

Le projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹

Laura Carrasco Macía

Chargée de recherche, IEAP

* An English version of this article can be found on EIPA's web site: <http://eipa.nl>

Résumé

En juin 1999, le Conseil européen de Cologne décida qu'il était nécessaire, au stade actuel du développement de l'Union, d'établir une charte des droits fondamentaux auxquels les citoyens ont droit à l'intérieur de l'Union européenne. Le principal objectif était d'arriver à une plus grande transparence en rassemblant en un seul texte les droits existants qui sont le fondement même de la culture et du système politique européens.

Conformément aux lignes de conduite des Conseils européens de Cologne et de Tampere, une Convention composée de représentants des gouvernements et des parlements nationaux, ainsi que du Parlement européen et de la Commission, a travaillé d'arrache-pied pendant plus de neuf mois pour trouver un consensus sur le projet de charte. Le débat s'est concentré sur plusieurs questions, à savoir: 1) la composition de la Convention; 2) la portée de la charte; 3) le contenu spécifique de la charte, en particulier par rapport aux droits à y inclure, la portée de ces droits et la définition de leurs titulaires; 4) le rapport futur entre le système communautaire de protection des droits fondamentaux après la proclamation de la charte, et le système constitué par le Conseil de l'Europe autour de la Convention européenne des droits de l'homme; et 5) le statut de la charte. Aucun consensus ne se dégagait à Cologne sur la question de la nature contraignante de la charte ni sur celle de son inclusion éventuelle dans les Traités. La décision sur ce point particulier sera prise lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000. Les discussions sur le statut de la charte touchent aussi à ses implications plus larges pour la constitutionnalisation de l'Union européenne.

Cet article se termine par quelques réflexions sur les conditions requises pour que la charte puisse répondre aux attentes qu'elle a suscitées et réaliser les objectifs initiaux du projet: rendre le système de protection des droits fondamentaux plus transparent et accroître la légitimité d'une Union européenne désireuse de montrer à ses citoyens qu'elle se préoccupe non seulement des marchés, mais aussi des droits fondamentaux des personnes qui vivent en son sein.

Introduction

Les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont décidé lors du Conseil européen de Cologne qu'il y avait une nécessité "au stade actuel du développement de l'Union, d'établir une charte des droits fondamentaux afin d'ancrer leur importance exceptionnelle et leur portée de manière visible pour les citoyens de l'Union"². Le Conseil européen extraordinaire sur la justice et les affaires intérieures tenu à Tampere les 15 et 16 octobre 1999 a défini la composition et les méthodes de travail spécifiques d'une "enceinte" qui prendra par la suite le nom de "Convention" et à laquelle a été confiée la tâche de rédiger un texte contentant les droits fondamentaux qui doivent avoir force exécutoire au niveau de l'UE.

Au cours de ces neuf derniers mois, on a assisté à de nombreux débats tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Convention sur la portée de la charte, son contenu, la nature contraignante dont elle sera dotée et son rapport avec les traités. Il faut dire qu'il n'a pas été simple de venir à bout des divergences de vues par rapport à une charte qui ne plaira à coup sûr pas à tout le monde. Mais en dépit des difficultés rencontrées, la Convention est parvenue à un accord sur le contenu de la charte lors de sa réunion des 25 et 26 septembre 2000 et elle a proclamé officiellement le texte le 2 octobre 2000. Ceci a permis au Praesidium de transmettre le projet de

Charte au Conseil européen en temps utile pour le sommet de Biarritz des 12 et 13 octobre. Il appartient donc à présent aux Chefs d'Etat et de Gouvernement de prendre une décision sur la charte et de proposer son adoption formelle au Conseil, à la Commission et au Parlement européen.

Cet article passe brièvement en revue le contexte qui a conduit au processus d'élaboration de la charte, tout en soulignant les principales questions qui ont été au centre des débats, et analyse certains aspects essentiels de ce projet de charte.

La voie qui a mené à Cologne

Il existe effectivement un certain nombre de raisons pour envisager un renforcement du rôle des droits de l'homme dans les politiques de l'Union européenne. Tout d'abord, le système de protection des droits fondamentaux que l'on connaît actuellement n'est pas visible immédiatement pour les citoyens, dès lors qu'il s'appuie sur les décisions prises par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) sur la base des principes généraux du droit communautaire, la CJCE puisant son inspiration dans un conglomérat de textes internationaux sur les droits fondamentaux et dans les traditions constitutionnelles des Etats membres. C'est pourquoi, il semble nécessaire de rendre plus transparent

le système de protection des droits fondamentaux aux yeux des citoyens. Ce manque de transparence et de prévisibilité est d'autant plus préoccupant que l'Union a vu ses compétences s'élargir progressivement à chaque révision des traités originaux. Dès lors, la probabilité que les droits des citoyens soient affectés par les actions des institutions communautaires ou des Etats membres lorsqu'ils appliquent ou mettent en oeuvre le droit communautaire semble beaucoup plus grande qu'à l'époque de la naissance du projet européen. Cela est d'autant plus vrai que certaines de ces nouvelles compétences portent sur des domaines très sensibles, comme la sécurité et la défense, la justice et les affaires intérieures. Qui plus est, la réalisation de l'UEM et la nécessité de trouver des réponses globales au problème du chômage et de la réorganisation des marchés du travail montrent aussi toute la nécessité d'avoir des droits sociaux fondamentaux au niveau de l'UE.

