

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 29.4.2009
COM(2009) 205 final

RAPPORT

**SUR LE FONCTIONNEMENT CONCRET DE LA MÉTHODOLOGIE POUR UN
CONTRÔLE SYSTÉMATIQUE ET RIGOUREUX DU RESPECT DE LA CHARTE
DES DROITS FONDAMENTAUX**

RAPPORT

SUR LE FONCTIONNEMENT CONCRET DE LA MÉTHODOLOGIE POUR UN CONTRÔLE SYSTÉMATIQUE ET RIGOREUX DU RESPECT DE LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX

1. INTRODUCTION

En présentant la Communication de 2005 sur une méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux du respect de la charte des droits fondamentaux¹, le Président de la Commission a souligné la détermination de l'institution à «*promouvoir une culture des droits fondamentaux dans la législation de l'Union européenne*». La méthodologie, parallèlement à la création du groupe de Commissaires «*Droits fondamentaux, lutte contre la discrimination et égalité des chances*» en décembre 2004, était l'un des éléments majeurs de cet engagement de la Commission de prendre les droits fondamentaux au sérieux. En définissant la méthodologie destinée à faire en sorte que les services de la Commission effectuent une vérification systématique et rigoureuse du respect de tous les droits fondamentaux concernés lors de l'élaboration de toute proposition législative², 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 deux éléments nouveaux: la création de l'Agence des Droits Fondamentaux et la révision, en 2009, des lignes directrices relatives à l'évaluation d'impact de la Commission.

2. L'EVALUATION DU RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX DANS LA PRATIQUE

2.1. Aperçu général

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. Quelques exemples permettent d'illustrer cette diversité.

Dans le règlement REACH³, une obligation de partage des informations entre les déclarants posait des problèmes de droit de propriété. Cette obligation a été considérée comme acceptable en ce sens qu'elle était nécessaire à la protection de l'environnement et, notamment, destinée à éviter la répétition des essais sur les animaux. Ces considérations ont été consignées dans les considérants du règlement.

¹ COM(2005) 172 final du 27.4.2005.

² La Communication de 2005 et le présent rapport traitent du respect de la Charte; La Commission doit toutefois veiller à ce que ses propositions respectent non seulement la Charte et la Convention européenne des droits de l'homme, mais aussi les conventions des droits de l'homme des Nations Unies que tous les États membres ont ratifiées.

³ Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission.

Dans le domaine de la politique agricole, la question de l'imposition aux États membres de l'obligation de publier une liste des bénéficiaires du financement du développement rural a été examinée, ce qui a soulevé la question de la protection des données. Après avoir examiné cette question au regard du critère de nécessité, il a été conclu que toute interférence avec la protection des données se justifiait par la nécessité d'améliorer la transparence de l'action de la Communauté dans le domaine du développement rural, de renforcer la bonne gestion financière des fonds publics concernés et d'éviter toute distorsion de la concurrence entre les bénéficiaires des mesures de développement rural. Ces considérations ont été énoncées dans le préambule de l'acte de la Commission⁴.

Un dernier exemple est issu du domaine des douanes. Dans le cadre de la révision du code des douanes⁵, la question de l'octroi aux opérateurs du droit d'être entendus par les autorités douanières dans les procédures d'application de la législation douanière a été soulevée. Il a été considéré que ce droit d'être entendu découlait de la Charte et il figure désormais à l'article 16 du code.

C'est toutefois l'importance toujours croissante, en termes d'activité législative, du domaine «Justice, liberté et sécurité» qui a, inévitablement, focalisé l'attention sur le fait que la Communauté et l'Union touchent de plus en plus à des domaines soulevant, très directement, des questions liées aux droits fondamentaux. Dans ce domaine, plus que dans tout autre, la Commission est amenée à aborder des questions délicates et controversées concernant la nécessité et la proportionnalité d'éventuelles limitations des droits fondamentaux.

