



# **ASSEMBLÉE NATIONALE**

---

## **COLLOQUE**

### **« LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE »**

**(Mercredi 26 avril 2000)**

---

**Compte rendu des débats**



## SOMMAIRE

---

Pages

### INTRODUCTION

<b>M. Alain BARRAU</b> , Président de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne .....	5
--	---

### ALLOCUTION D'OUVERTURE

<b>Mme Elisabeth GUIGOU</b> Ministre de la Justice, Garde des Sceaux .....	11
---	----

<h3>TABLE RONDE</h3>
----------------------

*Intervenants :*

- **M. Guy BRAIBANT**,  
Représentant du Président de la République et du Premier ministre à la « convention » chargée d'élaborer la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ..... 21
- **M. François LONCLE**,  
Président de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, représentant de l'Assemblée nationale à la « convention »..... 29

- **M. Hubert HAENEL,**  
Président de la Délégation du Sénat pour l'Union  
européenne, représentant du Sénat à la « convention » ..... 35
  - **Mme Pervenche BERÈS,**  
Députée européenne, Présidente de la Délégation  
socialiste française au Parlement européen, représentante  
du Parlement européen à la « convention » ..... 41
  - **M. Georges BERTHU,**  
Député européen, représentant du Parlement européen à  
la « convention » ..... 47
  - **M. Alain VIVIEN,**  
Président de la mission interministérielle de lutte contre  
les sectes, ancien Ministre ..... 55
  - **M. Stefano RODOTA,**  
Représentant de l'exécutif italien à la « convention » ..... 57
  - **M. Olivier DE SCHUTTER,**  
Coordinateur de la Fédération internationale des droits de  
l'homme  
*Droits fondamentaux et ONG* ..... 61
  - **M. Gérard COHEN-JONATHAN,**  
Professeur à Paris II  
*La Charte et la Convention européenne des droits de  
l'homme* ..... 67
  - **M. Philippe LÉGER,**  
Avocat général à la Cour de justice des Communautés  
européennes  
*Droits fondamentaux et droit communautaire* ..... 77
  - **M. Patrick WACHSMANN,**  
Professeur à l'Université Robert Schuman de Strasbourg  
*Le contrôle de la Charte* ..... 81
- Conclusion du forum : M. Pierre MOSCOVICI,**  
Ministre délégué, chargé des Affaires européennes ..... 87

## INTRODUCTION

**M. Alain BARRAU,  
Président de la Délégation de l'Assemblée  
nationale pour l'Union européenne**

Après notre première réunion du 28 mars sur les priorités de la Présidence française de l'Union européenne en général, durant laquelle nous avons surtout insisté sur les institutions et sur les problèmes de PESC et de défense, nous traiterons aujourd'hui de « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », puis dans quelques semaines, de « L'Europe et l'emploi » avec Mme Martine Aubry et enfin de « L'Europe et le sport », avec M. Pierre Moscovici et Mme Marie-George Buffet.

Ces rencontres ont pour objectif d'offrir une information aux parlementaires et aux partenaires avec lesquels nous travaillons régulièrement, ainsi qu'aux représentants des milieux concernés par les priorités de la présidence française, à nos amis ambassadeurs des Etats membres de l'Union européenne et à ceux des pays candidats, à des universitaires et à des personnalités intéressées par le thème traité.

Nos débats ne se substituent pas au débat officiel, qui aura lieu le 9 mai prochain à l'Assemblée nationale et au cours duquel les priorités de la présidence française seront officiellement annoncées par le Premier ministre. Chaque groupe aura l'occasion d'intervenir, ainsi que M. François Loncle, en sa qualité de président de la commission des Affaires étrangères, et moi-même.

