

LES ACTIVITES DU RESEAU D'EXPERTS INDEPENDANTS DE L'UNION EUROPEENNE EN MATIERE DE DROITS FONDAMENTAUX

Despina SINOU*

Doctorante à l'Université Panthéon-Assas Paris II
ATER à l'Université Paris VIII Vincennes-Saint-Denis

La création récente par la Commission européenne d'un Réseau d'experts indépendants faisant autorité en matière de droits fondamentaux s'inscrit dans la ligne d'initiatives ayant pour objet l'implication de spécialistes, choisis hors du cadre institutionnel de l'Union européenne, dans la détermination des politiques et l'évaluation de la pratique de cette dernière. Plus particulièrement en ce qui concerne la protection des droits de l'homme – vocation progressivement érigée au premier rang de ses objectifs politiques – l'Union européenne a souvent fait appel à ses « sages » afin d'élaborer une politique cohérente et efficace.

En effet, des instances de réflexion ou de consultation ont déjà fonctionné par le passé, notamment pour des périodes déterminées, sur des questions ponctuelles ou dans le cadre de domaines spécifiques de la politique communautaire. Un Comité des Sages a ainsi été désigné par la Commission européenne en 1995 dans le but d'établir un rapport « Pour une Europe des droits civiques et sociaux »¹. Le rapport, rendu public en mars 1996, était précédé d'une liste de vingt-six propositions recommandant, entre autres, l'incorporation dans le traité d'Amsterdam d'une série de droits civils et sociaux, qui devaient être reconnus comme un socle minimal de droits. Plus récemment, en février 1999, un Groupe d'experts en matière de droits fondamentaux, désigné aussi à cet égard par la Commission, a présenté un rapport intitulé « Affirmation des droits fondamentaux dans l'Union européenne – Il est temps d'agir », décelant les lacunes et les incohérences du passé et confirmant, à l'intention de la CIG de Nice, l'urgence d'une reconnaissance explicite des droits fondamentaux, notamment des droits civils et sociaux, en un catalogue détaillé, inclus dans les Traités². Enfin, dans une perspective plus large, un Comité des Sages composé d'Antonio Cassese, Catherine Lalumière, Peter Leuprecht et Mary Robinson, a été chargé d'élaborer en 1998 un « Programme d'action de l'Union européenne pour l'an 2000 dans le domaine des droits de l'homme ». Cet « agenda » s'est

* Despina Sinou est membre du Centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire de l'Université Panthéon-Assas Paris II, avocate inscrite au Barreau d'Athènes et collaboratrice scientifique de la Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme.

¹ Bruxelles, octobre 1995 - février 1996 ; rapporteur : Jean-Baptiste de Foucauld. Le Comité, présidé par Mme Maria de Lourdes Pintasilgo, était composé de M. Eduardo García de Enterría, M. Hartmut Kaelble, Mme Louka Katseli, M. Frédéric Pascal, M. Bengt Westerberg et Mme Shirley Williams.

² Le Groupe d'experts, présidé par le Professeur Spiros Simitis, était constitué des membres suivants : Mme Christine Bell, Mme Lammy Betten, M. Jochen A. Frowein, Mme Pirkko Koskinen, M. Lorenzo Martin Resortillo, M. Alessandro Pizzorusso et M. Jean Rossetto.

appuyé sur les travaux d'un groupe d'experts animés par Philip Alston, dans lesquels sont relevées les principales préoccupations communes dans la doctrine et la pratique communautaire en matière de droits de l'homme, tant au niveau interne que par rapport aux relations de l'Union avec le reste du monde. Le Comité avait formulé également des recommandations concrètes, lesquelles ont été suivies pour la plupart dans l'action ultérieure de l'Union en la matière, notamment l'idée d'un rapport annuel présenté lors d'un « forum des droits de l'homme » ouvert à la société civile³.

L'adoption de la Charte des droits fondamentaux en 2000 et la nécessité d'assurer par tous les moyens sa mise en œuvre, aussi bien à l'intérieur des Etats membres qu'au niveau des institutions européennes elles-mêmes, a fait resurgir l'idée d'en confier l'évaluation et le suivi à une instance qui tiendrait le rôle d'un « tiers impartial » tout en ayant les compétences requises pour mener une entreprise d'une telle envergure. C'est ainsi que par une résolution sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne en 2000, adoptée le 5 juillet 2001, le Parlement européen a été amené à recommander « *la mise en réseau d'experts faisant autorité en matière de droits de l'homme et de juristes de chacun des Etats membres pour assurer un degré élevé d'expertise et afin que le Parlement puisse se voir présenter une évaluation de la mise en oeuvre de chacun des droits énoncés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en tenant compte de l'évolution des législations nationales, de la jurisprudence des Cours de Luxembourg et de Strasbourg ainsi que des jurisprudences marquantes des Cours constitutionnelles et des juridictions des Etats membres* »⁴.

