



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

LS

Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration et Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 04 avril 2011

ORDRE DU JOUR :

1. Adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme
2. Dossiers européens :
 - Adoption du tableau des documents transmis par les institutions européennes entre le 26 mars et le 1er avril 2011
 - Dossiers de subsidiarité :
COM (2011) 118 - Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) et la convention d'application de l'accord de Schengen (rapporteur : M. Angel)
3. Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 21 et du 23 mars 2011
4. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, M. Félix Braz, M. Félix Eischen, Mme Lydie Err, M. Ben Fayot, M. Norbert Hauptert, M. Fernand Kartheiser, Mme Lydia Mutsch, M. Marcel Oberweis, Mme Lydie Polfer, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, Mme Lydie Err, M. Léon Gloden, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Robert Goebbels, membre du Parlement européen
M. Jean Asselborn, Ministre des Affaires étrangères
M. Laurent Scheeck, M. Jean-Paul Bever, Administration parlementaire

Excusée : Mme Martine Mergen, membre de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

*

Présidence : M. Ben Fayot, Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration
M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

*

1. Adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme

Explications du Ministre des Affaires étrangères

L'évolution des négociations sur l'adhésion de l'UE à la CEDH

La problématique de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) fait l'objet de débats politiques et juridiques depuis les années 1970, mais la perspective d'une telle adhésion s'est réellement concrétisée seulement depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009.

L'article 6, paragraphe 2, du Traité fournit la base juridique de l'adhésion (« l'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales »), de même que le Protocole annexé au Traité qui porte sur l'adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

En juin 2010, les Ministres de la Justice de l'UE ont décidé de lancer la préparation de l'adhésion. Un groupe de quatorze experts a été constitué, dont sept représentants de pays du Conseil de l'Europe non membres de l'UE et sept membres en provenance de l'UE. Les travaux avancent d'une manière constructive. Initialement, il était prévu de les finaliser en juin 2011, mais ils n'aboutiront probablement pas avant la fin de l'année.

Une fois que le Comité directeur pour les droits de l'Homme du Conseil de l'Europe aura validé les travaux du comité d'experts, le dossier sera transmis aux Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Les enjeux juridiques et institutionnels

Cette adhésion offrira une nouvelle possibilité de recours aux particuliers, qui pourront désormais saisir la Cour européenne des Droits de l'Homme d'une plainte pour violation des droits fondamentaux par l'UE.

L'adhésion de l'UE à la CEDH introduira ainsi un contrôle juridictionnel externe en matière de protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Elle

rendra la Cour européenne des Droits de l'Homme de Strasbourg compétente pour réexaminer les actes des institutions, organes et agences de l'UE, y compris les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), afin de garantir le respect de la Convention européenne des droits de l'Homme.

À côté de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, il s'agit là d'une autre avancée considérable de la protection des droits fondamentaux sur le plan de l'Union pour tous les individus.

Au sein du Conseil de l'Europe, l'Union européenne sera dès lors à pied d'égalité avec tous les Etats qui ont ratifié la Convention européenne des droits de l'Homme.

Il est prévu que l'UE exerce un rôle de co-défense dans les affaires qui la concernent, par exemple, dans le cas d'une requête visant la transposition d'une directive mise en œuvre par un Etat membre, mais décidée sur le plan de l'UE.

En cas d'une violation alléguée de la CEDH, l'UE et les Etats membres seront donc liés au niveau de leur responsabilité. Leur degré de responsabilité respectif variera en fonction de la nature des requêtes, par exemple lorsqu'un Etat aurait mal transposé une directive en s'écartant des objectifs tels qu'ils avaient été fixés par les institutions européennes, l'Etat concerné pourrait porter une part de responsabilité plus grande. Le partage de ces responsabilités est l'une des difficultés auxquelles se trouvent actuellement confrontés les négociateurs.

Les relations entre les cours européennes

En ce qui concerne les relations entre la Cour européenne des droits de l'Homme et la Cour de Justice de l'Union européenne, les Présidents des deux cours, ainsi que les représentants de pays tels que la France, l'Italie ou l'Espagne sont tous d'accord sur le fait que la Cour européenne des droits de l'Homme ne pourra pas se prononcer dans une affaire sans que la Cour de justice de l'Union européenne ait statué en la matière – la Cour de Luxembourg serait donc comparable à une cour de dernier ressort au sein de l'Union européenne, qui interviendrait avant que la Cour de Strasbourg ne puisse effectuer un contrôle externe.

Un siège pour l'UE au Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe ?

Une autre question qui doit encore être clarifiée et qui continue à susciter de nombreuses discussions est celle de savoir si l'UE en tant que telle pourra siéger au Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe et participer aux votes de cet organe du Conseil de l'Europe.

Le Conseil des Ministres aborde notamment les questions relatives à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme et se compose, pour l'instant, exclusivement des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Si l'UE en tant que telle détenait un droit de vote au Conseil des Ministres, le groupe des Etats membres de l'UE disposerait dès lors d'une voix supplémentaire par rapport aux parties contractantes non membres de l'UE.