S'agissant du thème de ce colloque, je voudrais rappeler que lors de l'élaboration d'une constitution, la rédaction d'un préambule occupe souvent le pouvoir constituant autant que l'organisation des institutions elles-mêmes. Les traités se sont attachés à déterminer les compétences des institutions européennes, mais, cet exercice ne s'inscrivant pas dans la logique d'une constitution européenne, un

préambule n'avait pas de justification. En fait, les principes fondamentaux, les valeurs, les droits traditionnellement ancrés dans le préambule d'une constitution ont été dégagés plus nettement par la Cour de justice des communautés européennes que par les traités. En effet, l'Acte unique européen, le traité de Maastricht et le traité d'Amsterdam ont porté chacun leur pierre à cet édifice, sans donner toutefois de contenu très précis à ces droits. Parallèlement, la référence aux droits sociaux s'est faite de plus en plus nette et l'article 117 du traité a été sensiblement enrichi par le traité d'Amsterdam.

Mais ces avancées, pour réelles qu'elles soient, restent disjointes. La solution la plus simple pour la Communauté aurait peut-être consisté à adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme par la voie d'une modification du traité. Mais sans doute n'était-elle pas mûre pour accepter de confier l'exercice du contrôle juridictionnel des droits fondamentaux à des juges issus d'Etats non membres de l'Union. Pour sortir de cette impasse et permettre en même temps à l'Allemagne fédérale de contourner l'obstacle de sa jurisprudence constitutionnelle sur le contrôle des droits fondamentaux, le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999 a proposé de réunir les droits fondamentaux en vigueur au niveau de l'Union dans une Charte, de manière à leur donner une plus grande lisibilité. De plus, il faut convenir que la Convention européenne des droits de l'homme avait besoin d'être actualisée sur certains points pour tenir compte notamment de l'évolution de la génétique ou de droits nouveaux comme la protection des données ou l'accès à l'information.

Vous connaissez les contours de cette Charte en gestation, qui portent sur les droits civils et politiques, les droits du citoyen et les droits économiques et sociaux. C'est ce travail auquel s'est attelée, depuis la fin de l'année 1999, une enceinte baptisée « convention ». Présidée par l'ancien président de la République fédérale allemande, M. Roman Herzog, elle comprend 62 membres dont 15 représentants des chefs d'Etat ou de Gouvernement des Etats membres, un représentant de la Commission européenne, 16 membres du Parlement européen désignés par celui-ci et 30 membres des parlements nationaux, désignés par ceux-ci, à raison de deux par parlement.

Le texte issu de ses délibérations devrait être soumis au Conseil européen de Biarritz avant son adoption éventuelle au Conseil européen de Nice. D'ici là, un état d'avancement des travaux de la « convention » pourrait être présenté au Conseil européen de Feira (Portugal) les 19 et 20 juin 2000.

Dans cette perspective, j'ai jugé utile d'inviter à l'Assemblée nationale les membres du Gouvernement particulièrement attachés à la réussite de cette entreprise : Mme Élisabeth Guigou, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, et M. Pierre Moscovici, ministre délégué chargé des affaires européennes. Participent à ce colloque, comme intervenants, les représentants de la France à cette « convention » : M. Guy Braibant, représentant du Président de la République et du Premier ministre ; M. François Loncle, Président de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, membre de notre Délégation, qui représente l'Assemblée nationale ; M. Hubert Haënel, Président de la Délégation du Sénat pour les affaires européennes, qui représente le Sénat, ainsi que leurs suppléantes à la « convention », Mesdames Nicole Ameline, députée, et Marie-Madeleine Dieulangard, sénatrice ; Mme Pervenche Berès, membre du Parlement européen, présidente de la Délégation socialiste française au Parlement européen et M. Georges Berthu, député européen du groupe « Union pour l'Europe des Nations ». Je salue la présence du représentant de l'exécutif italien à cette « convention », M. Stefano Rodota. Sont réunies aussi des personnalités intéressées par les enjeux politiques, juridiques et sociaux de ce texte. Nous avons ainsi le plaisir d'avoir parmi nous M. Alain Vivien, Président de la mission interministérielle de lutte contre les sectes, ancien Ministre, M. Philippe Léger, Avocat général à la Cour de justice des Communautés européennes, M. Gérard Cohen-Jonathan, Professeur à Paris II et M. Patrick Wachsmann, Professeur à l'Université Robert Schuman de Strasbourg. Je regrette que M. Jean Lapeyre, vice-Président du Comité économique et social, n'ait pas pu nous rejoindre mais il a été retenu à Bruxelles pour des raisons indépendantes de sa volonté. Par ailleurs, je vous informe que c'est M. Olivier de Schutter, coordonnateur de la fédération internationale des droits de l'homme pour la charte des droits fondamentaux, qui remplacera M. Antoine Bernard.