Si sa conception appartient au Parlement, la réalisation de cette idée est l'œuvre de la Commission. Le Réseau UE d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux (CFR-CDF)⁵ voit donc le jour en septembre 2002 et tient sa réunion inaugurale le 16 octobre de cette même année⁶. A la différence des expériences antérieures, qui étaient temporellement et matériellement limitées, ce nouveau mécanisme est doté d'un « mandat » général et permanent d'action en matière de droits fondamentaux, fondée sur des compétences et des tâches, certes, strictement définies mais visant aussi des objectifs assez ambitieux (I). En une année et demie d'existence, le Réseau a ainsi été en mesure de fournir les preuves d'une capacité d'intervention polyvalente, notamment à travers une production remarquable aussi bien par la diversité de ses objets que par la qualité de ses conclusions (II). Se réalise alors à travers cette dynamique un véritable saut qualitatif qui devrait permettre au Réseau de fonctionner non plus comme une simple instance de réflexion mais comme une véritable garantie – non juridictionnelle – de suivi et de

³ Ce Comité est connu sous le nom de « *Leading by example* » (ou « Montrer l'exemple », selon la traduction française), par l'épigraphe de son rapport final. Nombre de personnalités, notamment de la communauté académique, réunies sous l'égide de l'Institut universitaire européen de Florence, ont contribué directement ou indirectement à l'élaboration de ce rapport, dans le cadre de réunions préparatoires ou par le biais de contributions écrites adressées au Comité. Ces travaux ont été publiés par la suite dans un volume collectif, sous la direction de Philip ALSTON, *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001. Le texte du programme d'action, rendu public en octobre 1998, y figure aussi en annexe, pp. 957-962.

⁴ A5-0223/2001, point 9. La résolution a été adoptée sur la base d'un rapport ayant trait au même sujet, présenté le 21 juin 2001 par la Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen (dite « Commission LIBE »); rapporteur: Thierry Cornillet, 2000/2231(INI).

⁵ Ci-après : le Réseau. (*Note explicative* : CFR : Charter of Fundamental Rights / CDF : Charte des droits fondamentaux).

⁶ Cf. le site Internet consacré au Réseau : <http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_fr.htm>.

contrôle de la mise en œuvre de la politique des droits de l'homme dans l'Union européenne.

I. - LES REGLES DE FONCTIONNEMENT DU RESEAU

Constitué au départ de quinze experts nationaux, le Réseau a vu sa composition augmentée de dix nouveaux membres en avril 2003, afin d'assurer une représentation globale des Etats membres d'une Union européenne récemment élargie ; un vingt-sixième membre y participe également à titre de spécialiste en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI) de l'Union. Les personnalités qui en font partie sont pour la plupart des professeurs d'Université, juristes éminents ou praticiens du droit ayant une expérience en matière de droits de l'homme. Le Réseau est placé sous la coordination d'un de ses membres, tâche assurée jusqu'à présent par le Professeur Olivier De Schutter⁷. Le coordinateur est chargé d'organiser les réunions du Réseau – actuellement au nombre de deux ou trois par an – et de consolider, en outre, les multiples contributions et travaux partiels, en vue d'établir, entre autres, un rapport annuel à l'intention de la Commission.

A. - Le pouvoir d'intervention du Réseau : la difficile question des compétences

I. - Mis en place pour être essentiellement un mécanisme d'évaluation de la mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte), le Réseau ne pouvait que disposer de pouvoirs d'intervention qui seraient, par définition, directement liés à la question des compétences en matière de droits fondamentaux, dont la Communauté ou l'Union européennes sont dotées selon les dispositions de la Charte. En effet, l'article 51 de la Charte (article II-51 du Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe) prévoit un champ d'application de ses dispositions considérablement limité⁸. Du point de vue strictement juridique, la Charte ne fait que confirmer un *statu*