Certains Etats, comme la Russie ou la Turquie par exemple, ne sont pas en faveur d'une telle évolution, surtout en raison de la perspective du renforcement implicite du groupe des Etats membres de l'UE en ce qui concerne les votes relatifs à l'exécution des arrêts. Aucune solution n'a pour l'instant été trouvée.

Les parties concernées se retrouvent à Istanbul en mai pour aborder ce problème et pour tenter de dégager un compromis. De manière générale, les négociations au sujet de l'adhésion de l'UE à la CEDH se trouvent encore au stade de la définition des grands principes.

Débat

Le Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration souligne que lors d'une récente réunion Mme Viviane Reding, la Commissaire européenne en charge de ce dossier, s'est dit confiante que les négociations en vue d'une adhésion de l'UE à la CEDH aboutiront rapidement.

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle souligne la complexité de la problématique de l'adhésion de l'UE à la CEDH et de la relation entre la Convention et la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Quel est l'avantage pour les citoyens d'une adhésion de l'UE à la Convention dès lors que la Charte constitue en principe un document plus moderne et plus complet que la CEDH ? La réponse, souligne-t-il, est que les citoyens pourront à l'avenir effectuer un recours à Strasbourg contre des décisions prises au niveau de l'UE, ce qui n'était pas possible jusqu'ici.

À cet égard, il est essentiel que toutes les voies de recours existantes aient été épuisées avant qu'un individu ne puisse se tourner vers la Cour européenne des droits de l'Homme. Dès lors, la Cour de justice de l'UE est une étape incontournable pour toute personne contestant une décision de l'UE. C'est seulement à la suite d'un arrêt de la CJUE, lorsqu'une personne reste convaincue d'avoir été lésée par l'UE, qu'un recours devant les juges européens de Strasbourg devrait être possible.

La question de la hiérarchie des juridictions se pose également en ce qui concerne les questions préjudicielles. Lorsque l'adhésion de l'UE à la CEDH sera effective, la jurisprudence européenne en matière de droits de l'homme sera façonnée à Strasbourg avant tout et la CJUE devra accepter les décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme. De fait, la jurisprudence de la CJUE s'inspire d'ores et déjà beaucoup de celle de la Cour européenne des droits de l'Homme et il ne faut donc pas s'attendre à des difficultés à ce niveau.

Une autre question qui se pose est celle de savoir si l'UE - qui a acquis la personnalité juridique avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne - a la compétence de conclure des Traités pour adhérer à d'autres organisations internationales et si tous les Etats membres doivent ratifier le Traité d'adhésion à la CEDH.

On ne peut pas exclure qu'un Etat membre refuserait une telle ratification. Au vu des réticences dont certains Etats membres ont fait preuve en ce qui concerne la Charte des droits fondamentaux, il est possible que ce phénomène se reproduise en ce qui concerne l'adhésion de l'UE à la CEDH. Le Ministre souligne que la question des réticences qui sont susceptibles d'émerger dans ce contexte est tout à fait capitale et que le rôle des Parlements sera primordial à cet égard.

Une membre de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration soulève l'importance de l'adhésion de l'UE à la CEDH pour régler une fois pour toutes la question de la hiérarchie des juridictions européennes, pour éviter des querelles entre les deux

cours européennes et pour clarifier quelle juridiction aura le dernier mot en matière de la protection juridictionnelle des droits de l'homme.

Pour l'UE la principale valeur ajoutée de l'adhésion consiste dans l'acceptation du principe d'un contrôle externe en matière de droits de l'homme pour ses propres actes. Dorénavant, l'UE sera aussi soumise au contrôle des principes dont elle exige de respect de la part Etats membres.

Alors que la Cour européenne des droits de l'Homme est victime de son succès, la question des implications financières de l'adhésion de l'UE se pose avec d'autant plus d'urgence que le Conseil de l'Europe fonctionne d'ores et déjà avec un budget très limité.

Une autre membre informe les Commissions qu'un groupe de travail composé d'un membre par groupe politique a été constitué au niveau de l'Assemblée du Conseil de l'Europe pour résoudre le problème de la désignation des juges de la Cour européenne des droits de l'Homme. L'une des questions abordées dans ce groupe qui s'est déjà réuni à deux reprises est de savoir si un juge de l'UE pourra être nommé à la Cour, ainsi que celle de ses prérogatives et de son statut le cas échéant.

En réponse à ces remarques et questions, le Ministre tempère l'optimisme initial d'une adhésion rapide de l'UE à la CEDH et note que les négociations se prolongeront au moins jusqu'à la fin de l'année. En ce qui concerne l'augmentation du budget du Conseil de l'Europe, le Ministre informe les Commissions de la résistance de certains Etats sur ce point. La question de l'adhésion de l'UE à la CEDH était l'une des priorités de la présidence luxembourgeoise de l'UE de 2005. Un des plus grands problèmes qui se pose actuellement est celui de la future relation entre le groupe des membres de l'UE et des non membres de l'UE au sein du Conseil de l'Europe, surtout en ce qui concerne l'exécution des arrêts. L'autre priorité consiste à trouver un accord sur la question de la co-défense, ainsi que sur celle de l'implication de la CJUE en amont de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Les deux Commissions attend avec beaucoup d'intérêt les conclusions du comité d'experts et souligne que les questions à résoudre restent de taille.

