



*L'Agence des Droits fondamentaux
de l'Union Européenne
et son interface avec le Conseil de l'Europe*



Par

M. Guy DE VEL

*Personnalité indépendante
pour siéger au Conseil d'Administration (C.A.) et au Bureau Exécutif (B.E.)
de l'Agence des Droits fondamentaux de l'Union Européenne*



Grenoble, 19 avril 2008



Les Grandes Conférences Publiques du Centre d'excellence Jean Monnet de Grenoble

CESICE - Faculté de Droit - Université Pierre-Mendès-France

2010

Ouvrage composé au CESICE

Mise en page et réalisation graphique : Michel PAUL

Imprimé en France par

Imprimerie des écureuils

3 rue du Mayencin, Z.I. 38610 GIERES

© Centre d'excellence Jean Monnet 2009

☞ Les vues exprimées par l'auteur n'engagent que sa seule responsabilité et ne reflètent pas la position de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE.

L'Agence des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne et son interface avec le Conseil de l'Europe.

Mesdames, Messieurs,

C'est un honneur et un plaisir pour moi de venir une fois de plus dans cette illustre et très européenne Université pour vous entretenir cette fois de l'Agence des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne récemment créée et de son interface avec le Conseil de l'Europe.

Je tiens à remercier les responsables du Centre d'excellence Jean Monnet et plus spécialement Madame le professeur Catherine Schneider de leur invitation à aborder ce sujet avec vous.

Il me tient en effet particulièrement à coeur en tant qu'ancien fonctionnaire du Conseil de l'Europe désigné depuis le 5 juillet 2007 comme « personnalité indépendante pour siéger dans les organes de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne... », c'est-à-dire au Conseil d'Administration (CA) et au Bureau Exécutif (BE).

Le **Conseil de l'Europe** ainsi que ses activités sont bien connus et ont fait l'objet de nombreux travaux au sein de cette université ; qu'il suffise donc, pour les besoins de cet exposé, de rappeler que l'Organisation de Strasbourg a exercé son activité dans plusieurs domaines mais est surtout connue pour son action dans les domaines des droits de l'homme et juridique.

Elle a depuis sa fondation en 1949 élaboré 202 traités internationaux, dont le fleuron est évidemment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), ainsi que des centaines de Recommandations du Comité des Ministres aux États membres (soft law).

Outre la Convention et la Cour européenne des droits de l'homme son « arsenal » dans le domaine des droits fondamentaux comprend plusieurs

mécanismes de collecte de données ou de suivi (monitoring) de ses instruments juridiques (Comité pour la prévention de la torture (CPT), Comité des droits sociaux dans le cadre de la Charte Sociale, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Commission de Venise pour la démocratie par le droit, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJE), Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO).

Enfin cette panoplie a été complétée plus récemment par l'institution du Commissaire aux droits de l'homme.

Les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe représentant la quasi-totalité de notre continent sont liés par la CEDH et la plupart d'entre eux par les autres traités et mécanismes de suivi que je viens de mentionner.

En outre le Traité de Lisbonne - dont on doit toujours espérer l'entrée en vigueur - devrait enfin permettre l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH ; nous y reviendrons.



L'Union Européenne était quant à elle depuis de nombreuses années à la recherche de moyens - outre l'adhésion à la CEDH - pour renforcer le cadre communautaire des droits de l'homme, ce qui a mené, dans un premier temps, à l'adoption de la Charte des droits fondamentaux très largement inspirée du texte de la CEDH., souhaité développer une nouvelle approche, fondée non plus exclusivement sur la surveillance des violations des droits fondamentaux mais également sur le volet plus « positif » de la promotion de ces droits, afin de leur donner une véritable transversalité et de faire de leur développement une composante de l'ensemble des politiques développées par l'Union.

Cela a conduit, lors du Conseil européen des 12 et 13 décembre 2003 à Bruxelles, à la décision de développer l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes de Vienne (ci-après « Observatoire ») et d'étendre son mandat pour en faire une « Agence des droits de l'homme ». Le 15 février 2007, le Conseil de l'Union a adopté le règlement (CE) n° 168/2007 portant création d'une **Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne** (ci-après « Agence »).

La genèse de ce règlement ainsi que son contenu ont fait l'objet de nombreux commentaires mais je voudrais saluer l'excellente analyse du professeur Schneider qui paraîtra sous peu dans des Mélanges en l'honneur du Professeur Charpentier.