⁷ Le Réseau est composé à ce jour des membres suivants, par ordre alphabétique : Mme Elvira Baltutyte (Lituanie), Mme Florence Benoît-Rohmer (France), M. Martin Buzinger (Slovaquie), M. Achilleas Demetriades (Chypre), M. Olivier De Schutter (Belgique), Mme Maja Eriksson (Suède), Mme Teresa Freixes (Espagne), M. Gabor Halmai (Hongrie), M. Wolfgang Heyde (Allemagne), M. Morten Kjaerum (Danemark), M. Henri Labayle (spécialiste JAI), M. Rick Lawson (Pays-Bas), M. Lauri Malksoo (Estonie), M. Arne-Marjan Mavcic (Slovénie), M. Jeremy McBride (Royaume-Uni), M. Vital Moreira (Portugal), M. Bruno Nascimbene (Italie), M. Manfred Nowak (Autriche), M. Marek Antoni Nowicki (Pologne), M. Donncha O'Connell (Irlande), M. Ian Refalo (Malte), M. Martin Scheinin (Finlande), M. Linos-Alexandre Sicilianos (Athènes), M. Dean Spielmann (Luxembourg), M. Pavel Sturma (République tchèque), Mme Ineta Ziemele (Lettonie). L'actuel coordinateur, M. Olivier De Schutter, est assisté dans cette tâche par une équipe composée de Mme Valérie Van Goethem, Mme Valérie Verbruggen et M. Ivan Cusi Leal.

⁸ Article (II)-51 : *Champ d'application*

« 1. Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et agences de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux Etats membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent

quo constitutif déjà peu propice à des initiatives normatives en matière de droits de l'homme⁹, en se contentant d'encadrer les attributions existantes – très restreintes – de l'Union et des Etats membres à cet égard, sans leur en conférer de nouvelles¹⁰.

Cependant, ces possibilités d'intervention de premier abord limitées, du moins dans leurs effets juridiques, ne le sont pas pour autant si l'on considère la signification politique de ce « *réceptacle des valeurs [...] fondamentales* » qu'est la Charte pour l'Union européenne – pour reprendre la juste expression, chère aux auteurs du premier rapport annuel du Réseau pour 2002. Evoqué désormais comme l'instrument de référence par excellence d'une politique des droits de l'homme dans l'Union, le rôle de la Charte consiste à pallier les divergences et les lacunes d'une pratique souvent fragmentaire et inégale au sein des Etats membres, afin de guider l'Union vers des choix positifs, des réalisations concrètes et surtout une vision d'ensemble de sa politique en la matière. Enfin, et pour en revenir à sa portée juridique, l'impact de la Charte n'en est pas moindre. Outre le fait que les limitations ainsi imposées aux Etats et aux organes de l'Union ont également un effet préventif dans les domaines où l'exercice de leurs compétences serait susceptible de porter atteinte ou d'ignorer le paramètre du respect des droits fondamentaux, les dispositions de la Charte représentent surtout un corpus de normes de référence en matière de droits fondamentaux et une source d'inspiration capable d'influencer le développement progressif du droit dérivé de l'Union¹¹.

2. - Néanmoins et malgré l'absence de « mandat » généralisé, l'évolution survenue ces dernières années dans le texte même des Traités permet de dégager au moins six bases juridiques pouvant servir d'appui à l'exercice par les institutions de l'Union des compétences qu'elles détiennent dans le domaine des droits fondamentaux¹². Ainsi :

- *la lutte contre les discriminations* peut trouver appui sur les articles 13 et 141 CE ;
- *la protection des droits sociaux fondamentaux*, et plus particulièrement des droits des travailleurs, est renforcée dans les Traités par un élargissement des compétences à la fois de l'Union et des Etats membres à cet égard ;

l'application, conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les autres parties de la Constitution.

2. La présente Charte 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 et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les autres parties de la Constitution ».

⁹ Pour la CJCE, « aucune des dispositions du Traité ne confère aux institutions communautaires, de manière générale, le pouvoir d'édicter des règles en matière de droits de l'homme ou de conclure des conventions internationales dans ce domaine » ; CJCE, 28 mars 1996, Avis 2/94, *Adhésion de la Communauté à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, Recueil 1996, pp. I-1763 et ss., point 27.

¹⁰ Plus particulièrement sur la question des compétences, v. l'analyse faite par le Réseau dans son premier *Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne et ses Etats membres en 2002*, pp. 9-11, <http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/rapport_2002_fr.pdf>.

¹¹ L'on passera ainsi, selon les experts du Réseau, d'une approche réactive et sectorielle des droits fondamentaux à une approche d'« *intégration transversale* » – donc, à un degré supérieur et une vision résolument plus positive dans la manière dont le législateur communautaire aborde la question des droits fondamentaux ; cf. *Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne et ses Etats membres en 2002*, op. cit., pp. 16-17.

¹² Cf. *Rapport [...] 2002*, op. cit., pp. 10-17.