Étant donné la nature des matières couvertes par le domaine «Justice, liberté et sécurité» - la lutte contre la criminalité et notamment le terrorisme, l'immigration, l'asile, le contrôle aux frontières, pour n'en citer que quelques-unes -, il n'est pas surprenant que cette politique occupe une place prépondérante en ce qui concerne la surveillance du respect des droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission. S'agissant, à titre d'exemple uniquement, de la politique d'immigration et d'asile, on constate que plusieurs questions délicates de respect des droits fondamentaux reviennent constamment, les plus fréquentes étant l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (article 4 de la Charte), le droit à la liberté et à la sûreté (article 6 de la Charte), le droit au respect de la vie privée et familiale (article 7 de la Charte), la protection des données à caractère personnel (article 8 de la Charte), le droit d'asile (article 18 de la Charte), la protection en cas d'éloignement, d'expulsion ou d'extradition (article 19 de la Charte), la non-discrimination (article 21 de la Charte), les droits de l'enfant (article 24 de la Charte) et le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (article 47 de la Charte).

⁴ Considérant 42 du règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil sur le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

⁵ Règlement (CE) n° 450/2008 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 établissant le code des douanes communautaire (code des douanes modernisé).

2.2. Étude de cas – le «paquet asile»

Bon nombre des questions susmentionnées se sont retrouvées dans le «paquet asile»⁶ qui fournit une «étude de cas» particulièrement appropriée pour démontrer comment la Commission procède dans la pratique au contrôle interne du respect des droits fondamentaux.

En ce qui concerne la proposition de modification de la directive relative aux conditions d'accueil, les questions les plus sensibles soulevées en termes de respect des droits fondamentaux étaient celles de la rétention des demandeurs d'asile, du droit à un recours effectif et des droits de l'enfant. L'examen de ces questions a été marqué par le souci de garantir le respect non seulement de la charte des droits fondamentaux, mais aussi des normes internationales applicables en la matière, notamment la convention européenne des droits de l'homme, la convention de Genève et la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant.

En ce qui concerne la rétention, il a été considéré indispensable, en termes de respect des droits fondamentaux, que la proposition réaffirme le principe⁷ selon lequel une personne ne peut être placée en rétention au seul motif qu'elle demande une protection internationale. La proposition établit ensuite des paramètres clairs pour le recours à la rétention par dérogation à ce principe; à cet égard, la proposition adopte pour norme les principes directeurs du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile, et la Recommandation (2003) 5 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les mesures de détention des demandeurs d'asile. Sur la base de ces textes, la proposition prévoit que la rétention ne doit être autorisée que dans des cas exceptionnels et pour un nombre limité de motifs, comme le prévoient les principes directeurs. De même, conformément aux principes directeurs de l'UNHCR et à la recommandation du Conseil de l'Europe, la proposition définit également des conditions de détention afin de garantir le respect de la dignité humaine dans le traitement des demandeurs d'asile placés en rétention, et notamment des personnes vulnérables. À cet égard, la proposition prévoit principalement que les demandeurs d'asile ne doivent pas être placés dans des établissements pénitentiaires mais dans des centres de rétention spécialisés, tenant compte des considérations de genre.

Afin d'assurer le respect du droit à un recours effectif, la proposition prévoit plusieurs garanties procédurales en matière de rétention: le placement en rétention ne peut être ordonné que par les autorités judiciaires; lorsque, en cas d'urgence, il est ordonné par les autorités

⁶ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, COM/2008/0815 final/2 («directive relative aux conditions d'accueil»).

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, COM/2008/0820 final/2 - («règlement de Dublin»).

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application effective du règlement (CE) n° [...] [établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride], COM/2008/0825 final («règlement Eurodac»).

⁷ Déjà établi dans la directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres [8] («directive relative aux procédures d'asile»).

administratives, il doit être confirmé par les autorités judiciaires dans un délai de 72 heures. La rétention doit en outre être la plus brève possible et ne doit notamment pas excéder ce qui est nécessaire à l'accomplissement des procédures administratives. Le maintien en rétention fera l'objet d'un réexamen périodique par un juge. Le demandeur d'asile placé en rétention devra également bénéficier de l'assistance ou de la représentation juridique, qui sont gratuites lorsqu'il ne peut en assumer le coût. Ces dispositions sont essentielles pour garantir un recours effectif en cas de placement en rétention.