Ce colloque, qui sera clos par M. Pierre Moscovici, est le premier organisé pour l'instant en France sur ce sujet. Il a lieu à un

moment où la « convention » achève d'examiner les droits économiques et sociaux contenus dans la deuxième corbeille de la Charte et s'apprête à se pencher notamment sur les questions délicates de l'articulation de la Charte avec la Convention européenne des droits de l'homme et les compétences des Etats membres de l'Union.

Il ne faut pas se dissimuler les difficultés de cette entreprise. Les obstacles juridiques sont réels et ne manqueront pas d'être abondamment évoqués par les juristes, praticiens et universitaires que nous avons conviés. Les obstacles politiques sont également présents dans ce débat, si l'on songe, par exemple, aux résistances à l'encontre de la consécration des droits sociaux, déjà reconnus de longue date par la Charte sociale européenne et la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs.

Ce colloque a surtout pour objet de dresser un état des lieux des travaux de la « convention », de recueillir les avis des experts et des représentants de la société civile et d'examiner l'opportunité de l'adoption d'un texte fondateur, qui pourrait être inscrit à l'actif de la présidence française.

Depuis l'effondrement soviétique, l'Europe d'aujourd'hui se trouve pour la première fois confrontée à sa propre autonomie et est pleinement responsable de son sort. La réforme des institutions, la lutte pour la croissance et l'emploi, l'affirmation d'un soutien clair aux négociations d'élargissement, le développement de la présence de l'Union européenne sur la scène internationale, sont autant de défis qu'elle doit relever. Toutefois, leurs enjeux seront d'autant mieux compris par une opinion publique en proie aux doutes, si l'Union européenne a à cœur de répondre aux préoccupations de nos concitoyens. Lorsqu'ils pourront identifier encore plus clairement l'Union à un espace de valeurs, de principes, de droits fondamentaux communs servant de fondement à un espace juridique et judiciaire, je suis convaincu non seulement que l'identité européenne aura considérablement avancé, mais que l'intérêt pour l'enjeu européen aura marqué des points dans l'opinion publique. Or, cette dimension de la construction européenne a été négligée pendant trop longtemps.

Parce que cette Charte fondamentale est une ardente obligation, l'Union européenne est contrainte de réussir. J'entends les esprits

pessimistes qui doutent de l'utilité de cet instrument, qui font valoir les problèmes que soulèvent son articulation avec la Convention européenne des droits de l'homme et les compétences des Etats membres, qui s'interrogent sur sa valeur juridique. Mais pourquoi aurait-il été plus simple de réaliser hier une union monétaire que de réunir aujourd'hui dans un seul et même texte des valeurs, des principes et des droits, qui sont les fondements de nos sociétés démocratiques européennes ? L'acquis communautaire en serait enrichi. Je souhaite que ce débat puisse vous convaincre, en tout état de cause, de l'importance de cette entreprise. Ensuite, comme pour tout citoyen, il vous appartiendra de choisir.



**Mme Elisabeth GUIGOU,  
Ministre de la Justice, Garde des Sceaux**

Je vous remercie tout d'abord de m'avoir invitée à m'exprimer devant vous sur cet important sujet que je suis avec d'autant plus d'attention, depuis la constitution de la « convention » où M. Braibant est notre talentueux représentant, que tout familier des affaires européennes sait qu'une telle initiative a des racines qui plongent très profondément dans nombre de projets anciens, notamment celui de disposer un jour d'une constitution européenne.