- les politiques relatives à l'asile, à l'immigration et à la libre circulation des personnes, y compris des ressortissants de pays tiers, sont consacrées par une série de dispositions nouvelles ;
- en cas de risque de *rupture de l'unité du marché intérieur en l'absence de coordination des politiques des Etats membres dans le domaine des droits fondamentaux*, l'article 95 CE autorise l'adoption de mesures visant à l'harmonisation des législations nationales ;
- la reconnaissance de *pouvoirs implicites d'intervention* en matière de droits fondamentaux peut trouver appui sur l'article 308 CE, si l'on convient d'assimiler la protection des droits de l'homme à un objet de la Communauté, dans le sens de cette disposition¹³ ;
- enfin, *l'amélioration de la coopération judiciaire en matière pénale* serait basée sur l'article 31 al. (c) UE, qui prévoit qu'une action en commun peut être entreprise afin d'« assurer [...] la compatibilité des règles applicables dans les Etats membres ».

C'est dans le cadre de l'exercice de ces compétences, reconnues plus ou moins implicitement, que le Réseau a été constitué par les organes de l'Union. Sa capacité réelle d'action dans le domaine des droits fondamentaux est, par conséquent, subordonnée au champ matériel d'action de ses mandataires. Cependant, le flou qui entoure la question des compétences de l'Union quant à la réalisation d'une véritable politique de droits de l'homme laisse une grande marge de manœuvre aux experts du Réseau, lesquels, auréolés de leur autorité scientifique et de l'indépendance de leur statut, peuvent contribuer à faire nettement avancer la cause des droits de l'homme, longtemps enserrée quelque part entre les labyrinthes bruxellois et la cacophonie interétatique.

B. - La mission du Réseau : caractère et objectifs de son action

I. - Dans un pareil contexte pluridimensionnel, la mission que le Réseau est invité à accomplir est, par conséquent, multiple ; elle est essentiellement liée à la mise en œuvre de la Charte, qui constitue sa raison d'être, sans pour autant se borner à la seule observation de celle-ci. L'on pourrait ainsi identifier trois types de mission pour le Réseau :

Premièrement, une mission d'*évaluation* et de *suivi*. Organe informel de contrôle de l'application de la Charte, le Réseau a pour tâche principale la préparation d'un rapport annuel sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne et ses Etats membres, en évaluant la mise en œuvre de chacun des droits énoncés dans la Charte, sur la base de rapports nationaux présentés par chacun de ses experts. Dans une approche plus positive, l'un de ses objectifs à long terme est de contribuer à la surveillance du respect par les Etats membres des 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, sur lesquels

¹³ Article 308 CE : « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées ».

L'Union est fondée, selon l'article 6 § 1 TUE. Toujours dans le même cadre, le Réseau peut progressivement favoriser le partage d'expériences et l'apprentissage mutuel entre les Etats membres quant à la mise en œuvre des garanties de la Charte. Un troisième objectif, plus spécifique, serait d'assurer l'indexation de la Charte aux instruments internationaux et européens de protection des droits de l'homme¹⁴.

En dehors des limites circonscrites des dispositions de la Charte ou parallèlement à elles, le Réseau assure une mission de *consultation* lorsque, à la demande de la Commission européenne, il émet des avis ou étudie des questions ponctuelles sous forme d'observations thématiques, éclairant ainsi les organes de l'Union sur une vaste gamme de problèmes ayant trait aux droits fondamentaux.

Enfin, dans une perspective plus générale, le Réseau est invité à accomplir un rôle d'*assistance* auprès des institutions de l'Union, notamment de la Commission et du Parlement européens, dans l'élaboration de leur politique en matière de droits fondamentaux. Pour ce qui est du Parlement plus spécialement, il doit permettre de faciliter l'exercice de sa mission de vigilance et de contrôle, fondée notamment sur l'article 7 TUE. Dans les limites des compétences que les Traités attribuent à la Communauté ou à l'Union à cet effet, le Réseau peut faire usage des moyens dont il dispose, afin de recommander que ces compétences soient exercées de manière à renforcer la protection des droits fondamentaux au sein de l'Union¹⁵. Il ne serait pas abusif d'envisager sous cet angle un véritable pouvoir d'intervention pour les experts du Réseau qui, tout en restant de par leur statut en dehors du mécanisme décisionnel, peuvent en déterminer ainsi les choix.

2. - Le fonctionnement du Réseau repose, donc, essentiellement sur son caractère indépendant, vis-à-vis à la fois des institutions de l'Union et des institutions nationales des Etats membres. Bien que le souci de représentativité ait prévalu lors de la constitution du Réseau en vingt-cinq membres – plus un¹⁶ – issus des vingt-cinq Etats de l'Union élargie, ces « sages » y participent à titre personnel et non pas en tant que représentants de l'Etat dont ils sont les ressortissants. De même, le Réseau est-il neutre, autonome par rapport aux différents organes de l'Union, malgré l'interférence évidente de leurs activités. C'est ainsi qu'en première page de chaque étude ou rapport publiés il prend soin de préciser que son « contenu [...] n'engage en aucune manière l'institution qui en est le *commanditaire* ». Il est nécessaire, cependant, que ce principe d'indépendance et d'impartialité, notamment au regard des instances européennes, soit garanti par une véritable transparence, avec des critères de désignation et des règles d'incompatibilité permettant d'éviter tout conflit d'intérêt.