Deuxièmement, l'imminence d'un autre élargissement qui fera entrer dans l'Union des pays qui jusqu'à une époque encore récente étaient soumis à des régimes non-démocratiques vient renforcer les craintes par rapport aux droits de la personne humaine. Dans ce contexte, il semble prudent de se livrer avant tout nouvel élargissement à une identification explicite des droits fondamentaux, qui sont le fondement même de la culture et du système politique européens. Toutes ces craintes ont été récemment attisées par le résultat des élections en Autriche et par l'inclusion du Parti de la Liberté dans la coalition qui est à la tête de ce pays, déclenchant un débat sur la charte et, plus généralement, sur la nécessité d'une protection adéquate des droits fondamentaux au niveau de l'UE. Pour la première fois, l'UE s'est vue confrontée à la possibilité qu'un de ses membres ne partage pas les valeurs communes de démocratie et de respect des droits fondamentaux, et l'on a ressenti le besoin de prendre des mesures à la fois politiques et législatives témoignant de l'engagement univoque de l'UE vis-à-vis des droits de l'homme.

Et, troisièmement, dans les rapports que l'UE entretient avec les pays tiers en matière de droits de l'homme, on a pu observer un déséquilibre évident entre les exigences que l'UE pose à l'adhésion des pays candidats et des pays tiers dans le domaine de la protection des droits fondamentaux et le système de protection de ces mêmes droits que l'on trouve au sein même de la Communauté.

**Il semble prudent de se livrer avant
tout nouvel élargissement à une
identification explicite des droits
fondamentaux, qui sont le fondement
même de la culture et du système
politique européens.**

Le Conseil européen de Cologne

C'est dans pareil contexte que s'est tenu le Sommet européen de Cologne. La présidence allemande était bien consciente du désenchantement des citoyens européens par rapport au projet européen, qui, de l'avis de ceux-ci, se préoccupe davantage des marchés que des personnes. Ils voyaient dans la rédaction d'une Charte des droits fondamentaux un message adressé aux citoyens européens sur l'importance des droits civils, sociaux, économiques, politiques et culturels pour le projet européen. En tant que manifestation des valeurs communes de l'Union, la charte "contribuerait à la fois à l'identité de l'Europe et à s'identifier avec l'Europe"³.

Grâce aux bons efforts de la Présidence allemande, les Chefs d'Etat et de Gouvernement réunis à Cologne les 3 et 4 juin 1999 ont estimé qu'il "était

nécessaire d'établir une charte des droits fondamentaux afin d'ancrer leur importance exceptionnelle et leur portée de manière visible pour les citoyens de l'Union." Une décision sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne fut annexée aux conclusions de la présidence, fournissant ainsi les lignes directrices pour le contenu de la charte et la composition de l'enceinte à laquelle serait confiée la mission de rédiger la charte et de la présenter avant le Conseil européen de Nice en décembre 2000. Le Conseil européen devrait alors proposer au PE et à la Commission européenne de proclamer solennellement, conjointement avec le Conseil, une Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la base de ce projet de charte. Ensuite il faudra examiner si et, le cas échéant, la manière dont la charte pourrait être intégrée dans les traités.

Conformément aux lignes directrices indiquées dans les conclusions de la présidence à Cologne, le Conseil européen extraordinaire sur la justice et les affaires intérieures tenu à Tampere les 15 et 16 octobre 1999 a défini la composition et les méthodes de travail spécifiques d'une "enceinte" composée de représentants des niveaux national et communautaire dont la tâche consisterait à rédiger un texte contenant les droits fondamentaux qui auront force exécutoire au niveau de l'UE. Cette enceinte a tenu sa réunion constitutive à Bruxelles le 17 décembre 1999 et sa première véritable réunion le 13 janvier 2000 au cours de laquelle elle adopta le nom de "Convention".

Au cours des neuf derniers mois, la Convention s'est attelée à la rédaction de la charte, essayant de trouver un consensus sur les droits qu'il convient d'y intégrer. Un

premier projet de charte complet a été soumis au Praesidium de la Convention le 28 juillet dernier⁴ et un texte de compromis fut présenté le 14 septembre dernier⁵, y compris certains amendements qui devaient faciliter l'adoption du texte par la Convention fin septembre. La Convention est finalement parvenue à un consensus sur le contenu de la charte le 26 septembre dernier, après avoir introduit certains amendements à la convention de compromis précédente⁶. Le projet de charte a été formellement adopté par la Convention le 2 octobre 2000 au sein de la Chambre du Parlement européen à Bruxelles. Un certain nombre de points relatifs aux travaux de la Convention et au contenu de l'actuel projet de charte ont pu être mis en exergue.

La Convention et sa composition

La composition de l'enceinte chargée d'élaborer la charte était déjà définie dans la décision de Cologne. Cependant, la composition précise ainsi que les méthodes de travail de cette enceinte furent définies dans une annexe aux conclusions de la Présidence du Conseil européen de Tampere. A Tampere, il fut décidé que l'enceinte serait composée de 62 membres répartis comme suit:

- 15 représentants des Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres;
- Un représentant du Président de la Commission européenne;
- 16 membres du Parlement européen désignés par celui-ci; et
- 30 membres des parlements nationaux (deux de chaque, puisque plusieurs Etats membres ont un système bicaméral) que désigneront ces mêmes parlements nationaux.

