juridiques et peuvent conclure des accords internationaux. Le CDDH préfère en conséquence se référer aux « Communautés européennes / Union européenne » dans ce contexte.

juridique communautaire et sans porter atteinte à la substance du mécanisme de protection des droits de l'homme mis en place par la Convention.

6. Le CDDH fait toutefois remarquer que, outre l'adhésion, il existe d'autres moyens. Il note que la Charte elle-même, à son article 52, paragraphe 3, vise à éviter le conflit en disposant 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". La Déclaration politique susmentionnée, adoptée dans le cadre de la Conférence ministérielle qui a marqué le cinquantenaire de la Convention, n'a pas évoqué la question de l'adhésion en tant que telle, mais s'est référée d'une manière générale à la nécessité de trouver *des moyens* permettant d'éviter une situation de concurrence entre deux systèmes de protection des droits de l'homme en Europe.

7. Le CDDH considère donc que la question reste ouverte quant à l'opportunité de l'adhésion ou d'autres moyens. Il ajoute que la question de l'adhésion n'est pas liée exclusivement à la Charte de l'Union européenne ; il existe d'autres considérations à garder à l'esprit indépendamment de la Charte. Cette question étant de nature politique, il appartient en premier lieu aux Etats membres de l'Union européenne de décider s'ils souhaitent formuler une demande d'adhésion et en second lieu au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'y répondre. Toutefois, un examen préalable des différents aspects techniques et juridiques de cette question pourrait présenter un intérêt certain pour l'information des décideurs politiques.

Les droits sociaux

8. Le CDDH partage avec l'Assemblée l'intérêt qui s'attache à ce que le Comité des Ministres soutienne le principe selon lequel les droits sociaux garantis par la Charte tel qu'adoptée par le Conseil européen doivent correspondre à ceux énoncés dans la Charte sociale européenne révisée (paragraphe 6).

* * *

9. En conclusion, le CDDH estime qu'il serait utile d'examiner les aspects techniques et juridiques concernant l'adhésion éventuelle des Communautés européennes / de l'Union européenne à la Convention. Il manifeste sa disponibilité pour effectuer un tel examen, si le Comité des Ministres le souhaite. Il note que les Délégués des Ministres examineront prochainement cette question précise.

Recommandation 1479 (2000)¹

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée rappelle sa Recommandation 1439 (2000) relative à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée le 25 janvier 2000, par laquelle elle recommandait au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de se prononcer en faveur d'une adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme et de préparer les amendements qu'il conviendra d'apporter à ce traité.

2. Elle constate que le Comité des Ministres, à sa 106e Session (10-11 mai 2000), a souligné la nécessité de veiller à ce que, quelle que soit la décision que les institutions de l'Union européenne prendront au sujet de la charte, ceci ne conduise pas à de nouveaux clivages en Europe. La charte devrait être pleinement cohérente avec le système de protection des droits de l'homme que la Convention européenne des Droits de l'Homme offre à tous les habitants des Etats membres du Conseil de l'Europe, y compris ceux de l'Union européenne, et ne pas affaiblir ce système.

3. L'Assemblée, tout en se félicitant de ce que le Comité des Ministres partage son souci d'éviter toute concurrence entre les deux systèmes de protection des droits de l'homme en Europe, regrette qu'il ne soit pas encore parvenu à un accord en faveur de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme, solution qui, en dépit des objections techniques soulevées il y a quelques années par la Cour de justice des Communautés européennes à Luxembourg (lesquelles peuvent être facilement résolues), a reçu à maintes reprises le soutien des autres institutions concernées, à savoir le Parlement européen, la Commission européenne et la Cour européenne des Droits de l'Homme.

4. L'Assemblée n'a connaissance d'aucun élément s'opposant d'un point de vue juridique à cette adhésion. Elle espère ardemment que la volonté politique qui, jusqu'à présent, a empêché qu'il y soit procédé pourra être mobilisée prochainement.

5. L'Assemblée recommande aussi au Comité des Ministres de se souvenir que l'Europe restera toujours plus grande que l'Union européenne et comportera toujours un certain nombre d'Etats non membres de l'Union. Il importe, dès lors, tenant compte du rôle et de la spécificité du Conseil de l'Europe, d'organiser concrètement des rapports organiques de complémentarité et de coopération du Conseil de l'Europe avec l'Union européenne et vice versa.

6. L'Assemblée demande instamment au Comité des Ministres de soutenir le principe selon lequel les droits sociaux garantis par la charte telle qu'adoptée par le Conseil européen doivent correspondre à ceux énoncés dans la Charte sociale européenne révisée, instrument du Conseil de l'Europe, qui constitue la référence normative en matière de droits sociaux fondamentaux et l'un des piliers du modèle social européen.

7. Se référant à sa Résolution 1228 (2000) relative à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'Assemblée recommande par conséquent au Comité des Ministres d'engager sans délai des négociations avec l'Union européenne afin de permettre à l'Union européenne d'adhérer dès que possible à la Convention européenne des Droits de l'Homme en élaborant les amendements nécessaires aux traités de l'Union européenne et à la Convention européenne des Droits de l'Homme.

1. Discussion par l'Assemblée le 29 septembre 2000 (32e séance) (voir [Doc. 8819](#) Doc. 8819, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Magnusson; [Doc. 8846](#) Doc. 8846, avis de la commission des questions politiques, rapporteur: M. Clerfayt; et [Doc. 8847](#) Doc. 8847, avis de la commission des questions sociales, de la santé et de la famille, rapporteur: M. Evin).