Il pourrait sembler paradoxal en l'an 2000, quarante trois ans après le traité de Rome, de parler de projet de Charte des droits fondamentaux pour l'Union Européenne, puisque :

– les quinze Etats membres de l'Union ont incorporé depuis longtemps, chacun en ce qui le concerne, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans leur droit interne et qu'ils sont soumis à la juridiction de Strasbourg ;

– la Cour de justice des communautés européennes de Luxembourg a jugé, à de nombreuses reprises, que le respect des droits fondamentaux faisait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect. Celle-ci a aussi rappelé que les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les Etats membres ont adhéré peuvent fournir des indications dont il convient de tenir compte dans le cadre du droit communautaire.

Paradoxal peut-être, mais illégitime certainement pas !

Il faut bien constater que les traités constitutifs des Communautés européennes ne contiennent aucun énoncé des droits et libertés qui en découlent. Pour beaucoup, voilà qui constitue un manque dans l'ordre symbolique et politique. Si, en 1953, il était prévu à l'article 3 du projet de statut des Communautés européennes que les dispositions du titre premier de la Convention en feraient

partie, aucune référence ou catalogue des droits fondamentaux n'a été inscrit dans les Chartes constitutives des Communautés.

Cette lacune n'a guère suscité de préoccupation, dans la mesure où le traité de Rome était essentiellement un mode d'organisation des relations économiques entre Etats qui formaient une communauté économique. C'était un début puisqu'il s'agissait d'aboutir à autre chose dans l'esprit de Jean Monnet et de Robert Schuman, mais en procédant par étapes.

L'élargissement du champ matériel des compétences de l'Union à des domaines qui affectent directement les droits des individus, du principe de non-discrimination à la constitution d'un espace de liberté, de sécurité et de justice - acquis pour une petite part du traité de Maastricht et surtout du traité d'Amsterdam dont on oublie trop souvent de souligner qu'il a au moins cet avantage - nécessite la recherche de règles structurantes, permettant d'articuler l'action des institutions de l'Union, ses normes et les droits de ses résidents, autour d'un texte de référence.

Il suffit de penser d'ailleurs à la communautarisation des questions relatives aux visas, à l'asile et l'immigration, consacrées par le traité d'Amsterdam, pour placer nécessairement la question des droits de l'homme au cœur du droit communautaire. Je ne parle même pas des questions plus larges du « troisième pilier », relatif à l'établissement d'un espace judiciaire européen.

Le projet de Charte des droits fondamentaux, initié par le Conseil européen de Cologne en juin 1999, répond à mon sens à ce souci d'affirmer haut et fort que l'Union européenne n'est plus seulement économique et financière mais que c'est d'abord et avant tout une communauté de valeurs et de destin. L'actualité, avec les événements d'Autriche, nous pousse à nous montrer plus allants encore dans cette direction.

Les institutions européennes – c'est naturellement vrai aussi du Conseil de l'Europe – ont toujours été une communauté de valeurs et de destin, fondement de la volonté qui a présidé à leur création, mais c'est aussi une communauté au sens fort, c'est-à-dire un lien de rattachement et d'adhésion qui transcende les tragédies de l'histoire européenne, comme les frontières et les géographies nationales des peuples.

Il faut se souvenir de la signification profonde de l'aventure européenne, depuis la fin de la guerre et même avant. Son ressort profond a été d'abolir toute guerre sur le sol des pays de l'Union européenne. Je crois aussi que nous sommes européens, parce que nous avons tiré les leçons des crimes, qui ont conduit à l'asservissement et à la dégradation de la dignité de la personne humaine et non seulement parce que nous sommes rassemblés dans un isthme continental. Nous sommes européens, parce que nous avons la volonté de vivre une vie commune et de partager certaines valeurs et non parce que les hasards de l'histoire et de la géographie nous auraient rassemblés là en nous contraignant à coopérer dans un grand marché unique, avec une monnaie unique. Il faut aller au delà et donner le sens profond de la construction de l'Europe qui repose sur ces instruments.