Aux côtés des membres à part entière, il y a quatre observateurs: deux représentants de la Cour de justice des Communautés européennes désignés par la Cour, et deux représentants du Conseil de l'Europe, dont un représentant de la Cour européenne des droits de l'homme. Plusieurs autres organismes européens furent invités à exprimer leur avis sur la charte, notamment le Comité économique et social, le Comité des régions et le médiateur.

La composition de la Convention est innovatrice, dès lors que jamais auparavant un texte européen de cette nature n'a été rédigé par un organe composé à la fois de représentants du législatif et de l'exécutif, aussi bien de niveau national que de niveau européen. C'est ainsi que plusieurs ONG et scientifiques ont loué la méthode suivie pour la préparation de la charte, contrairement à

ce qu'ils considèrent comme la méthode obscure et non-démocratique des conférences intergouvernementales convoquées pour la réforme des traités⁷. Il convient de souligner à cet égard l'implication des parlements nationaux dans ce processus. Leur participation à l'élaboration de la charte accroît sensiblement la légitimité du document qui en résultera aux yeux d'une opinion publique "qui se montre bien des fois critique à l'égard des mécanismes complexes de décision au niveau européen"⁸.

Les méthodes de travail de la Convention

Les méthodes de travail de la Convention ont été fixées dans les conclusions de Tampere et précisées par la Convention elle-même lors de sa première réunion. Suivant les conclusions de Tampere, la Convention a élu un président et trois vice-présidents pendant sa session constituante du 17 décembre 1999. La nomination à la présidence de la Convention de l'ancien Président allemand, Roman Herzog, donne une idée de l'importance politique accordée à ce processus.

Les conclusions de Tampere prévoyaient également la mise en place d'un comité de rédaction composé d'un président (Roman Herzog), de vice-présidents (Iñigo Méndez de Vigo, représentant le PE; Gunnar Jansson, représentant les parlements nationaux; et un représentant de la Présidence du Conseil) et du représentant de la Commission (Antonio Vitorino), assistés par le Secrétariat général du Conseil. Le comité de rédaction rédige les diverses catégories de droits et les soumet à la Convention qui examine les propositions sous la forme d'un groupe de travail. En fonction de l'issue des débats et des propositions présentées par les membres de la Convention, le comité de rédaction modifie sa proposition et finalise l'ébauche de chaque section de la Charte. Chaque section est ensuite présentée une nouvelle fois à la Convention réunie en session plénière.

A partir de toutes les discussions portant sur les propositions de compromis relatives aux articles et à la

structure de la charte, la présidence a élaboré le projet de charte préliminaire pour le 28 juillet. Les membres de la Convention ont alors fait part de leurs commentaires (mais pas de leurs amendements) au président de la Convention. Les 11 et 13 septembre, les trois groupes représentés au sein de la Convention (représentants du PE,

représentants des gouvernements nationaux et représentants des parlements nationaux) ont tenu des réunions parallèles afin de débattre du projet de charte. Les positions des trois collèges furent envoyées au Praesidium qui rédigea le 14 septembre 2000 un nouveau

L'un des principaux aspects des travaux de la Convention, dont on se félicite généralement, est la transparence accordée aux travaux de la Convention.

projet de texte afin d'obtenir un consensus pour la réunion prévue pour les 25 et 26 septembre, au cours de laquelle les membres de la Convention ont adopté la charte. Enfin, le projet de charte fut proclamé officiellement par la Convention le 2 octobre 2000. Il importe de préciser ici que les décisions au sein de la Convention sont prises par consensus, puisque aucune décision n'a pu être prise sur ce que constitue le quorum ou la majorité requis pour prendre des décisions.

Au-delà des lignes directrices fixées à Tampere, la Convention prit plusieurs décisions sur le plan de la procédure lors de sa première réunion. Il fut alors décidé que la Convention travaillerait comme un groupe de travail à certaines occasions et comme véritable assemblée plénière à d'autres occasions, plutôt que d'instituer les groupes de travail prévus à Tampere. Cette méthode semblait plaire davantage aux membres de la Convention que la répartition des membres de la Convention en groupes de travail selon un ensemble de droits particuliers, puisque l'accord sur ce que devait être cet ensemble de droits était très controversé. Ce système permet aussi d'éviter des répétitions et des contradictions et assure la prise en compte de toutes les vues lors de la rédaction de chaque article de la charte, puisque tous les membres de la Convention peuvent participer aux réunions et exprimer leurs vues.

L'un des principaux aspects des travaux de la Convention, dont on se félicite généralement, est la transparence accordée aux travaux de la Convention. A la suite des conclusions de la présidence de Tampere, la Convention invita des groupes sociaux et des experts à exprimer leurs vues, et plusieurs organismes, experts et organisations en tous genres saisirent cette occasion pour faire part de leurs commentaires sur la charte. Une simple consultation du site Web⁹ que le Conseil de l'Union européenne a consacré au processus d'élaboration de la Charte des droits fondamentaux permet de se faire une idée du nombre et de la diversité de ces commentaires. Tous les documents de travail de la Convention sont également disponibles sur Internet, sur ce même site. En outre, la Convention a procédé à l'audition de représentants de la société civile afin de tenir compte des vues et des intérêts des citoyens européens dans l'élaboration de la charte. En tout, plus de 70 associations de toutes sortes ont pris part à l'audition tenue le 26 avril 2000. Conformément aux conclusions de la présidence à Tampere, il y a eu également un échange de vues entre

la Convention et les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne.