Objectifs et compétences¹:

L'Agence a pour objectif de fournir aux institutions, organes, organismes et agences compétents de la Communauté, ainsi qu'à ses États membres lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit communautaire, une assistance et des compétences en matière de droits fondamentaux, afin de les aider à respecter pleinement ces derniers lorsque, dans leurs domaines de compétence respectifs, ils prennent des mesures ou définissent des actions.

Il a été décidé que l'Agence ne devrait agir que dans le cadre de l'application du droit communautaire.

Lors de l'adoption du règlement fondateur le Conseil a cependant également fait deux déclarations à savoir que :

- Les institutions de l'UE et les États membres (lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire) peuvent bénéficier le cas échéant et sur la base du volontariat, des compétences générales de l'Agence sur les droits fondamentaux également dans les domaines de la coopération policière et judiciaire en matière pénale ;
- le Conseil peut demander une assistance à l'Agence en tant qu'organe indépendant, s'il considère que cela peut être utile au cours d'une procédure éventuellement menée en vertu de l'article 7 du traité UE.

L'Agence ne contrôle pas de façon systématique et permanente les États membres aux fins de cet article.

Dans l'accomplissement de sa mission, l'Agence se réfère aux droits fondamentaux au sens de l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, y compris les droits et les libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe et tels qu'ils figurent en particulier dans la charte des droits fondamentaux de l'U.E.

1 Voir articles 3 et 4 du Règlement.

Prenant la relève de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (qui a cessé d'exister et que l'Agence remplace) l'Agence devrait poursuivre ses travaux dans ce domaine mais son activité doit porter bien au-delà. Les domaines thématiques de travaux doivent être précisés dans un cadre pluriannuel sur lequel nous reviendrons.

Tâches :

Le Règlement² énumère les tâches de l'agence que l'on peut résumer comme suit :

- *La collecte, la recherche et l'analyse d'informations et de données :*
 - collecter, analyser et diffuser des informations et des données objectives, fiables et comparables sur l'évolution des droits fondamentaux dans l'UE, y compris les résultats de recherches et de contrôles que lui communiquent les États membres, les institutions de l'Union ainsi que les organes, organismes et agences de la Communauté et de l'Union, les centres de recherche, les organismes nationaux, les organisations non gouvernementales, les pays tiers et les organisations internationales et, en particulier, les organes compétents du Conseil de l'Europe ;
 - mettre au point des méthodes et des normes visant à améliorer la qualité et la comparabilité des données au niveau européen ; réaliser ou faciliter des recherches et enquêtes scientifiques, des études préparatoires et de faisabilité ou y collaborer, y compris, le cas échéant, à la demande du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission, à condition que cette demande soit compatible avec ses priorités et son programme de travail annuel.

- *Les conseils aux institutions de l'UE et aux États membres :*
 - formuler et publier des conclusions et avis à l'intention des institutions de l'Union européenne et des États membres lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit communautaire, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission .

Cependant comme nous l'avons vu les rapports conclusions et avis de l'Agence ne peuvent porter sur la légalité des actes, ni sur la question de

2 Article 4.

savoir si un Etat a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité au sens de l'article 226 du Traité³.

• *La coopération avec la société civile et la sensibilisation :*

- concevoir une stratégie de communication et favoriser le dialogue avec la société civile ;
- établir un réseau de coopération à travers une « plate-forme des droits fondamentaux »⁴ ;
- sensibiliser le grand public aux droits fondamentaux.

• *Rapports :*

Les activités de l'Agence donnent évidemment lieu à des rapports.

Elle publie :

- un rapport annuel sur les questions relatives aux droits fondamentaux dans l'UE en soulignant également des exemples de bonnes pratiques ;
- des rapports thématiques sur la base de ses analyses, de ses recherches et de ses enquêtes ;
- un rapport d'activité annuel.

Soulignons donc que l'Agence n'est pas habilitée à :

- examiner des plaintes individuelles ;
- élaborer des instruments normatifs ;
- contrôler la situation des droits fondamentaux dans les États membres aux fins de l'article 7 du Traité (selon lequel le Conseil peut imposer des sanctions en cas de violation grave des droits fondamentaux dans un État membre) ;
- se prononcer sur la légalité des actes communautaires ni sur la question de savoir si un État membre a manqué à l'une des obligations qui lui incombent en vertu du traité.

Couverture géographique :

La FRA couvre l'UE et ses 27 États membres. Elle est ouverte à la participation des pays candidats en tant qu'observateurs par une décision

3 Article 4 §2.

4 Voir également article 10.

du conseil d'association concerné ⁵ .