En ce qui concerne les droits de l'enfant, l'objectif était de faire en sorte que l'intérêt supérieur de l'enfant constitue un principe directeur. En ce qui concerne la possible détention de mineurs, la proposition établit un lien clair avec les éléments sur lesquels doit reposer une évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant à cet égard. De plus, pour respecter l'article 37 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant, la proposition prévoit que la détention d'un mineur ne pourra être qu'une mesure de dernier ressort et devra être d'une durée aussi brève que possible. Enfin, il est interdit de placer des mineurs non accompagnés en rétention.

La proposition de modification du règlement de Dublin a également soulevé des questions relatives au placement en rétention, au recours effectif et aux droits de l'enfant. Des solutions similaires à celles qui sont contenues dans la proposition relative aux conditions d'accueil ont été appliquées. En ce qui concerne le placement en rétention, une question reflétant les spécificités du système de Dublin mérite d'être soulignée, à savoir le placement en rétention d'un demandeur d'asile avant son transfert vers un autre État membre selon la procédure de Dublin. La proposition prévoit qu'il peut y avoir placement en rétention lorsqu'il existe un risque de fuite de la personne concernée et après notification des décisions de transfert. Cette question a requis une appréciation de la nécessité et de la proportionnalité. Des paramètres clairs ont été établis pour déterminer quand le recours à cette possibilité était approprié. Il faut notamment que la décision de placement en rétention repose sur une appréciation au cas par cas et que la possibilité d'autres mesures moins coercitives telles que l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, de déposer une garantie financière ou de résider dans un lieu déterminé soit examinée. De surcroît, en ce qui concerne la décision de placement en rétention, des garanties procédurales sont établies en termes de décision motivée et de recours effectif devant un juge.

De plus, le droit à l'unité de la famille a été renforcé: la proposition rend obligatoire le regroupement avec les parents à charge et étend la définition des «membres de la famille» en ce qui concerne les mineurs, afin de garantir une meilleure protection de «l'intérêt supérieur de l'enfant». De plus, les demandeurs d'asile seront regroupés avec les membres de leur famille auxquels la protection subsidiaire a été accordée.

Les préoccupations, en termes de respect des droits fondamentaux, suscitées par la proposition de modification du règlement Eurodac, se sont principalement concentrées sur la protection des données. À cet égard, la proposition vise à assurer une meilleure gestion de la suppression de données du système et un contrôle plus efficace, par la Commission et le Contrôleur européen de la protection des données, de l'accès des autorités nationales aux données stockées dans EURODAC.

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. La méthodologie n'est pas une fin en soi. Le respect des droits fondamentaux n'est pas simplement un mécanisme ou une obligation procédurale; il s'agit d'une obligation

matérielle. En soulignant son respect des droits fondamentaux, la Commission s'est engagée en faveur d'un respect sur le fond, ce qui implique, en ce qui concerne les droits fondamentaux, que l'activité législative de l'Union doit être irréprochable. Dans le «paquet asile», la Commission s'est efforcée de satisfaire aux obligations matérielles; elle a cherché à faire en sorte que le point de départ soit l'affirmation du droit fondamental concerné et que toute limitation éventuelle intervenant par la suite soit non seulement soumise aux tests de nécessité et de proportionnalité mais soit également entourée de garanties en termes, notamment, de procédures et de contrôle juridictionnel.

2.3. État des lieux

L'expérience acquise au fil des ans depuis l'adoption de la Communication de 2005 a démontré que la Commission a dû prendre des décisions difficiles en matière de nécessité et de proportionnalité et que la méthodologie a dû être appliquée à des questions délicates de conformité des solutions obtenues avec les normes requises, telles que définies par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour de Strasbourg») et par la Cour de justice des Communautés européennes («la Cour de justice»). La Commission estime que les normes de nécessité et de proportionnalité ont été respectées dans ses propositions; son engagement en faveur d'une culture de respect des droits fondamentaux est réel et substantiel.

Enfin, il convient de noter, en ce qui concerne l'analyse tant quantitative que qualitative du contrôle du respect des droits fondamentaux, que les résultats positifs d'un tel contrôle passent souvent inaperçus à l'extérieur, pour la raison que la pratique de ce contrôle a supprimé tout problème en la matière. Un exemple peut être cité dans le domaine de l'asile. La directive Procédures prévoyait une base légale pour l'établissement d'une liste de pays tiers jugés sûrs aux fins de l'examen d'une demande d'asile. À la suite d'une application de la méthodologie, il a été considéré qu'une telle liste poserait de sérieux problèmes au regard du principe de “*non-refoulement*” en vertu tant de la Convention de Genève que de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Commission a donc estimé qu'il était inopportun de présenter une proposition en ce sens⁸.