Le contenu de la Charte

Comme on l'a indiqué ci-avant, le Praesidium a proposé un texte complet du projet de charte le 28 juillet 2000 et une proposition de compromis reposant sur le projet et sur les commentaires soumis par les trois délégations fut présentée le 14 septembre 2000. Le projet définitif du 27 septembre 2000 contenait encore certaines modifications par rapport au texte du 14 septembre. En ce qui concerne le contenu de la charte, il convient de mentionner un certain nombre de points.

1) Portée de la Charte

La portée de la charte a fait l'objet de controverses et de débats continus dès lors que l'on s'est beaucoup inquiété du fait que la charte puisse conférer de nouveaux pouvoirs à l'UE et entraîner de nouvelles obligations pour les Etats membres.

Comme l'ont fait remarquer d'emblée les acteurs impliqués dans le processus d'élaboration de la charte, celle-ci entend s'appliquer aux institutions et organes de l'Union dans le cadre de leurs compétences, ainsi qu'aux activités des Etats membres lorsqu'ils appliquent ou mettent en oeuvre le droit communautaire. Dans cet ordre d'idées, il convient de remarquer que la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes est claire lorsqu'elle dit que l'exigence du res-

pect des droits fondamentaux lie également les Etats membres lorsqu'ils agissent dans le contexte du droit communautaire. Dans une affaire récente, la CJCE a décidé que "de plus, il y a lieu de rappeler que les exigences découlant de la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire lient également les Etats membres lorsqu'ils mettent en oeuvre des réglementations communautaires"¹⁰.

Afin de clarifier cette question, le projet de charte qui a été présenté finalement contient une disposition stipulant que "les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions et organes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux Etats membres uniquement lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives". Le même article stipule que "La présente

La charte ne doit pas imposer aux Etats membres des obligations qui dépasseraient la portée de la législation européenne et elle ne saurait en aucun cas impliquer un transfert de compétences des Etats membres vers l'Union.

Charte ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour la Communauté et pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies par les Traités". Par voie de conséquence, la charte ne peut pas imposer aux Etats membres des obligations qui dépasseraient la portée de la législation européenne et elle ne saurait en aucun cas impliquer un transfert de compétences des Etats membres vers l'Union. A cet égard, la Commission a déclaré dans une communication faite en septembre que la charte ne nécessitera aucun amendement des constitutions des Etats membres¹¹.

2) *Qui peut bénéficier des droits garantis par la charte?*

Il s'agit là d'une question épineuse eu égard à sa complexité juridique. Dès que la décision fut prise de rédiger une charte des droits fondamentaux de l'UE, plusieurs voix se sont fait entendre (y compris celle du Conseil de l'Europe) pour rappeler que les droits fondamentaux sont, par définition, universels et que personne ne peut être exclu de la protection pour des raisons liées à la nationalité. D'après eux, la charte doit s'appliquer à toute personne tombant sous la juridiction de l'Union et seules des raisons objectives et proportionnelles pourraient justifier l'applicabilité de certains droits uniquement aux citoyens de l'Union (et éventuellement aux personnes résidant légalement à l'intérieur de l'UE).

L'approche adoptée par la Convention sur ce point que laisse déjà deviner le projet de charte, était que les titulaires des droits seraient identifiés au cas par cas, utilisant des formules telles que "tout citoyen de l'Union" ou "toute personne" pour identifier les titulaires de chaque droit particulier. Il faut remarquer que la plupart des droits sont accordés à tout le monde alors que certains droits sont accordés uniquement à des groupes spécifiques, à savoir enfants, travailleurs, citoyens de l'Union, ressortissants des pays tiers, personnes âgées et personnes handicapées.

3) *La structure de la Charte*

Le projet de Charte regroupe les droits autour de six valeurs fondamentales: dignité, libertés, égalité, solidarité, citoyenneté, et justice. Le principal souci de la Convention était d'élaborer un texte concis qui soit lisible et compréhensible pour tout le monde, puisque l'objectif primordial de la charte est, selon les conclusions de la Présidence à Cologne, de rendre plus transparents aux yeux des citoyens les droits auxquels ils ont droit en vertu du droit communautaire.

Au cours des débats menés au sein de la Convention, on proposa de scinder le texte en deux parties, la première contiendrait une liste concise des droits et la deuxième donnerait un commentaire détaillé des implications de chaque droit. Cette partie définirait la portée matérielle des droits en s'en remettant principalement aux textes existants sur les droits fondamentaux et en tenant compte de la jurisprudence de la CJCE ainsi que des traditions constitutionnelles des Etats membres. Les débats de la Convention et le

texte complet de la charte proposé par le Praesidium en juillet 2000 ont montré que la Convention a opté pour la première option; il s'agit donc d'un texte concis énumérant les droits auxquels les citoyens ont droit au sein de l'UE. Toutefois, le 31 juillet 2000, les membres de la Convention reçurent un rapport contenant des explications sur les stipulations de la charte¹². Ce rapport, rédigé par le Secrétariat de la Convention sur requête du Praesidium et selon les instructions de celui-ci, stipule les textes juridiques et la jurisprudence qui servent de base à la formulation de chaque article. Certains membres de la délégation du PE au sein de la Convention ont émis des critiques sur ce point, car ils voyaient dans la "déclaration explicative" une partie B qui, si elle était ajoutée à la charte, limiterait la portée des droits contenus dans le projet de charte. Roman Herzog, président de la Convention, précisa à la mi-septembre que la "déclaration explicative" ne sera pas destinée à faire partie de la charte et qu'il faut la voir simplement comme étant une déclaration explicative du Praesidium. Ainsi, la partie explicative n'aura aucun statut officiel, mais sera certainement utile pour une interprétation ultérieure de la charte.