L'importance du rôle du Réseau se distingue aussi par la portée de son intervention. Celle-ci vise en premier et par définition l'intérieur de l'Union, ses institutions ainsi que la politique de chaque Etat membre au niveau étatique, surtout quand il s'agit d'y observer la mise en œuvre de la Charte. Cependant, la pratique révèle que le Réseau une

¹⁴ Le premier rapport annuel du Réseau se voulait un outil de réalisation de ses objectifs ; v. *Rapport [...] 2002, op. cit.*, pp. 17-26.

¹⁵ Il s'agit là d'un quatrième objectif auquel vise le rapport annuel du Réseau ; v. *Rapport [...] 2002, op. cit.*, p. 10.

¹⁶ V. *supra* (I) et note 7.

fois « en action » s'intéresse souvent à une thématique plus élargie, touchant à des questions qui revêtent un caractère universel, en dehors du strict champ d'application de la Charte ou dépassant la simple invocation de ses dispositions¹⁷. Le rapprochement de son champ de travaux avec la question de la protection internationale des droits de l'homme reste quand même limité, le Réseau ne disposant pas d'autorité pour intervenir dans le domaine de l'action extérieure de l'Union en la matière, y compris celui de la coopération au développement¹⁸. Enfin, le Réseau fonctionne en étroite collaboration avec les représentants de la société civile ; des réunions de consultation des différentes ONG représentées à Bruxelles sont prévues en marge des réunions du Réseau et toute information sur l'état des droits de l'homme dans l'Union provenant des citoyens européens peut être transmise directement au Réseau¹⁹.

II. - LES MOYENS D'INTERVENTION DU RESEAU

Les possibilités d'intervention du Réseau évoquées ci-dessus se manifestent à travers une production remarquable de textes, parmi lesquels figure au premier rang le rapport annuel sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne et ses Etats membres, établi sur la base de rapports nationaux soumis au Réseau par chacun de ses experts.

A. - Les méthodes de travail du Réseau

I. - La Charte – comme nous l'avons vu – constitue le principal instrument de référence pour le Réseau dans l'élaboration de ses textes, en particulier du rapport annuel. Toutefois, le Réseau prend en compte toutes les normes du droit international et européen des droits de l'homme, notamment celles dans lesquelles les dispositions de la Charte puisent leur inspiration. Tout autre instrument de référence traitant des mêmes questions que la Charte est par ailleurs utilisé dans le travail d'analyse du Réseau, ce qui permet d'éviter les éventuels problèmes d'interprétation ou de conflit entre ces différentes normes²⁰. Le Réseau propose déjà dans son premier rapport annuel une liste indicative des principaux instruments de référence du droit international et européen des droits de l'homme : y figurent, outre la Convention européenne des droits de l'homme, les deux

¹⁷ V. à titre d'exemple les questions qui ont fait l'objet des deux observations thématiques, *infra*, (II), (B), (3).

¹⁸ Cf. les *Directives aux experts pour l'élaboration des rapports nationaux*, p. 1, sur le site Internet du Réseau cité *supra*, note 6.

¹⁹ Cf. l'ordre du jour de la troisième réunion du Réseau, du 16 octobre 2003, à l'adresse Internet : <http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/meeting_16_10_2003.pdf>.

²⁰ Une première présentation des problèmes rencontrés, ainsi que des méthodes suivies par le Réseau dans son analyse, a été faite par le Professeur Pavel Sturma, membre du Réseau, dans son intervention sur le « Rôle du Réseau d'experts indépendants dans le suivi de la Charte des droits fondamentaux de l'UE », à la Quatrième Académie d'été de l'Université Pierre Mendès France de Grenoble : *Quel avenir pour le pan-européanisme ?*, septembre 2003 ; résumé disponible à l'adresse Internet :

<<http://www.upmf-grenoble.fr/espace-europe/acad2003/Textes/sturma.htm>>.

Pactes des Nations Unies ainsi que les principales conventions de l'OIT²¹. Cette liste pourrait servir de base en vue d'une future indexation de la Charte proposée par le Réseau, qui mettrait fin au risque d'interprétations divergentes, puisque ses dispositions seraient lues à la lumière des instruments préexistants.