Si la méthode de construction graduelle de l'Europe, fonction par fonction, l'a emporté, il convient aujourd'hui de réfléchir à l'identité de l'Union dans ses valeurs fondamentales. Ce ne peut être que le produit d'une volonté politique affirmée et tenace.

Avec la Charte des droits fondamentaux, il ne s'agit de remettre en cause ni les outils normatifs existants en matière de droits de l'homme – je pense en particulier à l'apport considérable que constitue toujours la Convention européenne des droits de l'homme – ni les avancées remarquables qu'ont permis, en la matière, les jurisprudences des cours de Strasbourg et de Luxembourg. Ces deux institutions auxquelles je voudrais rendre hommage sont parvenues à éviter les conflits.

Quelles que soient les craintes que l'on peut avoir sur l'introduction de la Charte européenne, il ne faut pas exagérer les possibilités de conflits futurs. Je ne vois pas en quoi ces risques seraient plus grands que ceux courus aujourd'hui, au moins pour une bonne partie des droits que nous défendons et certainement pour les droits de la première corbeille, d'ores et déjà extrêmement ambitieux, dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ainsi, à entendre certains parler de risques juridiques, une bataille rangée se préparerait entre la Cour de Strasbourg et la Cour de Luxembourg. Ces institutions sont sages. Elles ont évité jusqu'à présent ce conflit et continueront à l'éviter à l'avenir.

On ne saurait minimiser l'œuvre de la Cour de justice des Communautés européennes qui, dès le début de années 1970, a cherché de façon prétorienne à combler les lacunes des droits fondamentaux communautaires.

Dans le fameux arrêt *Internationale Handelsgesellschaft* du 17 décembre 1970, elle a jugé que le respect des droits fondamentaux faisait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect. Dans l'arrêt *Nold* du 14 mai 1974, elle devait aller plus loin encore, puisqu'elle disait explicitement que les textes internationaux de protection des droits fondamentaux devaient servir de guide d'interprétation. Enfin, elle s'est référée expressément à la Convention européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Rutili* de 1975, en en faisant une source d'inspiration constante.

Le traité d'Amsterdam lui-même procède par renvoi à la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'aux traditions constitutionnelles communes aux Etats membres et aux Chartes sociales.

Je crois que cette méthode d'interprétation des droits fondamentaux, par renvoi ou par source d'inspiration, ne permet pas d'éclairer le citoyen de l'Union sur l'étendue de ses droits. Cette méthode conduit à une certaine illisibilité de l'Europe, à une certaine confusion normative et assurément à un déficit démocratique, que nous dénonçons depuis longtemps dans l'Union européenne. C'est cette visibilité que nous recherchons dans notre volonté d'aboutir à une Europe des citoyens, à travers des textes que tout un chacun puisse lire, commenter et débattre.

On voit bien que la question identitaire de l'Union est au cœur de cette réflexion sur les droits fondamentaux, d'où la nécessité d'un texte de qualité, qui réponde aux exigences d'un État de droit, à savoir la prévisibilité, l'accessibilité, la simplicité et la lisibilité.

L'élaboration de ce texte a été confiée à une enceinte, désormais identifiée sous le nom de « convention », composée de quinze représentants personnels des Chefs d'Etat ou de Gouvernement, d'un représentant du président de la Commission européenne, de seize membres du Parlement européen et de trente membres des Parlements nationaux, ce qui constitue une première

qu'il convient de souligner. C'est déjà prometteur quant à la qualité du travail qui va être effectué. Trop souvent, les institutions européennes qui coopèrent entre elles n'ont guère la possibilité de susciter dans des enceintes ad hoc ce type de débat démocratique.

Je saisis cette occasion pour saluer le travail remarquable effectué par le président Guy Braibant qui, inlassablement, déploie tous ses efforts au niveau national et communautaire pour faire aboutir un projet de texte riche, stimulant et limpide, dans des délais très brefs.