4) *Droits à inclure dans la charte*

Les conclusions de Cologne indiquaient qu'il fallait inclure dans la charte trois types de droits. Celle-ci devait contenir "les droits et les libertés fondamentaux ainsi que les droits de procédure tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres" (droits civils et politiques), "les droits fondamentaux réservés aux citoyens de l'Union (droits des citoyens) et il faudra par ailleurs prendre en considération "les droits économiques et sociaux tels qu'énoncés dans la Charte sociale européenne et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs" (droits économiques et sociaux).

La répartition du contenu de la charte en trois catégories de droits a été source de controverse dès le début. Tout d'abord, la ligne de démarcation entre certains de ces droits est assez floue, surtout en ce qui concerne les droits des citoyens. Et deuxièmement, d'aucuns ont souligné le caractère indivisible des droits civils et sociaux, et ont fait remarquer que la séparation entre ceux-ci est due essentiellement à des raisons historiques. Une première conséquence de ce débat fut la décision de la Convention de ne pas répartir ses membres en groupes de travail en fonction d'une catégorie de droits particulière, mais que la session plénière travaillerait comme un groupe de travail à certaines occasions et comme véritable plénière à d'autres. La deuxième conséquence en est que la charte a été structurée en fonction de divers paramètres, regroupant les droits autour de six valeurs fondamentales: dignité, libertés, égalité, solidarité, citoyenneté, et justice.

S'agissant des droits effectifs à inclure dans la charte, il fut décidé que celle-ci inclurait ce que l'on

appela les “droits existants” afin de “consolider” les droits déjà applicables au niveau de l’UE et de les rendre davantage visibles aux yeux des citoyens. Cela implique que la charte ne devait pas comporter de nouveaux droits ou mettre à jour les droits existants¹³. En dépit de cette position initiale, plusieurs “nouveaux droits” ont été ajoutés dans le projet de charte présenté par la Convention, comme par exemple le droit à une bonne administration, le droit à la protection des données à caractère personnel ou les droits en matière de bioéthique.

Le débat sur les droits à inclure et la formulation de ces droits s’est avéré long et ardu. Pour élaborer la charte, la Convention a pris pour base la Convention européenne des droits de l’homme (pour les droits civils et politiques) et la Charte sociale européenne ainsi que la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (pour les droits sociaux). Toutefois, la Convention a aussi utilisé d’autres instruments comme étalon de mesure pour les droits à inclure dans la charte, tels que divers instruments internationaux sur les droits fondamentaux¹⁴, les traditions constitutionnelles des Etats membres¹⁵, la jurisprudence de la CJCE et les articles des traités eux-mêmes. A cet égard, il convient de signaler que le texte explicatif rédigé par le Secrétariat de la Convention indique clairement la source de chaque article.

Un consensus général s’est dégagé par rapport aux droits civils et politiques. Les principales dissensions portaient sur les dispositions relatives aux droits sociaux car, si les droits civils et politiques sont considérés comme des droits fondamentaux dans tous les Etats membres, cela n’est pas

toujours le cas lorsqu’il s’agit des droits sociaux. En outre, si certains droits sociaux peuvent être immédiatement exécutoires, d’autres droits sociaux sont simplement des “objectifs de politique fondamentaux” ou des “droits programmatiques” et nécessitent une intervention de l’Etat, normalement à travers l’affectation de ressources budgétaires, tandis que leur possibilité d’être appliqués est contestée et qu’il est très difficile de les invoquer face à un juge. Le projet présenté par le Praesidium en juillet 2000 reprenait les droits sociaux sous le chapitre consacré à la “solidarité”. Ces dispositions furent fortement critiquées par la plupart des ONG du secteur social et les syndicats, qui considéraient la charte comme étant une régression sur le terrain social, et comme un retour en arrière par rapport aux traités et aux conventions en ce qui concerne certains droits tels que le droit de grève ou le droit au logement. A la suite de ces critiques, certaines modifications ont été apportées au projet de compromis

présenté en septembre 2000 et au projet de charte définitif, renforçant les droits sociaux et économiques par l’introduction notamment d’une référence explicite au droit de grève.

5) Portée des droits et niveau de protection de la charte: le rapport entre la Charte des droits fondamentaux de l’UE et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales.

Le type de rapport que l’on peut établir entre ce texte et celui de la Convention européenne des droits de l’homme et des libertés fondamentales de 1950 représente l’un des points les plus actuels par rapport à l’élaboration d’une Charte des droits fondamentaux de l’UE. Dès le début, on s’est dit inquiet du fait que le résultat de ce processus puisse menacer le système de protection des droits de l’homme que le Conseil de l’Europe a mis plus de cinquante ans à ériger. En effet, la rédaction d’une Charte des droits fondamentaux de l’UE risque d’entraîner une situation dans laquelle il y aura deux types de droits en Europe, créant par là “deux catégories de citoyens jouissant de droits différents”, en même temps que des problèmes d’interprétation et de coordination qui pourraient être dus au fait que deux

Cours prendraient des décisions différentes sur la question des droits fondamentaux.