Le Conseil de l'Union, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut également décider d'inviter des pays avec lesquels un accord de stabilisation et d'association a été conclu à participer aux travaux de l'Agence en tant qu'observateurs (suite à une décision du conseil d'association concerné).⁶

Sur décision du conseil d'association, l'Agence peut examiner, des questions relatives aux droits fondamentaux dans les pays en question, dans la mesure nécessaire à l'alignement progressif du pays en question sur le droit communautaire.⁷

Jusqu'à présent aucun de ces pays n'a été invité.

Organes de l'Agence :

Les organes de l'Agence sont :

- Le Conseil d'Administration (CA) ;
- le Bureau exécutif (BE) ;
- le Comité scientifique (CS) ;
- le Directeur.

8

Le Conseil d'Administration est l'organe de programmation et de surveillance de l'Agence. Il est composé de personnalités indépendantes, désignées par chaque Etat membre, disposant d'une expérience adéquate dans la gestion d'organisations du secteur public ou du secteur privé et, en outre, de connaissances dans le domaine des droits fondamentaux, une personnalité indépendante désignée par le Conseil de l'Europe et deux représentants de la Commission européenne⁸.

Le Bureau exécutif prépare les décisions du conseil d'administration, assiste et conseille le directeur. Il se compose du président et du vice-président du conseil d'administration, de deux autres membres du conseil d'administration

5 Article 28 §1

6 Article 28§3

7 Article 28§ 2et 3

8 Article 12

élus par celui-ci et d'un des représentants de la Commission au conseil d'administration. La personnalité désignée par le Conseil de l'Europe au conseil d'administration peut assister aux réunions du bureau exécutif.⁹

Le Comité scientifique est le garant de la qualité scientifique des travaux de l'Agence. Il se compose de onze personnalités indépendantes hautement qualifiées dans le domaine des droits fondamentaux. Le conseil d'administration désigne les membres à la suite d'une procédure transparente d'appel à candidatures et de sélection.¹⁰

L'Agence est placée sous l'autorité d'un *Directeur* chargé de l'exécution des tâches de l'Agence et de toutes les questions de personnel.¹¹ Suivant un appel à candidature et une procédure de sélection impliquant les Institutions de l'UE, le Conseil d'administration a désigné le 7 mars 2008 Morton Kjaerum comme premier Directeur de l'agence. Il est entré en fonction le 1^{er} juin 2008.

Relations avec d'autres organes et instances de l'UE :

- 9 — L'Agence coordonne ses travaux avec les organes, organismes et agences compétents de l'UE.¹² Elle établira également une coopération avec des organes tels que l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes.

Coopération avec les organisations au niveau des Etats membres et au niveau international :

L'Agence coopère avec les États membres grâce aux agents de liaison nationaux, qui sont des fonctionnaires désignés par le gouvernement de chaque État membre¹³.

En ce qui concerne la coopération au niveau international le Règlement fondateur de l'Agence réserve une place privilégiée à celle avec le Conseil de l'Europe ; j'y reviendrai en détail.

- | | |
|----|------------|
| 9 | Article 13 |
| 10 | Article 14 |
| 11 | Article 15 |
| 12 | Article 7 |
| 13 | Article 8 |

Le règlement prévoit également une coopération avec un certain nombre d'autres organismes :

- l'OSCE, tout particulièrement le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (ODIHR) ;
- les Nations Unies et d'autres organisations internationales ;
- les institutions nationales de défense des droits de l'homme dans les États membres.

Coopération avec la société civile :

L'Agence accorde une attention toute particulière à la promotion du dialogue avec la société civile. Le Règlement fondateur¹⁴ de l'Agence prévoit l'établissement d'un réseau de coopération souple, la « plate-forme des droits fondamentaux », qui constitue un moyen d'échange d'informations et de mise en commun des connaissances.

Dans le courant de 2007, les acteurs de la société civile ont eu la possibilité d'exprimer leurs points de vue et idées non seulement au sujet de la plate-forme, mais également au sujet de la coopération en général.

Ce processus a conduit à l'établissement de la plate-forme qui a tenu sa première réunion en octobre 2008.

Le cadre pluriannuel :

Comme le stipule le Règlement¹⁵ le Conseil de l'Union, statuant sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement adopte un cadre pluriannuel (ci-après « CPA ») pour l'Agence qui s'étend sur cinq ans. La Commission consulte le Conseil d'Administration lors de l'élaboration de sa proposition.