2. - La méthodologie générale de travail du Réseau²² est basée sur l'observation mutuelle des pratiques des Etats membres, avec un double objectif : identifier les pratiques les plus respectueuses des droits fondamentaux en prenant soin d'échapper en même temps à un jeu non coopératif entre Etats. Cependant, la mise en place d'une telle méthode présuppose un ensemble de conditions qui ne peuvent être remplies que partiellement sous le dispositif actuel. Le Réseau a pu en dégager quatre, les plus viables à sa considération :

- la *comparabilité des données* recueillies au sein de chaque Etat, elle-même reposant sur l'application d'une méthode d'évaluation uniforme et sur la recherche du maximum d'informations, indifféremment de leur caractère public ou non ;
- l'*accès aux informations sur les pratiques des autorités nationales*, avec un recours possible, le cas échéant, à des indicateurs statistiques ;
- la *collaboration avec les administrations* et les autorités indépendantes compétentes dans le domaine des droits de l'homme au niveau national, ainsi qu'avec les acteurs de la société civile ;
- enfin, une meilleure *articulation avec les instances compétentes au niveau de l'Union*, en vue notamment de comparer les pratiques et d'échanger les expériences acquises.

3. - Pour répondre au besoin urgent d'avoir un premier instrument comparatif de la situation des droits de l'homme dans les Etats membres, le Réseau a défini lui-même une série de directives à l'intention de ses membres, en vue de l'élaboration des rapports nationaux²³. Selon ses directives, l'analyse des évolutions au sein de chaque Etat membre et au sein de l'Union doit porter sur quatre types de données, à savoir : la jurisprudence internationale (CIJ, CEDH) et les observations d'organes internationaux de contrôle ; la législation, la réglementation et la jurisprudence nationales ; les pratiques des autorités nationales ; et enfin, les motifs de préoccupation de l'auteur du rapport.

La sélection, à partir de la masse d'informations fournies par les experts nationaux, des données dignes d'être incluses dans le rapport annuel s'effectue, par la suite, selon trois critères. Sont, ainsi, représentés premièrement les problèmes résultant de l'application du droit de l'Union européenne ; deuxièmement, les questions qui préoccupent un nombre représentatif d'Etats, aussi bien lorsque le traitement de ces questions par ces Etats est plus ou moins uniforme, qu'en cas de divergences importantes ; troisièmement, toute

²¹ Rapport [...] 2002, *op. cit.*, pp. 20-21.

²² Ce que le Réseau recommande est « une méthode ouverte de coordination », qui s'inscrit dans une perspective plus large de mise en œuvre des droits fondamentaux dans l'Union européenne ; elle peut, néanmoins, servir de base de manière auxiliaire pour sa propre méthode de fonctionnement : *cf. Rapport [...] 2002, op. cit.*, pp. 23-26.

²³ Rapport [...] 2002, *op. cit.*, pp. 23-26 ; aussi Directives [...], *op. cit.*, pp. 4-5.

autre pratique identifiée comme digne d'être représentée dans le rapport, notamment les « bonnes pratiques » pouvant servir d'exemple à l'intention des Etats.

B. - Les instruments : tentative de bilan d'une première période de travaux du Réseau

I. - Le rapport annuel est, donc, l'instrument principal sur lequel repose le travail d'expertise et de surveillance (*monitoring*) du Réseau. Pourtant, il n'en est pas le seul. D'autres types d'instruments, examinés par la suite, sont les fruits d'une préoccupation constante des membres du Réseau sur des matières plus ou moins spécifiques de la politique des droits de l'homme.

Rédigé en français et en anglais, le rapport annuel est établi à la demande de la Direction générale « Justice et affaires intérieures » de la Commission européenne et présenté au mois de mars chaque année. Il vise à analyser les évolutions qu'ont connues les droits fondamentaux au sein de l'Union européenne et de ses Etats membres au cours de l'année civile écoulée. Il représente un outil de base au service du rapporteur désigné par la Commission LIBE du Parlement européen, chargé de préparer le rapport annuel et la proposition de résolution sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union ; il sert également à attirer l'attention des institutions européennes sur les difficultés rencontrées dans le respect des droits fondamentaux.