Reste, bien entendu la question des droits qui devront y figurer. Il est convenu de parler de trois corbeilles qui définissent chacune des droits de portée distincte, les problèmes variant de l'une à l'autre :

– la première corbeille est relative aux droits individuels, à la liberté et à l'égalité ;

– la deuxième corbeille est relative aux droits politiques des citoyens de l'Union européenne ;

– la troisième corbeille est relative aux droits économiques et sociaux.

Je voudrais revenir brièvement sur ces trois types de droits fondamentaux.

S'agissant de la première corbeille, les droits qui y sont prévus ne devraient pas poser de véritable difficulté car, à ce stade, ils sont quasiment la réécriture des droits qui figurent dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme dont j'ai dit que la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) s'inspirait depuis au moins 1975. Je ne vois pas comment cela pourrait poser plus de problèmes que ceux posés aujourd'hui. Ils semblent plutôt harmonieusement résolus : c'est un exercice contraignant, sanctionné par deux cours de justice qui ont la sagesse de coopérer.

Ainsi, en première analyse, les difficultés que d'aucuns se plaisent à mentionner et à exagérer, ne se posent nullement pour la première corbeille.

Ces droits sont connus. Il s'agit notamment de la liberté individuelle, de l'égalité, de la dignité et de l'intégrité de la personne humaine. Il s'agit également des droits garantissant l'équité de la procédure pénale et civile, c'est-à-dire l'égalité des armes et la préservation des droits de la défense ainsi que la présomption d'innocence. Je veux aussi mentionner, car c'est essentiel pour les citoyens et les entreprises de l'Union, le droit à un recours effectif.

Je n'ai pas le sentiment que, sur ces droits, qui sont très généraux et qui demandent à être interprétés, il puisse y avoir de véritables divergences d'appréciation entre les juridictions qui les mettent en œuvre. Le fondement de ces droits réside en effet dans des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres. Tel est d'ailleurs déjà le sens de la jurisprudence de la CJCE.

Ainsi, la question de savoir si nous n'aurons pas une Europe à deux vitesses n'a pas de sens. En tout cas pas sur cette première corbeille.

S'agissant de la deuxième corbeille, c'est-à-dire des droits politiques reconnus dans l'Union, on ne part pas d'un terrain vierge. Dès 1992, le traité de Maastricht a consacré une évolution vers une Europe politique, qui reconnaissait des droits aux citoyens de l'Union, ces droits portant sur le droit de participer aux élections municipales et aux élections au Parlement européen.

Il apparaissait clairement que le développement de la construction européenne menait à la reconnaissance de droits politiques au delà de la réalisation d'un grand marché unique des biens et services. Le traité de Maastricht a créé ainsi les premiers attributs d'un véritable citoyen communautaire se reconnaissant dans une appartenance à une communauté de destin fondée sur des valeurs communes.

La France a modifié sa Constitution en 1993 pour faire entrer ce droit fondamental dans ses normes internes et a fait voter la loi organique prévue par le nouvel article 88-3 de sa Constitution. Pour la première fois en 2001, les citoyens communautaires résidant sur notre sol voteront aux élections municipales.

Le projet de Charte des droits fondamentaux va sensiblement plus loin dans l'institution d'une démocratie communautaire, en accordant à ses citoyens le droit de fonder, au niveau de l'Union, des partis politiques. Ainsi serait favorisée l'émergence d'une conscience politique européenne et serait suscité un débat politique remédiant au déficit démocratique si souvent dénoncé à juste raison.

Ce n'est pas si simple. Il faudra beaucoup en débattre, mais rien ne serait meilleur pour animer le débat européen. Cela heurte des traditions et c'est consubstantiel à l'exercice de la souveraineté et des droits politiques. Cette suggestion mérite d'être considérée avec sérieux.

S'agissant de la troisième corbeille, c'est-à-dire des droits économiques et sociaux, j'y vois l'enjeu le plus nouveau de cette Charte, mais aussi le plus difficile. Ces droits figurent le plus souvent dans des textes dépourvus de force juridique contraignante, tels que la Charte sociale européenne et la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs.