Cette procédure -assez lourde il faut le reconnaître- a donné lieu à des retards considérables dans l'adoption du premier cadre pluriannuel qui ne fût adopté par le Conseil que le 28/2/2008¹⁶ ce qui entraîna des retards dans l'adoption du programme de travail annuel pour 2008 (le programme

14 Article 10

15 Article 5

16 Décision du Conseil 16773/07.

pour 2007 ayant été un programme de transition, largement consacré à la poursuite des travaux de l'ancien Observatoire. Il y a d'ailleurs lieu de préciser que le Règlement stipule que ce cadre pluriannuel doit comprendre, parmi les domaines thématiques d'action de l'agence, la lutte contre le racisme, la xénophobie, et l'intolérance qui y est associée.

Le cadre doit par ailleurs respecter les priorités de l'Union, en tenant dûment compte des orientations découlant des résolutions du Parlement européen et des conclusions du Conseil relatives aux droits fondamentaux.

Le premier cadre pluriannuel, portant sur la période 2007-2012, comprend les domaines thématiques suivants :

- a) *Le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée ;*
- b) *les discriminations fondées sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle ou l'appartenance à une minorité et toute combinaison de ces motifs (discrimination multiple) ;*
- c) *l'indemnisation des victimes ;*
- d) *les droits de l'enfant, y compris la protection des enfants ;*
- e) *le droit d'asile, l'immigration et l'intégration des immigrants ;*
- f) *les visas et les contrôles aux frontières ;*
- g) *la participation des citoyens de l'Union au fonctionnement démocratique de celle-ci ;*
- h) *la société de l'information et, en particulier, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel ;*
- i) *l'accès à une justice efficace et indépendante.*

L'Agence peut, à la demande du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission, sous réserve que ses ressources financières et humaines le permettent, sortir du champ des domaines thématiques définis dans le cadre pluriannuel.¹⁷

Il y a lieu de souligner qu'étant donné que le Règlement¹⁸ impose que le cadre contienne des dispositions visant à assurer la complémentarité, non seulement avec les autres organes, organismes et agences de l'Union mais également avec le Conseil de l'Europe, le CPA¹⁹ stipule clairement que l'Agence coordonne ses activités avec celles du Conseil de l'Europe, aux

17 Article 5 §3

18 Article 5 § 2 e)

19 Article «3 § 2 de la Décision du Conseil 16773/07.

termes de l'article 9 du Règlement et de l'Accord entre l'Union et le Conseil (voir ci-dessous).

Coopération avec le Conseil de l'Europe :

Nous en arrivons maintenant au centre de cet exposé –la coopération entre l'Agence et le Conseil de l'Europe– qui le moins que l'on puisse dire a suscité de vifs débats et fait couler beaucoup d'encre. Les tensions étant maintenant apaisées il semble possible de faire - presque deux ans après la création de l'Agence-le point de la situation.

Il y a lieu tout d'abord de rappeler que cette coopération ne se développe pas dans un vacuum ; le Conseil et l'Union entretiennent depuis longtemps des relations que je qualifierais de privilégiées, consacrées dès 1987 dans l'Arrangement conclu le entre le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne, complété depuis par d'autres échanges de lettres ou accords dont le dernier en date le « Mémoire d'accord sur le renforcement de la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union Européenne » fût signé le 11 mai 2008, suite au Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe qui se tint à Varsovie en mai 2005 et au Rapport élaboré en 2006 à la demande du Sommet par le premier Ministre du Luxembourg Jean-Claude Juncker intitulé « Conseil de l'Europe - Union Européenne : une même ambition pour le continent européen ».

Il s'impose en effet de privilégier et de promouvoir les relations entre les deux institutions européennes qui partagent les mêmes valeurs, d'autant plus que tous les membres de l'Union ainsi que tous les candidats sont membres du Conseil de l'Europe. En outre la Charte des droits fondamentaux des citoyens de l'Union européenne s'inspire largement de la CEDH et d'autres instruments élaborés à Strasbourg.

Les Textes :

Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Agence s'inscrivent donc dans le cadre du « Mémoire d'accord sur le renforcement de la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union Européenne » (ci-après « Mémoire »).

Le Mémoire contient le cadre général de coopération dans le domaine

des Droits de l'homme et libertés fondamentales. Il mérite d'être cité :

« L'Union européenne reconnaît que le Conseil de l'Europe est la source pan-européenne de référence pour les droits de l'homme. Les décisions et conclusions de ses mécanismes de suivi seront prises en compte par les institutions de l'Union européenne et, le cas échéant, seront citées comme références dans les documents de l'Union européenne. En préparant de nouvelles initiatives en rapport avec ces questions, l'Union européenne pourra tenir des consultations avec les structures de suivi appropriées du Conseil de l'Europe, et en particulier avec le Commissaire aux droits de l'homme.