3. AMELIORATION DU MECANISME DE GESTION

3.1. Évaluation d'impact

Les lignes directrices relatives à l'évaluation d'impact de la Commission ont récemment fait l'objet d'un processus de révision⁹ qui a comporté une consultation publique. Une question qui revenait dans plusieurs des contributions en réponse à cette consultation et qui avait en fait été incluse dans le rapport Voggenhuber¹⁰ était la visibilité accrue des droits fondamentaux dans le processus d'évaluation de l'impact. En réponse à cette préoccupation, la version révisée des lignes directrices relatives à l'évaluation d'impact a cherché à exprimer plus nettement que la version de 2005, d'une part, que la garantie du respect des droits fondamentaux tels que définis dans la Charte, constitue un objectif prioritaire de l'Union et, d'autre part, que les droits fondamentaux imposent des limitations aux activités de l'Union. Les lignes directrices

⁸ La Cour de justice a par la suite estimé que la base légale fournie par la directive était incompatible avec le traité; voir arrêt du 6 mai 2008 dans l'affaire C-133/06 Parlement contre Conseil.

⁹ Les nouvelles lignes directrices ont été adoptées le 28 janvier 2009 et sont disponibles à l'adresse (http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm).

¹⁰ Rapport Voggenhuber du Parlement européen du 12.2.2007 sur le respect de la Charte des droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission.

rappellent en outre expressément que certains droits fondamentaux sont absolus et ne peuvent être limités et que les autres ne peuvent l'être que moyennant une démonstration de nécessité et de proportionnalité. Cela constitue un énoncé clair des contraintes qui pèsent en la matière sur les options politiques. Enfin, les lignes directrices contiennent une liste de tous les droits fondamentaux inscrits dans la Charte. Cela permettra une corrélation directe entre la Charte et les questions relevant des trois catégories d'impact, à savoir économique, social et environnemental. Cette corrélation servira à montrer que les questions ont une réelle substance et se rattachent à des droits concrets.

Dans le rapport Voggenhuber, la Commission a été invitée à prévoir, dans les lignes directrices relatives à l'évaluation d'impact, outre les trois catégories existantes, une section distincte consacrée aux impacts sur les droits fondamentaux. Dans la communication de 2005, la Commission a expliqué sa position en faveur du maintien de trois catégories. Comme le soulignent les points 12 à 15 de la communication, la raison sous-jacente qui plaide pour une certaine prudence quant à la manière dont les questions de droits fondamentaux sont traitées dans le cadre du processus d'évaluation de l'impact est que l'évaluation de l'impact ne fait pas, et ne peut faire office de contrôle du respect des droits fondamentaux. Elle ne peut se substituer au contrôle juridictionnel. En dernière analyse, le contrôle du respect des droits fondamentaux ne peut s'effectuer que par une appréciation judiciaire reposant sur un projet de texte législatif déjà élaboré. Toutefois, bien que n'étant pas en soi le contrôle judiciaire du respect des droits fondamentaux, l'évaluation de l'impact peut préparer la voie à l'évaluation des propositions législatives au regard des droits fondamentaux. Elle doit servir à déterminer lesquels des droits consacrés par la charte sont potentiellement concernés ou touchés par l'initiative considérée; ensuite, en identifiant les possibilités d'action, l'évaluation d'impact doit décrire le niveau d'interférence avec le droit¹¹ et la nécessité de cette interférence en termes d'options d'action et d'objectifs politiques visés. L'évaluation d'impact fournira ainsi une analyse aux fins du contrôle judiciaire ultérieur et c'est ce contrôle judiciaire d'un texte concret qui examinera si l'interférence peut être considérée comme admissible en termes de nécessité et de proportionnalité, normes établies par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg et de la Cour de justice lors de l'examen de la légalité de limitations des droits fondamentaux.