Un premier rapport portant sur l'année 2002 et sur les quinze Etats membres a, donc, été remis à la Commission le 31 mars 2003, quelques mois seulement après la constitution du Réseau. Dans une introduction détaillée, il tente une première définition des compétences, des objectifs et de la méthode suivis – questions examinées en première partie de cette étude et qu'il ne serait pas nécessaire de répéter ici. Suivent six parties proprement consacrées à la Charte, regroupant pour des raisons systématiques l'ensemble des dispositions de ses parties I et II ; les thèmes en sont les suivants : dignité (art. 1-5), libertés (art. 6-19), égalité (art. 20-26), solidarité (art. 27-37), citoyenneté (art. 39-46) et justice (art. 47-50). Réalisant un travail titanesque de synthèse, ce premier rapport s'avère littéralement être une mine d'informations en ce sens qu'il décrit les progrès réalisés Etat par Etat quant à la mise en œuvre de chacun des droits énoncés par la Charte et précise les objets de préoccupation. Les seuls inconvénients sont son volume – 284 pages – et la manière discontinuée dont sont abordés pour la plupart les thèmes traités, qui traduisent d'une part le légitime embarras devant une telle masse d'informations avec le souci d'une expertise urgente, mais rendent d'autre part un résultat difficilement maniable et vague en termes de conclusions et de recommandations à suivre.

Conscient de ces faiblesses et contraint par les circonstances de son élargissement, le Réseau a convenu de changer la méthode de présentation de son rapport à partir de l'année 2004 et d'opter pour un mode plus souple et plus visible. Ainsi, l'analyse annuelle est-elle répartie désormais en trois volets, soit vingt-cinq rapports nationaux, un rapport portant sur l'activité de l'Union européenne et enfin un rapport d'évaluation ou de

synthèse²⁴. Ce dernier, présenté le 4 février 2004, a été le fruit d'une délibération collective au sein du Réseau et d'un échange avec les représentants d'ONG actives sur le plan européen dans le domaine des droits de l'homme. Il regroupe les conclusions et recommandations du Réseau sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne et ses Etats membres en 2003, en évaluant pour chaque disposition de la Charte l'état des ratifications des instruments internationaux y relatifs, les domaines ou motifs de préoccupation, et enfin les aspects positifs et les « bonnes pratiques »²⁵.

2. - Les *rapports nationaux* constituent les outils de référence pour le travail du Réseau. Pour cette raison, les experts nationaux sont tenus de suivre le plus strictement possible les directives élaborées à cet égard, quant au contenu et aux aspects techniques de leur rapport²⁶. Destinés à servir à l'élaboration du rapport annuel, ces rapports étaient initialement des documents internes dont la diffusion était limitée au cercle restreint des membres du Réseau. Ils seront désormais publiés au même titre que les autres travaux, dans les deux langues de travail du Réseau, le français et l'anglais, ainsi que dans la langue nationale de l'expert membre qui en a été chargé.

3. - Les *Observations thématiques* sont des études établies à la demande des institutions de l'Union sur une question spécifique, souvent un thème d'actualité qui suscite des interrogations particulières à la lumière des garanties de la Charte. Elles figurent en annexe du rapport annuel et sont fondées sur les informations fournies par les experts du Réseau par le biais d'un questionnaire établi à cet effet. Une première Observation thématique a été consacrée, en 2003, à « [l]'équilibre entre liberté et sécurité dans les réponses de l'Union européenne et de ses Etats membres à la menace terroriste »²⁷. Elle tentait de dresser un bilan des mesures prises par l'Union et les Etats membres en réaction aux attentats terroristes du 11 septembre 2001, afin de répondre aux préoccupations exprimées quant au respect des droits fondamentaux à cet égard. L'Observation thématique annexée au rapport de 2004, qui devrait paraître bientôt, porte sur l'action extérieure de l'Union européenne et la coopération avec les Etats tiers dans les domaines mettant en jeu les droits et libertés.

4. - Le *rapport de suivi* du rapport annuel porte sur des questions spécifiques, du domaine des législations ou des pratiques étatiques, que les institutions de l'Union européenne appellent à aborder de manière plus approfondie. Il doit être le fruit d'un dialogue constructif et continu entre d'une part les experts du Réseau et d'autre part les institutions nationales et européennes, ainsi que les différents acteurs de la société civile. Paraissant en septembre de chaque année, il sert de « baromètre » à mi-parcours de certaines prises de position, en fonction des réactions reçues. Aucun rapport de suivi annuel n'a été rendu public à ce jour.

5. - Des *Avis* peuvent également être rendus par le Réseau sur des questions ponctuelles qui lui sont posées par la Commission. Cette fonction proprement consultative du Réseau s'avère d'un grand intérêt, tant pour la diversité des objets que pour la fréquence dans la

²⁴ *Directives[...], op. cit.*, p. 2.

²⁵ L'ensemble des rapports de cette année devrait paraître prochainement en ligne, sur le site du Réseau, cf. *supra*, note 6.

²⁶ *Supra*, note 23.