Dans le domaine de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Communauté européenne garantira la cohérence de la législation de la Communauté et de l'Union avec les obligations contractées par les Etats membres de l'Union européenne en vertu des conventions du Conseil de l'Europe auxquelles ils sont Parties, et en premier lieu la Convention européenne des droits de l'homme. A cet égard, l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme favoriserait considérablement la cohérence dans le domaine des droits de l'homme en Europe. Des travaux préparatoires explorant toutes les possibilités seront menés pour que cet objectif soit atteint le plus rapidement possible, en tenant dûment compte de l'état de développement du droit de l'Union européenne.

La coopération entre l'Union européenne et les organes spécialisés du Conseil de l'Europe inclura, entre autres, la protection des personnes appartenant à des minorités nationales, la lutte contre les discriminations, le racisme et l'intolérance, la lutte contre la traite des êtres humains et la liberté d'expression et d'information.

Une fois mise en place, la future Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne renforcera les efforts de l'Union européenne visant à assurer le respect des droits fondamentaux dans le cadre du droit de l'Union et de la Communauté européennes. Elle n'affectera pas l'unité, la validité et l'effectivité des instruments utilisés par le Conseil de l'Europe pour superviser l'application des droits de l'homme. La Convention européenne des droits de l'homme et le processus de suivi du Conseil de l'Europe devraient être mentionnés dans son statut comme une source de référence. Le Commissaire aux Droits de l'Homme devrait être un partenaire essentiel pour l'Agence.

La participation du Conseil de l'Europe dans les organes de l'Agence offrira

l'occasion de renforcer encore la coopération et les synergies avec le Conseil de l'Europe et ses différentes instances ».

Ce cadre général est complété et concrétisé dans le Règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil « ...portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne » (ci-après « Règlement ») et surtout dans l'« Accord entre la Communauté européenne et le Conseil de l'Europe concernant la coopération entre l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Conseil de l'Europe » (ci-après « Accord »).

Le Règlement contient un article spécifique²⁰ sur cette coopération qui dispose que « *Pour éviter les doubles emplois, par souci de complémentarité et afin d'en garantir la valeur ajoutée, l'Agence coordonne ses activités avec celles du Conseil de l'Europe, en particulier en ce qui concerne son programme de travail... et la coopération avec la société civile...* »

Le Règlement régit également d'autres matières, détaillées dans l'Accord. Je me propose, afin d'éviter des redites, de me concentrer sur ce dernier.

La mise en œuvre des textes :

14

Il est cependant clair que, si les textes sont importants, leur mise en œuvre l'est tout autant ; or, il a été difficile, jusqu'au début 2008, d'évaluer celle-ci ; en effet l'année 2007 a été une année de transition car

- le cadre pluriannuel n'a été adopté que le 28/2/08, ce qui a retardé l'adoption du programme de travail pour 2008 ;
- le directeur de l'agence n'a été nommé que le 7/3/08 ;
- l'Accord avec le Conseil de l'Europe a été signé le 18/6/08.

Il y a lieu de reconnaître qu'en raison des complexités des institutions communautaires la mise en place de l'Agence a été longue, mais j'estime, après la dernière réunion du Conseil d'Administration (CA) qui a eu lieu en octobre, que la période de transition est terminée et qu'en outre la coopération avec le Conseil de l'Europe est maintenant en bonne voie, les dispositions de l'Accord étant appliquées dans un sens dynamique.

J'en viens maintenant aux principales modalités de cette coopération ainsi qu'à leur mise en œuvre.

Cadre général de coopération :²¹

L'Accord « établit un cadre de coopération entre l'agence et le Conseil de l'Europe pour éviter les doubles emplois, par souci de complémentarité et afin d'en garantir la valeur ajoutée ».

Il stipule que « des contacts sont établis, à intervalles réguliers et au niveau approprié, entre l'agence et le Conseil de l'Europe. Le directeur de l'agence et le Secrétaire du Conseil de l'Europe désignent chacun une personne de référence spécialement chargée des questions liées à leur coopération ».

Ces personnes ont été désignées de part et d'autre et sont en contact régulier.