Le projet de charte contient une disposition stipulant que “dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des

libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l’Union accorde une protection plus étendue”. Le mémorandum explicatif annexé à la charte stipule que lors de la détermination de la portée des droits qui découlent de la Convention européenne des droits de l’homme, cette portée est déterminée non seulement par le texte de la Convention, mais aussi par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme. Il résulte de cette disposition que la CJCE doit suivre la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme lorsqu’elle interprète les dispositions de la charte qui sont “empruntées” à la Convention européenne des droits de l’homme, ce qui est déjà la pratique courante de la CJCE. Ceci devrait garantir une interprétation cohérente des dispositions qui sont communes aux deux textes. En outre, la disposition de la charte sur le niveau de protection qu’elle offre stipule

Si les droits civils et politiques sont considérés comme des droits fondamentaux dans tous les Etats membres, cela n’est pas toujours le cas lorsqu’il s’agit des droits sociaux.

que le niveau de protection fourni par la charte ne peut en aucun cas être inférieur au niveau qui est garanti par la Convention européenne des droits de l'homme, ce qui implique que les dispositions permettant des restrictions ne peuvent pas être inférieures au niveau garanti dans cette convention.

D'autres problèmes restent à résoudre, tels que la relation et la coopération futures entre la CJCE et la Cour européenne des droits de l'homme. Il serait sage de mettre au point d'autres voies pour sauvegarder une protection cohérente des droits fondamentaux à travers l'Europe, comme un système de recours qui permettrait à la CJCE de soumettre des questions d'interprétation à la Cour européenne des droits de l'homme à condition que celles-ci tombent dans la sphère de compétence de cette dernière¹⁶.

D'aucuns ont réclamé l'adhésion de l'UE/CE à la Convention européenne des droits de l'homme, ce qui correspond à une ancienne revendication du Conseil de l'Europe, de la Commission et du PE. Selon eux, l'adhésion à cette convention assurerait une protection renforcée des droits des citoyens de l'UE dès lors qu'elle impliquerait la soumission de la CJCE à un système de surveillance externe dans le domaine des droits fondamentaux, à savoir celui de la Cour européenne des droits de l'homme. Contrairement à ceux qui pensent que ceci aurait des conséquences négatives, ces auteurs considèrent qu'en adhérant à la Convention européenne des droits de l'homme, l'UE/CE ne ferait que se mettre au diapason des Etats membres qui, bien que possédant leur propre catalogue de droits fondamentaux dans leurs constitutions nationales, ont aussi signé la Convention européenne des droits de l'homme et se sont soumis à un contrôle externe en matière de droits fondamentaux.

La nature contraignante ou non-contraignante de la charte et son intégration éventuelle dans les traités

L'un des points les plus importants qui touche à tout le processus d'élaboration, et qui est en même temps aussi l'un des points les plus controversés, consiste à savoir si la charte doit avoir une nature contraignante et s'il faut l'inclure dans les traités, et si oui, sous quelle forme. Conformément aux conclusions de Cologne, la Convention doit présenter un projet de Charte au Conseil européen de Nice en décembre 2000 et ensuite "le Conseil européen proposera au Parlement européen et à la Commission de proclamer solennellement, conjointement avec le Conseil, une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la base dudit projet". Il faudra alors se demander s'il y a lieu ou non d'intégrer la charte dans les traités, et comment procéder. C'est pourquoi, la décision sur la nature contraignante

de la charte et son inclusion éventuelle dans les Traités n'incombe pas à la Convention, mais appartient aux seuls Chefs d'Etat et de Gouvernement.

Etant donné l'incertitude qui règne par rapport à la nature contraignante de la charte et à sa relation avec les Traités, les membres de la Convention ont appelé de leurs vœux une approche "responsable" par rapport au contenu, veillant à une "formulation adéquate" et à ce qu'elle soit cohérente par rapport aux Traités au cas où le texte serait finalement inclus dans les Traités. Cette

approche est la seule à laisser au Conseil européen le choix de l'incorporer dans les traités avec force de loi ou de lui donner la forme d'une simple déclaration. A cet égard, Antonio Vitorino, le représentant de la Commission européenne au

sein de la Convention, a souligné récemment que la charte a été rédigée en supposant qu'elle deviendra en fin de compte contraignante et sera intégrée dans les traités.

Les positions sur ces deux questions diffèrent radicalement parmi les Etats membres, parmi les Institutions et au sein même de la Convention. D'une part, certains soutiennent que la charte doit être un document politique de nature déclarative et voient la charte comme un message destiné aux citoyens et aux pays candidats à l'adhésion pour témoigner du respect de l'Union pour les droits de l'homme, tandis que la protection "effective" des droits fondamentaux des citoyens doit dépendre des constitutions nationales et des instruments internationaux contraignants en vigueur auxquels les Etats membres sont parties signataires, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme. Plusieurs Etats membres partagent cette position, notamment le Danemark et le Royaume-Uni. Cette approche a été largement critiquée, surtout par les ONG qui estiment que si la charte devait devenir une simple déclaration dépourvue de valeurs concrètes, cela aurait des répercussions négatives sur l'opinion publique et pourrait faire croire aux pays candidats que la question des droits de l'homme est plus une question de bonnes intentions qu'une véritable volonté politique de défendre les droits des citoyens¹⁷.