Sans insérer dans les lignes directrices relatives à l'évaluation d'impact, comme le préconisait le rapport Voggenhuber, une catégorie distincte relative aux impacts sur les droits fondamentaux, la Commission a veillé, dans les nouvelles lignes directrices, à assurer une plus grande visibilité des questions liées aux droits fondamentaux et aux incidences sur ceux-ci. Cette visibilité accrue permettra de mieux susciter et de renforcer ensuite le réflexe des droits fondamentaux à un stade précoce de l'élaboration des politiques par la Commission.

Une autre question faisant l'objet d'une attention particulière dans le rapport Voggenhuber était celle des mesures adoptées en comitologie. Comme en témoigne le point 16 de la Communication de 2005, la Commission savait que les actes qu'elle adopte en comitologie pouvaient aussi avoir des incidences sur les droits fondamentaux et, du reste, un des exemples précités de vérification du respect des droits fondamentaux évalués dans la pratique concernait un acte de comitologie¹². La Commission tient toutefois également compte du fait qu'il s'agit d'un domaine dans lequel le réflexe des droits fondamentaux doit être mieux

¹¹ Étant entendu que certains droits, tels que l'interdiction de la torture, sont absolus et ne peuvent être limités.

¹² Règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 précédemment cité à la note en bas de page 3.

adapté. À la différence de la version précédente, les nouvelles lignes directrices mentionnent expressément les actes de comitologie et soulignent le besoin d'une évaluation approfondie des impacts. Cela contribuera à garantir que les mesures de comitologie, qui exercent un impact considérable, y compris sur les droits fondamentaux, fassent désormais l'objet d'un examen à un stade précoce du processus, et n'échappent donc pas à un contrôle dans le cadre de la méthodologie.

3.2. Exposé des motifs et considérants

Le «paquet asile» fournit un exemple de meilleur ciblage des considérants sur les droits directement concernés par la proposition. Cet exemple deviendra la norme¹³: la rédaction des considérants doit être mieux ciblée de manière à indiquer exactement quels sont les droits sur lesquels la proposition concernée a un impact et comment les solutions figurant dans la proposition servent à assurer le respect des obligations en matière de droits fondamentaux. Une motivation plus spécifique en ce sens permettrait mieux de démontrer le respect des droits fondamentaux. Concrètement, cela signifie que la Commission sera plus sélective pour l'intégration de considérants mentionnant la charte dans ses propositions législatives. Ces considérants seront inclus lorsqu'une proposition a d'importantes conséquences pour les droits fondamentaux. Dans ce cas, il y aurait non seulement le considérant «type» confirmant le respect de la charte, mais aussi des considérants individualisés et spécifiques relatifs à certains droits.

Les exposés des motifs des propositions du paquet asile fournissent également des explications spécifiques au sujet des implications des propositions pour les droits fondamentaux, et démontrent ainsi comment le respect des droits fondamentaux a été assuré. La Communication de 2005 avait effectivement prévu que, lorsqu'une proposition législative contenait le considérant mentionnant la charte, l'exposé des motifs devait comporter une section correspondant à ce considérant et résumant les motifs de conclure que la proposition était compatible avec les droits fondamentaux. Le traitement de la compatibilité avec les droits fondamentaux dans une rubrique distincte de l'exposé des motifs n'a peut-être pas été aussi systématique que le prévoyait la Communication de 2005¹⁴. Cependant, la règle sera désormais que, lorsque la proposition législative a effectivement une incidence sur les droits fondamentaux, comme en attestent ses considérants, l'exposé des motifs doit comporter une section expliquant brièvement comment les obligations relatives aux droits fondamentaux ont été respectées.

3.3. L'Agence des droits fondamentaux

L'Agence des droits fondamentaux a officiellement commencé à exercer ses activités le 1^{er} mars 2007. La Commission est déterminée à mettre à profit le savoir-faire de l'Agence pour soutenir, voire renforcer, la méthodologie. Ce résultat pourrait être atteint de plusieurs manières.

Les rapports et les études de l'Agence pourraient être utilisés comme contribution à l'élaboration des initiatives et actions de la Commission, comme c'est déjà le cas. A l'heure actuelle, par exemple, l'Agence travaille à une étude concernant l'impact sur le terrain de la directive relative à l'égalité raciale¹⁵ qui constituera une contribution au rapport de la

¹³ Cette question était également soulevée expressément par le rapport Voggenhuber.