2. Dossiers européens:

- Adoption du tableau des documents transmis par les institutions européennes entre le 26 mars et le 1er avril 2011

Le tableau des documents transmis par les institutions européennes entre le 26 mars et le 1er avril 2011 est adopté. Mme Lydie Err est désignée comme rapportrice du document COM (2011) 160 - Rapport 2010 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

- Dossiers de subsidiarité :

COM (2011) 118 - Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) et la convention d'application de l'accord de Schengen (rapporteur : M. Angel)

Contexte général: Le code frontières Schengen est entré en vigueur en octobre 2006 (règlement (CE) n° 562/2006) et comporte des normes et des procédures relatives au franchissement des frontières extérieures de l'UE et à la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures.

Au terme de quatre années d'application concrète, il est apparu nécessaire d'apporter un certain nombre de modifications pratiques et techniques à ce code.

La Commission européenne propose de modifier le code frontières Schengen pour faciliter la circulation des personnes franchissant les frontières intérieures et extérieures de l'UE. L'objectif est notamment d'accélérer les contrôles aux frontières et d'augmenter la sécurité juridique pour les voyageurs et les gardes-frontières, tout en allégeant les formalités administratives pour les personnes voyageant au départ ou à destination de l'UE, ou à l'intérieur de celle-ci.

La proposition contient des modifications qui apportent des clarifications et réduisent les possibilités d'interprétation divergente du texte actuel, ainsi que des modifications qui répondent aux problèmes concrets apparus au cours des premières années d'application du code frontières Schengen. Elle fournit en outre un cadre juridique explicite aux accords bilatéraux relatifs à la réalisation de vérifications conjointes aux frontières dans le cadre du trafic routier.

Les nouvelles initiatives, comme la création d'un système d'entrée/sortie de l'UE et d'un programme d'enregistrement des voyageurs propre à l'UE, feront l'objet de propositions spécifiques.

Les modifications proposées ont fait l'objet d'échanges de vues avec les experts des États membres qui ont largement souscrit aux modifications proposées quant au fond, ainsi qu'à l'option retenue d'une modification technique, destinée à apporter un nombre restreint d'améliorations pratiques et techniques au code frontières Schengen.

Meilleure coopération entre l'UE et les pays tiers: un cadre juridique pour les accords bilatéraux relatifs à la réalisation de contrôles conjoints aux frontières dans le cadre du trafic routier doit renforcer la coopération aux frontières terrestres entre les États membres de l'UE et les pays tiers voisins.

Accélération du contrôle aux frontières: la possibilité de créer des couloirs séparés pour les voyageurs exemptés de visa permettra d'assouplir davantage les contrôles en fonction des besoins concrets.

Réduction des formalités superflues: la charge administrative qui pèse sur les liaisons de fret à l'intérieur de l'UE, sur le personnel des trains internationaux et sur les travailleurs offshore sera allégée.

Sécurité juridique accrue pour les voyageurs et les gardes-frontières: les conditions d'entrée des ressortissants de pays tiers seront précisées pour éviter des divergences d'interprétation, grâce à une meilleure définition de la méthode de calcul pour des séjours n'excédant pas trois mois sur une période de six mois et de la durée de validité requise pour les documents de voyage des personnes ne détenant pas de visa.

Amélioration de la formation des gardes-frontières: pour que les gardes-frontières soient en mesure de détecter les situations concernant des cas de grande vulnérabilité, une formation spécifique sera mise en place à leur intention.

Principe de subsidiarité : l'article 77, paragraphe 1, points a) et b), habilite l'Union

à développer une politique visant « à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures» et «à assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures». Le rapporteur conclut que la proposition de la Commission reste dans les limites fixées par ces dispositions.

3. Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 21 et du 23 mars 2011

Les deux projets de procès-verbal recueillent l'accord unanime de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration.

4. Divers

Le Ministre note que la situation en Côte d'Ivoire reste très préoccupante. Aussi bien le Président sortant que le Président élu doivent assumer leur responsabilité en ce qui concerne les actes commis par les deux camps. Il reste primordial que la communauté internationale ne détourne pas son attention du continent africain et continue à y jouer un rôle primordial pour assurer la paix et la stabilité.

Luxembourg, le 12 mai 2011

Le secrétaire,
Laurent Scheeck

Le Président de la Commission des Affaires
étrangères et européennes, de la Défense,
de la Coopération et de l'Immigration,

Ben Fayot

Le Président de la Commission des
Institutions et de la Révision
constitutionnelle,

Paul-Henri Meyers