²⁷ Texte à l'adresse : <http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/obs_thematique_fr.pdf>.

production des textes : six Avis ont déjà été émis en une année et demie d'activité. Le dernier, datant de mars 2004, est relatif au « Rôle des institutions nationales de protection des droits de l'homme dans les Etats membres de l'Union européenne ». Deux Avis rendus en 2003 concernaient les unions entre partenaires non mariés et les mariages entre personnes du même sexe. Les autres Avis portent sur la protection de la vie privée sur Internet, sur le statut de la preuve illégale en procédure pénale, et sur les enjeux de la libre circulation des citoyens de l'Union²⁸.

6. - Le *Manuel d'utilisation de la Charte* est un dernier instrument de référence élaboré par le Réseau au cours de l'année 2003, en vue de faciliter l'utilisation de la Charte par les institutions nationales et européennes afin de vérifier la conformité des pratiques suivies au regard de ses dispositions. Il s'agit en réalité d'un commentaire article par article des dispositions de la Charte qui est basé, compte tenu des spécificités de chaque notion, sur le schéma suivant : est présentée, dans un premier temps, la notion et sa manifestation – le contenu et le caractère d'un droit, le principe et ses limites ; ensuite, le cadre législatif, les instruments internationaux et européens, suivi le cas échéant de la jurisprudence pertinente ; sont enfin évoqués les éventuels problèmes que pose l'exercice du droit en question. Au moment de l'élaboration de la présente note, le Manuel d'utilisation de la Charte était en voie d'approbation devant la Commission européenne.

* *
*

Le rôle du Réseau est diversifié et prometteur mais il est difficile de l'évaluer et d'en apprécier la juste mesure dans l'espace limité d'une brève étude et d'une expérience aussi récente. S'agit-il d'un véritable mécanisme de garantie juridique et d'assistance, voire d'intervention politique, dans un domaine névralgique comme celui des droits de l'homme, où il est nécessaire d'élaborer une politique uniforme, efficace et de longue haleine pour l'Union européenne ?

Force est de constater que la mise en œuvre d'une mission aussi ambitieuse nécessite un statut renforcé d'indépendance et d'impartialité ainsi qu'un effort constant de concertation et de transparence. Or, malgré les engagements, les lacunes demeurent, compromettant quelquefois la portée des progrès réalisés. Encore aujourd'hui, ce nouvel échelon reste en pratique coupé des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme, dont la coopération est pourtant structurée à l'échelle régionale dans le cadre du Conseil de l'Europe, comme à l'échelle internationale dans celui des Nations Unies. Ceci est d'autant plus paradoxal que le Réseau d'experts indépendants a tenté récemment de faire une évaluation du rôle de ces institutions²⁹. Ces lacunes concernent aussi le fonctionnement interne du Réseau, où les impératifs de calendrier l'emportent quelquefois aux exigences d'un vrai travail collectif ou d'un consensus

²⁸ L'ensemble des avis rendus par le Réseau peut être consulté sur l'adresse Internet : http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/list_opinions_fr.htm.

²⁹ Cf. le dernier avis du Réseau, de mars 2004 : *supra*, note 28.

préalable parmi les experts nationaux quant au contenu de certains travaux³⁰. Un réel effort de méthode est donc requis à cet effet ; l'expérience de la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (dite « Commission de Venise ») pourrait *mutatis mutandis* en servir de guide.

Par ailleurs et dans une perspective plus générale, la multiplication des instances compétentes, plus ou moins institutionnalisées, en matière de droits de l'homme, que ce soit sur le plan interne de l'Union ou dans le cadre de ses relations internationales, traduit le souci, voire l'angoisse, de l'efficacité, avec le risque – inévitable – d'un chevauchement des compétences. Si la mise en place du nouveau Réseau par la Commission a été la réponse tardive aux nombreuses demandes de création d'un Observatoire des droits de l'homme, quels besoins supplémentaires peut servir la récente transformation par le Conseil européen, en décembre 2003, de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes en une Agence des droits de l'homme ? A cet égard les réticences de l'Observatoire de Vienne à cette transformation soudaine de son rôle sont significatives d'un certain malaise. L'on pourrait du moins souhaiter que ces mécanismes puissent fonctionner de pair de manière efficace, chacun dans son champ de compétence propre, mais en étroite coopération, en espérant que l'idée d'un « *Observatoire des droits de l'homme de l'Union européenne à part entière* », envisagé par le Comité des sages du programme d'action « Montrer l'exemple »³¹, ne tardera pas à être concrétisée.

³⁰ Cf. l'introduction au *Rapport [...] 2002, op. cit.*, p. 28. Significativement les rapports nationaux, restés confidentiels en 2002 n'ont pas pu être publiés sur le site officiel du Réseau en 2003, mais doivent être cherchés sur le site de l'Université catholique de Louvain : <<http://www.cpdr.ucl.ac.be/cridho/index.php?pageid=15>>.

³¹ Cité *supra*, note 3.