En revanche, d'autres sont favorables à une charte entièrement contraignante. En général, les partisans de cette thèse sont aussi favorables à l'incorporation de la charte dans les Traités, que ce soit en tant que nouveau titre ou sous forme de protocole. L'intégration de la charte dans les Traités voudrait dire que celle-ci primerait les constitutions nationales. Remarquons ici que certains souhaitent voir l'élaboration de la charte comme faisant "partie intégrante" du "processus de constitutionnalisation" de l'Union. Plusieurs voix se sont élevées récemment pour réclamer que l'Union européenne se

dote d'une Constitution dont le coeur serait la Charte des droits fondamentaux. Le PE a soutenu dès le début cette vue et s'est battu pour faire ancrer dans les traités une charte légalement contraignante. A cet égard, le Parlement européen a donné son avis conforme en mars 2000 au résultat final du processus en fonction de toute une série de critères, y compris la nature contraignante de la charte et son incorporation dans le Traité sur l'UE¹⁸.

Conclusions: quelle charte pour quelle Union européenne?

Comme on l'a déjà fait remarquer dans cet article, un certain nombre de raisons justifient d'envisager un renforcement de la protection des droits fondamentaux à l'intérieur de l'UE. Pour atteindre cet objectif, on pourrait notamment élaborer une Charte des droits fondamentaux de l'UE qui offrirait l'avantage de préciser une fois pour toutes les droits auxquels ont droit les citoyens de l'UE et de conférer une plus grande légitimité à l'UE aux yeux de ses citoyens. Visibilité et légitimité sont donc deux avantages que cette charte pourrait offrir et ils sont précisément aussi la principale raison invoquée par le Conseil européen de Cologne pour proposer l'adoption de la Charte de l'UE.

Toutefois, la simple existence de la charte ne confèrera pas de légitimité à l'UE. La charte devrait montrer un net engagement de l'UE vis-à-vis de la défense des droits fondamentaux. Pour que cet objectif puisse être réalisé, il convient de réunir plusieurs conditions.

1) Valeur ajoutée

Selon Giampiero Alhadeff, Secrétaire général de SOLIDAR, "Un bon document qui réitère les droits mais qui ne les fait pas avancer ne plaira à personne et ne sera probablement pas accepté par la Convention, ni par aucune des trois institutions ou la société civile"¹⁹. Les réactions d'un grand nombre d'organisations de la société civile face aux premiers projets de charte ont été très négatives. Des associations telles que la Confédération européenne des syndicats (CES), le Forum permanent de la société civile, la Plate-forme des ONG européennes du secteur social, ou le Lobby européen des femmes ont refusé leur soutien au projet dans sa version de juillet 2000 en affirmant qu'il était régressif par rapport à d'autres instruments internationaux et aux constitutions des Etats membres. Les critiques à cet égard semblent s'être atténuées à la suite des dernières modifications qui ont été introduites dans le projet de charte.

Par ailleurs, le Groupe d'experts en matière de droits de l'homme a estimé dans son rapport 1999 qu'un texte énumérant explicitement les droits exécutoires au niveau de l'UE aurait déjà une valeur ajoutée par rapport à l'actuel système de références à d'autres textes et traditions constitutionnelles, qui est incompréhensible pour les individus. A cet égard, la Commission européenne souligne dans sa communication du 13

septembre 2000²⁰ la valeur ajoutée offerte par la charte, qui donne aux citoyens une sécurité juridique et à l'Union une déclaration univoque des droits de l'homme qu'elle doit respecter dans ses politiques internes et externes.

2) Nature contraignante par opposition à une déclaration politique, et relation de la charte avec les Traités

Comme on l'a déjà signalé, la nature contraignante de la charte reste une question à résoudre à ce stade et elle ne le sera probablement qu'à Nice. S'agissant de l'intégration de la charte dans les traités, il est peu probable que la décision soit prise à Nice et elle sera plus que probablement reportée à une date ultérieure, éventuellement dans le contexte des discussions sur la constitutionnalisation des traités²¹. Une charte qui est simplement une déclaration politique et qui ne possède pas une nature contraignante, ou qui n'est pas incluse dans les traités pourrait susciter de faux espoirs au sein du public et aurait un effet opposé à celui recherché au début du processus, à savoir accroître la légitimité de l'UE aux yeux des citoyens en plaçant "la personne humaine" au coeur de la construction européenne.

Toutefois, dans sa communication du 13 septembre 2000, la Commission souligne avec insistance que la charte soutiendra la protection des droits des citoyens indépendamment de sa nature contraignante, dès lors que même une simple déclaration serait une source d'inspiration pour la CJCE et une contrainte pour les actes des Institutions communautaires.

3) Système de recours

Pour que la charte puisse protéger effectivement les droits fondamentaux, il faudrait non seulement que son contenu ait un caractère progressiste et contraignant, mais aussi que l'on crée des mécanismes d'exécution permettant aux citoyens de se défendre contre des violations de leurs droits fondamentaux. Une protection efficace des droits fondamentaux en tant que règle générale présuppose une protection judiciaire des droits ayant force exécutoire ainsi que la création du cadre nécessaire pour la mise en oeuvre des droits programmés. Le projet actuel, tel qu'il est interprété par la "déclaration explicative" du Praesidium, n'entend pas modifier le système de recours prévu par les traités, "et en particulier les règles sur la recevabilité". L'accès que les citoyens ont actuellement à la CJCE est très limité, car ils ne peuvent saisir la CJCE que s'ils sont concernés directement et individuellement. Pour rendre la charte effective, il faudrait élargir les possibilités de recours des citoyens en cas de violation de leurs droits par les institutions²².