¹⁴ Point 23.

¹⁵ Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

Commission sur l'application de cette directive. En 2009, une étude sur la promotion des droits des immigrés clandestins dans le cadre des procédures de retour volontaire et involontaire contribuera à la bonne application de la directive retour¹⁶. L'Agence devrait également être invitée à participer au processus de consultation qui est normalement lancé pour de nouvelles initiatives possibles (livres verts, communications, questionnaires, etc.). L'Agence a par exemple été consultée récemment au sujet des priorités futures du volet «*Justice, Liberté et Sécurité*» dans le cadre de l'élaboration du prochain programme pluriannuel dans ce domaine.

La Commission¹⁷ peut demander à l'Agence d'effectuer des recherches, de réaliser des études exploratoires ou de formuler des avis sur des thèmes spécifiques. Elle a déjà tiré parti de cette possibilité en chargeant l'Agence d'une étude sur les indicateurs de la mise en œuvre des droits de l'enfant. Cette étude sera utilisée dans le cadre de la stratégie relative aux droits de l'enfant que la Commission a prévu de présenter en 2010.

La Commission peut en fait, de ces diverses manières, mettre à profit le savoir-faire de l'Agence, tout en respectant les paramètres de leur relation. Il convient à cet égard de rappeler que l'examen de la conformité de propositions avec les droits fondamentaux ne fait pas partie du mandat de l'Agence.

3.4. Contrôle en cours de procédure législative

La Communication de 2005 soulignait que la Commission a pour mission de défendre, au cours de la procédure législative, les normes relatives aux droits fondamentaux contenues dans sa proposition. La Communication précisait à cet effet que la Commission se réserve le droit, en dernier ressort, d'introduire un recours en annulation contre un acte qu'elle jugerait incompatible avec les droits fondamentaux. Le rapport Voggenhuber était très favorable à l'introduction d'un recours en annulation pour violation des droits fondamentaux; il a en outre souligné le droit de la Commission de retirer sa proposition si des changements portant atteinte à un droit fondamental étaient apportés en cours de procédure législative.

La Commission reconnaît ses responsabilités à cet égard mais elle tient aussi à souligner les obligations concomitantes des colégislateurs qui sont également soumis à l'obligation de respecter les droits fondamentaux.

Durant la procédure législative, la Commission défendra énergiquement sa position au sujet des normes de protection des droits fondamentaux contenues dans sa proposition, et signalera résolument son opposition aux colégislateurs au cas où ils chercheraient à abaisser ces normes. Elle utilisera à cet effet tous les moyens dont elle dispose et demandera notamment que l'acte soit adopté à l'unanimité.

En dernier ressort, comme elle l'a déjà indiqué dans la Communication de 2005, la Commission est prête à envisager un recours en annulation: stratégiquement, la meilleure utilisation du recours en annulation se situerait au moment où le législateur a apporté à la proposition de la Commission des amendements spécifiques dont la Commission estime qu'ils violent clairement les droits fondamentaux. Dans le cas de tels amendements spécifiques,

¹⁶ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

¹⁷ De même que le Parlement et le Conseil.

lorsqu'ils peuvent être distingués du reste de l'instrument, un recours en annulation constitue la meilleure façon de procéder. Il permet de distinguer les dispositions incriminées tout en préservant de toute attaque les autres dispositions de l'acte législatif qui peuvent constituer un progrès appréciable que la Commission ne souhaite pas sacrifier.

En revanche, lorsque le législateur s'est considérablement écarté de la proposition de la Commission en termes de protection des droits fondamentaux, de sorte que le centre de gravité de la proposition s'est déplacé en ce qui concerne cette protection, le retrait de la proposition peut constituer la meilleure option. La position défendue de longue date par la Commission est que son droit d'initiative comporte également le droit de retirer sa proposition et ce, dans les cas où les amendements apportés par le législateur à la proposition de la Commission entraînent soit l'illégalité manifeste, soit une dénaturation grave de cette proposition.

4. CONCLUSION

L'expérience acquise depuis 2005 a montré que la méthodologie est bien adaptée à l'objectif recherché mais que son application pratique doit 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.