Ces droits économiques et sociaux sont par exemple l'égalité entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail, mais aussi en matière de protection sociale, le droit à l'information et à la consultation des travailleurs, le droit d'association et de négociation collective, ou encore le droit au repos et au congé annuel. On peut penser à d'autres encore : à la santé, au logement, à un salaire minimum européen qui ne serait pas uniforme vu les niveaux de développement différents selon les pays européens.

Ces droits posent un problème délicat, dans la mesure où ils s'apparentent davantage à des objectifs qu'à des droits fondamentaux. Je pense notamment au droit au travail, au droit au logement, ou encore au droit à une rémunération décente.

Cependant, ce problème est récurrent dans le droit constitutionnel interne de chacun des Etats membres et n'a pas été créé par la Charte. Le Conseil constitutionnel a par exemple consacré le droit au logement comme un objectif de valeur constitutionnelle et non comme droit fondamental susceptible d'être mis en œuvre directement. On pourrait également citer le droit à l'emploi, qui ne saurait impliquer que le chômage disparaisse immédiatement parce qu'on l'aurait interdit ou rendu illicite.

La difficulté avec ces droits économiques et sociaux vient du fait qu'ils sont très étroitement dépendants de la croissance économique et de la capacité des Etats à mettre en œuvre une solidarité entre les citoyens, de façon telle que personne ne soit laissé au bord du chemin.

Autrement dit, ils se distinguent des droits politiques parce que ce sont de véritables créances que les citoyens peuvent faire valoir à l'encontre des pouvoirs publics et qu'ils entrent en conflit avec la logique économique.

C'est pourquoi le débat sera particulièrement difficile sur ce terrain. Si la Charte reste une déclaration d'intention, il faut s'accorder sur le principe d'avoir des droits collectifs, sur leur contenu et sur la question de savoir si l'on pourra leur attribuer un jour une valeur contraignante et dans quelle mesure.

A supposer même que la Charte des droits fondamentaux ait une véritable valeur de norme, il resterait encore beaucoup de chemin à parcourir pour que ces droits deviennent effectifs. Les difficultés me semblent plus de nature politique que véritablement juridique. Une fois un accord politique décidé, des concepts juridiques permettent de les aborder. Je souhaite ardemment que notre Gouvernement puisse faire avancer ce sujet, notamment lors de la présidence que nous exercerons dès juillet.

Le travail fondamental reste à faire : faut-il et pouvons-nous accorder une valeur juridique à ce texte sur les droits fondamentaux ? C'est la question qui sera posée après avoir soulevé le problème du contenu. Je ne sais pas comment sera tranché le débat. J'espère avoir ainsi relativisé, voire minoré, certaines difficultés, la valeur juridique de la première corbeille étant sanctionnée, comme celle de la deuxième corbeille, par la CJCE, qui est chargée de vérifier le respect des droits inscrits dans le traité.

Le problème de l'aspect contraignant ou non vise la troisième corbeille. C'est là que se pose la possibilité d'une Europe à deux vitesses. Il n'est pas besoin pour autant de s'en effaroucher : autant il est inconcevable qu'en matière de droits et libertés individuels attachés à la personne, on puisse avoir en quelque sorte des droits au rabais dans une partie de l'Europe, autant je ne suis pas choquée à

l'idée d'avoir en matière de droits économiques et sociaux un fer de lance. Sinon, pourquoi avoir créé la CEE et l'Union européenne ?

C'est l'ensemble de ces considérations qu'il faut garder à l'esprit. Je souhaite ardemment avancer sur ces droits sociaux, économiques collectifs fondamentaux. Pourra-t-on leur attribuer un caractère « contraignant », avec tous les bémols que j'ai placés ? C'est un problème qu'il faut soulever et sur lequel nous devons avancer.

Quelle que soit la valeur juridique de la Charte, le texte ne manquera pas d'avoir une portée très importante, de par son statut « universel ». Sa portée symbolique sera forte ; c'est peut-être l'objectif principal poursuivi en attendant d'autres avancées. Elle pourrait même ouvrir des perspectives jurisprudentielles permettant de compléter les systèmes européens de protection des droits fondamentaux.