Il est également prévu qu'« En règle générale, des représentants du Secrétariat du Conseil de l'Europe sont invités par le bureau exécutif de l'agence à assister aux réunions de son conseil d'administration en qualité d'observateurs. Cette invitation ne s'applique pas aux points de l'ordre du jour qui, par leur nature interne, ne justifieraient pas une telle présence. Ces représentants peuvent aussi être invités à participer à d'autres réunions organisées par le conseil d'administration de l'agence ...».

Des observateurs de Strasbourg ont assisté depuis juillet 2007 à toutes les réunions du C.A. et n'ont que très rarement été exclus pour certains points de l'ordre du jour de nature strictement interne (désignation du Directeur par exemple).

L'Accord stipule par ailleurs que « Des représentants de l'agence sont invités à assister, en qualité d'observateurs, aux réunions des comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe pour les travaux desquels l'agence a manifesté un intérêt. À l'invitation du comité concerné, des représentants de l'agence peuvent assister, en qualité d'observateurs, aux réunions ou aux échanges de vues organisés par les comités de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe ou par des comités créés en vertu d'accords partiels. Des représentants de l'agence peuvent également être invités à participer à des échanges de vues organisés par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe ».

Des représentants de l'Agence ont participé à plusieurs réunions de comités à Strasbourg et eu des échanges de vues avec certains d'entre eux.

21 Chapitre II de l'Accord

En outre, en juin 2008, une délégation de l'Agence composée de la Présidente du CA, du Directeur et de votre serviteur a eu un échange de vues extrêmement utile avec un groupe de travail du Comité des Ministres (CM) du Conseil de l'Europe.

Échange d'informations et de données ²² :

Il est également prévu que « ...l'agence et le Conseil de l'Europe échangent des informations et des données collectées dans le cadre de leurs activités, et assurent un accès à leurs informations en ligne. Les informations et les données ainsi échangées peuvent être utilisées par l'agence et le Conseil de l'Europe dans le cadre de leurs travaux respectifs... »

(...) L'Agence tient dûment compte des décisions et arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relevant des domaines d'action de l'agence et, lorsque cela est pertinent, des conclusions, rapports et activités en matière de droits de l'homme des comités intergouvernementaux et de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, ainsi que de ceux du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe...

(...) Lorsque l'agence utilise les sources d'information du Conseil de l'Europe, elle en indique l'origine et la référence. Le Conseil de l'Europe procède de la même façon pour les sources d'information de l'agence.

(...) L'Agence et le Conseil de l'Europe assurent, sur la base de la réciprocité, au moyen de leurs réseaux, une diffusion aussi large que possible des résultats de leurs travaux respectifs.

(...) L'Agence et le Conseil de l'Europe assurent des échanges réguliers d'informations sur les activités proposées, en cours ou achevées.

L'échange de données et d'informations a été bien engagé et stimulé par des réunions entre les Secrétariats de l'Agence et du Conseil qui ont eu lieu à Strasbourg et à Vienne en juin et en septembre et ont favorisé la coopération « au quotidien ».

*Modalités de coopération*²³ :

L'Accord prévoit que « *Des consultations régulières ont lieu entre l'agence et le Secrétariat du Conseil de l'Europe, dans le but de coordonner les activités de l'agence, notamment en menant des recherches et des enquêtes scientifiques et en élaborant des conclusions, des avis et des rapports, avec celles du Conseil de l'Europe, par souci de complémentarité et afin de garantir la meilleure utilisation possible des ressources disponibles.*

(...) Ces consultations concernent notamment :

- a) l'établissement du programme de travail annuel de l'agence ;*
- b) l'élaboration du rapport annuel de l'agence sur les questions relatives aux droits fondamentaux relevant des domaines d'action de l'agence ;*
- c) la coopération avec la société civile, en particulier la participation du Conseil de l'Europe à la création et au fonctionnement de la plate-forme des droits fondamentaux de l'agence.*

(...) Sur la base de cette concertation, il peut être convenu que l'agence et le Conseil de l'Europe mèneront des activités conjointes et/ou complémentaires sur des sujets présentant un intérêt commun, telles que l'organisation de conférences ou d'ateliers, la collecte de données et l'analyse ou la création de sources d'information ou de produits communs.

(...) La coopération entre l'agence et le Conseil de l'Europe peut être favorisée au moyen de subventions accordées par l'agence au Conseil de l'Europe...

(...) Des échanges temporaires de personnel entre l'agence et le Conseil de l'Europe peuvent avoir lieu sur la base d'accords entre le Secrétaire général du Conseil de l'Europe et le directeur de l'agence... »

Des consultations formelles ont eu lieu sur les programmes de travail pour 2007, 2008 et sur le projet pour 2009.