4) Création d'une politique des droits de l'homme

Selon J.H.H. Weiler, le véritable problème de la Communauté est "l'absence d'une politique des droits de l'homme". Selon lui, un amendement du traité faisant de la protection active des droits de l'homme dans la

sphère d'application du droit communautaire une des politiques de la Communauté, serait plus efficace que tout autre texte énumérant des droits fondamentaux. Le groupe d'experts en matière de droits de l'homme s'est rallié partiellement à cette vue et a souligné dans son rapport de 1999 que l'attention doit aller non seulement à la reconnaissance explicite des droits fondamentaux, mais aussi à "une protection renforcée des droits grâce à des politiques et des changements organisationnels connexes".

Il s'agira de tenir compte de tous ces points au moment de mesurer le contenu et l'importance de la charte de l'UE. En attendant l'adoption formelle de la charte et la décision finale sur son statut juridique, il importe d'informer les citoyens des différents aspects positifs de la charte. Autrement on court le risque d'un accueil négatif du texte de la part des citoyens et de voir la charte devenir, selon les termes de J.H.H. Weiler "un symbole de l'impuissance européenne et le refus de prendre les droits au sérieux"²³.

NOTES

- ¹ Le Conseil européen de Biarritz s'est tenu alors que cet article était en cours d'édition. Lors de ce Sommet, les Chefs d'État et de Gouvernement ont approuvé à l'unanimité le contenu de la Charte, et une fois formellement adopté par la Commission européenne et le Parlement européen, le texte sera solennellement proclamé au Conseil européen de Nice les 6 et 7 décembre 2000. Le Sommet ne s'est pas prononcé sur le statut juridique et le caractère contraignant ou non de la charte, mais à en croire les déclarations de la Présidence, cette charte deviendra probablement une déclaration politique.
- ² Décision du Conseil européen concernant l'élaboration d'une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, conclusions de la présidence, Conseil européen de Cologne, les 3 et 4 juin 1999.
- ³ J.H.H. Weiler, 'Does the European Union Truly Need a Charter of Rights?', *European Law Journal*, Vol. 6, n° 2 (2000), pp. 95-97.
- ⁴ CHARTE 4422/00, CONVENT 45, Note du Praesidium, texte complet de la Charte proposé par le Praesidium, Bruxelles, le 28 juillet 2000.
- ⁵ CHARTE 4470, CONVENT 47, texte complet de la charte proposé par le Praesidium à la suite de la réunion des 11 au 13 septembre 2000 sur la base du document CHARTE 4422/00 CONVENT 45. Bruxelles, le 14 septembre 2000. Une version ultérieure de la charte comme elle a été finalisée par le groupe de travail de juristes-linguistes a été présentée le 21 septembre 2000. CHARTER 4470/1/00 REV 1, CONVENT 47; Bruxelles, le 21 septembre 2000.
- ⁶ CHARTE 4487/00, CONVENT 50, Note: projet de charte des droits fondamentaux de l'UE, Bruxelles, le 28 septembre 2000.
- ⁷ Dans la même veine, voir aussi Jacqueline Duteil de la Rochère, 'La Convention sur la Charte des Droits Fondamentaux et le processus de construction européenne', *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 437 (2000).
- ⁸ Cette remarque a été faite par le membre de la Commission, Antonio Vitorino, lors de son premier discours devant la Convention.
- ⁹ <http://db.consilium.eu.int/df/>.
- ¹⁰ Arrêt du 13 avril 2000, affaire C-292/97. Pas encore publié.
- ¹¹ Communication de la Commission sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, COM(2000) 559, 13 septembre 2000.
- ¹² CHARTE 4423/00, CONVENT 46, Note du Praesidium: texte des explications relatives au texte complet de la charte, tel que repris au doc. 4422/00 CONVENT 45, Bruxelles, le 31 juillet 2000.
- ¹³ Un certain nombre de problèmes se posent s'agissant de ce que seraient les "droits existants", puisque les Etats membres ne sont pas tous tenus par les mêmes instruments sur les droits fondamentaux ni ne partagent les mêmes traditions constitutionnelles.
- ¹⁴ Comme la Convention de Genève, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la Convention européenne des droits de l'homme et en matière de biomédecine, la Convention sur les droits politiques et civils, la Convention de New York sur les droits de l'enfant.
- ¹⁵ Par exemple, référence a été faite à la Constitution finlandaise dans la discussion sur les droits de l'enfant et la non-discrimination.
- ¹⁶ Voir le Rapport du Groupe d'experts en matière de droits fondamentaux – 'Affirmation des droits fondamentaux dans l'Union européenne – Il est temps d'agir', (février 1999).
- ¹⁷ Pour une vue similaire, voir J.H.H. Weiler, *op. cit.*
- ¹⁸ Voir la résolution du Parlement européen sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 16 mars 2000.
- ¹⁹ Giampiero Alhadeff, 'A European Union Charter of Fundamental Rights – The Heart of Europe', *Challenge Europe On-Line Journal*, <http://theepc.be/ChallengeEurope/Journal/Aldah.htm>.
- ²⁰ Communication de la Commission sur la Charte des droits fondamentaux de l'UE, COM (2000) 559, 13 septembre 2000.
- ²¹ C'est du moins ce qui ressort des déclarations des représentants de certains Etats membres et de la Présidence française.
- ²² Pour une analyse plus approfondie, voir la contribution à la Convention du Conseil consultatif sur les affaires internationales, CHARTE 4451/00, CONTRIB 305, Bruxelles, le 4 septembre 2000.
- ²³ J.H.H. Weiler, 'Does the European Union Truly Need a Charter of Rights?', *European Law Journal*, Vol. 6, n° 2 (2000), pp. 95-97. □

Une annexe à cet article figure à la page suivante (28).