Il convient d'ajouter qu'en amont de ces consultations « réglementaires » pour le projet 2009 des contacts informels ont permis d'influencer le projet de façon non négligeable.

Le Conseil a également été consulté sur les rapports annuels de l'Agence relatives aux droits fondamentaux. L'on peut d'ailleurs constater que tous les rapports publiés par l'Agence en 2008 prennent en compte et se réfèrent

amplement aux normes et activités du Conseil.

Enfin l'Organisation de Strasbourg a été activement impliquée dans la création de la plate-forme avec la société civile.

*Désignation par le Conseil de l'Europe
d'une personnalité indépendante appelée à siéger
au conseil d'administration et au bureau exécutif de l'agence*²⁴ :

En application du Règlement, l'Accord dispose que « *Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe désigne une personnalité indépendante appelée à siéger au conseil d'administration et au bureau exécutif de l'agence, ainsi que son suppléant. Les personnes désignées par le Conseil de l'Europe doivent posséder une expérience adéquate dans la gestion d'organisations du secteur public ou du secteur privé, et des connaissances dans le domaine des droits fondamentaux...*

(...) La personnalité désignée par le Conseil de l'Europe pour siéger au conseil d'administration est invitée à assister aux réunions du bureau exécutif. Les vues qu'elle exprime sont dûment prises en compte, notamment par souci de complémentarité et afin de garantir une valeur ajoutée entre les activités de l'agence et celles du Conseil de l'Europe. Au sein du bureau exécutif, elle dispose d'une voix en ce qui concerne la préparation des décisions du conseil d'administration sur lesquelles elle prend part aux votes, conformément à l'article 12, paragraphe 8, du règlement ...»

Il y a lieu de préciser que ledit article précise que la « personnalité désignée par le Conseil de l'Europe » peut prendre part aux votes du CA et donc également du BE sur :

- Le programme annuel ;
- les rapports annuels sur les questions relatives aux droits fondamentaux ;
- les rapports annuels d'activité ;
- la désignation et la révocation des membres du comité scientifique.

L'on sollicite en outre l'avis de la « personnalité indépendante » sur le règlement intérieur de l'Agence.²⁵

24 Chapitre V de l'Accord.

25 Article 12 g) du Règlement

Ce sont là les questions les plus importantes surtout en ce qui concerne la coopération entre Vienne et Strasbourg.

Le 5 juillet 2007, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a désigné votre serviteur comme « personnalité indépendante pour siéger dans les organes de l'Agence... » et Monsieur Rudolf Bindig, ancien membre de l'Assemblée Parlementaire du Conseil, comme suppléant.

Nos mandats viendront à terme en 2012 et sont non renouvelables.

Nous sommes réellement indépendants et ne devons donc pas être confondus avec les observateurs qui représentent le Conseil aux réunions du CA.

Je suis cependant régulièrement invité par le CM à des échanges de vues pour l'informe « personnalité indépendante » à une influence réelle au sein des organes de l'Agence et y bénéficie d'un soutien constant de la part des représentants de la Commission.

Résultats et travaux en cours :

L'adoption tardive du cadre pluriannuel a eu comme effet que le programme de travail annuel pour 2007 et dans une moindre mesure celui pour 2008 sont des programmes de transition, encore largement axés sur les activités de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes dont l'Agence a pris la relève et dont elle doit poursuivre les travaux. Dans ce contexte, une étude sur les Roms et les migrations devrait mener à des activités conjointes avec le Conseil de l'Europe en 2009.

L'Agence a par ailleurs, déjà en 2008, commencé à diversifier ses activités pour tenir compte du cadre pluriannuel. En outre son Règlement lui permet- même en dehors de celui-ci, d'effectuer des recherches et enquêtes scientifiques, de formuler des avis et conclusions sur des sujets spécifiques, à la demande du Parlement, du Conseil ou de la Commission. Il est intéressant de noter que ces institutions ont déjà fait effectivement usage de cette possibilité sur des sujets importants.

C'est ainsi qu'à la demande de la Commission européenne, l'Agence élabore actuellement un rapport comparatif sur la protection des droits de l'enfant dans l'Union européenne dont le Conseil de l'Europe, qui a été consulté sur sa préparation, pourrait utiliser les indicateurs, notamment dans ses travaux portant sur l'élaboration de lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants.

En outre, suite à une demande du Parlement européen, une étude juridique comparative a été publiée fin juin sur l'homophobie et la situation relative à la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans l'Union et a donné lieu, en novembre, à Riga, à une table ronde à laquelle le Conseil de l'Europe a participé. Le second volet de l'étude, portant sur les aspects sociologiques devrait paraître en 2009.

Une coopération avec le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil est prévue de manière à ce que l'étude couvre également les Etats Membres du CdE, non membres de l'Union.

A la demande de la Présidence du Conseil de l'Union l'Agence a rendu fin 2008 un avis concernant la proposition de décision cadre du Conseil, émise par la Commission, relative à l'utilisation des dossiers passagers à des fins répressives.

En outre suivant une pratique de l'Observatoire l'Agence a publié début août un « Rapport d'incident » concernant des actes de violence commis contre les Roms dans le district de Ponticelli, à Naples en mai - juin 2008.

Le programme 2009 dont l'adoption est en phase de finalisation sera le premier à s'inscrire dans le cadre pluriannuel.

L'on peut déjà prévoir que l'Agence abordera tout un éventail de droits fondamentaux connexes tels que la question des migrants en situation irrégulière, des Roms, des minorités ethniques et des personnes atteintes de maladies mentales, ainsi que la question de la discrimination multiple et fondée sur l'âge et le sexe.

Cette action pourrait être complétée par des activités transversales sur l'accès à la justice, la participation démocratique et la protection des données.

Par ailleurs, des activités horizontales à caractère plus général seront menées. Ces activités ont vocation à susciter une prise de conscience généralisée des droits fondamentaux et à développer leur ancrage dans la société par l'éducation, la formation et la mise en réseau avec les partenaires de l'Agence et avec le mouvement plus large en faveur des droits de l'homme.

Considérées dans leur ensemble, ces activités fournissent à l'Agence une base de référence pour que celle-ci inscrive plus pleinement son travail dans les thématiques des droits fondamentaux tout en manifestant sa détermination à lutter contre le racisme et la xénophobie, et confèrent de la valeur ajoutée au travail de l'Union européenne.

Perspectives de complémentarité et de coopération avec le Conseil de L'Europe :

Parallèlement à l'élaboration du programme 2009 le CA de l'Agence mène une réflexion « stratégique » informelle sur les priorités à fixer à l'intérieur du cadre pluriannuel, à laquelle je prends activement part et à laquelle - cela mérite d'être signalé- participe également activement un observateur du Conseil de l'Europe. Dans cet exercice une grande attention est portée à la complémentarité entre les institutions de Vienne et de Strasbourg ainsi qu'à la mise en oeuvre de l'Accord.

Les domaines du cadre pluriannuel comprennent en effet, ceux « traditionnels » déjà traités dans le passé par l'Observatoire dont l'Agence a pris la relève, mais aussi de nouveaux thèmes tels que :

- indemnisation des victimes ;
- droits de l'enfant ;
- société de l'information et protection des données ;
- accès à une justice efficace et indépendante, sur lesquels, de toute évidence, une complémentarité avec les travaux au Conseil de l'Europe s'impose.

Il y a cependant lieu de garder à l'esprit que les tâches de l'Agence définies par son Règlement sont :

- collecte et analyse de données ;
- recherche et enquêtes scientifiques ;
- formulation et publication de conclusions et d'avis sur des sujets spécifiques, à l'intention des institutions de l'Union et des Etats membres lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit Communautaire.

Ces tâches ne portent donc ni sur le normatif ni sur le monitoring.

Il ne devrait donc pas être difficile d'éviter des doubles emplois avec les activités du Conseil de l'Europe dans les domaines normatifs, du monitoring ou des programmes d'assistance, mais de créer au contraire des synergies. Le Conseil pourrait, dans ces domaines, utiliser les données collectées par et les résultats de recherches de l'Agence.

La coopération entre le CdE est à présent bien lancée pour éviter les double emplois et en instaurer des complémentarités et des synergies.

Il importe maintenant d'aller plus loin et d'exploiter toutes les possibilités que l'Accord offre et notamment l'organisation de véritables activités conjointes.

Cela nécessite -en amont des consultations formelles sur les programmes d'activités- des consultations précoces entre Secrétariats respectifs de Strasbourg et de Vienne -comme ce fût le cas en ce qui concerne le projet pour 2009- en vue d'identifier les synergies et des activités conjointes pour 2010, mais cela nécessite également une coopération constante « au quotidien » pour les mettre en œuvre.

N'oublions pas que les institutions européennes ne sont pas là pour servir leur propres intérêts mais sont au service de centaines de millions de citoyens de notre continent dont elles doivent -ensemble- défendre et promouvoir les droits fondamentaux.