En tout état de cause, un débat, une réflexion approfondie sur ce point méritent d'être menés, qui tiennent compte notamment de l'augmentation du contentieux à laquelle sont confrontées les juridictions de Strasbourg et du Luxembourg et des moyens dont disposent ces juridictions pour le traiter.

Ce débat sur la Charte et ce projet ont le grand mérite d'exister, d'être mené aussi en dehors du Conseil et des Gouvernements et d'associer les représentants des forces vives de l'Europe. C'est ainsi que nous parviendrons progressivement à bâtir une Europe des citoyens. J'ai la conviction que cette Charte devra être un jour intégrée dans les traités car, sur le plan symbolique, sa signification est profonde. L'Union européenne arrivera un jour à la nécessité de consacrer par un geste fort son état d'union politique, d'union citoyenne fondée sur des valeurs fondamentales.



**M. Guy BRAIBANT,  
représentant du Président de la République et  
du Premier ministre à la « convention » chargée  
d'élaborer la Charte des droits fondamentaux  
de l'Union européenne**

L'élaboration de cette Charte est une expérience passionnante mais je suis dans la situation d'un footballeur qui fait un reportage sur le match auquel il participe. Il est très difficile de garder la distance nécessaire pour comprendre ce qui se passe.

Il est inutile de rappeler les origines de cet exercice. Depuis vingt ans, ces droits fondamentaux sont évoqués au niveau européen dans la jurisprudence et dans divers rapports. L'année passée, à l'initiative de l'Allemagne, le Conseil européen de Cologne a fixé le mandat de la « convention » et une des conclusions du sommet européen de Tampere en a défini la procédure.

Il est inutile d'en rappeler non plus les enjeux. Lors d'un forum de la société civile sur la Charte, le premier orateur a dit que nous étions à un tournant de l'Europe. Je me suis dit que le moment était décisif : est-ce vrai ou faux ? Si c'est vrai, la Charte est alors nécessaire et même indispensable. Ce serait le passage, étalé sur plusieurs années mais net dès maintenant, d'un marché commun à une communauté de valeurs. Ou, pour résumer, le passage d'un fonds commun de placement à un fonds commun de valeurs. Pendant longtemps, dans la perspective de la construction européenne par étapes, l'Europe était marchande. C'était un marché économique, financier et monétaire, qui a atteint son sommet avec la création de l'euro.

A présent, il est beaucoup question de la citoyenneté européenne, de l'identité européenne, qui ne doivent pas effacer les identités nationales mais les compléter.

Quel est alors notre mandat ? Je tiens à le préciser pour éviter toute ambiguïté ; je l'ai communiqué à la « convention ». Nous ne rédigeons ni une Constitution européenne ni le préambule d'une Constitution européenne, réservés sans doute pour l'avenir. Nous

pouvons établir une déclaration de droits sans faire de Constitution. Nous ne sommes pas non plus chargés de réviser les traités. Le mandat de Cologne est clair : la question de savoir si la Charte doit être insérée dans les traités sera décidée par le Conseil européen prévu à cet effet. Nous ne sommes pas non plus chargés de modifier l'organisation des juridictions.

Je réponds ainsi à des objections sur la place de ce texte au regard des compétences de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice des Communautés européennes. Ma réponse sera que « l'on fera avec ». Mme la ministre a eu parfaitement raison de dire que les problèmes résultant de la coexistence de ces deux cours ne sont pas nés avec la Charte. Il existe déjà des contradictions de jurisprudence, des problèmes de compétence concurrente avec le développement de cette Europe dans laquelle interviennent la police, la justice et le droit pénal. Elle ne peut donc plus se passer d'une Charte des droits fondamentaux.

En revanche, nous sommes chargés d'établir une Charte de droits, une liste reprenant des définitions, ce qui est loin d'être simple et qui nous occupera bien longtemps.

Un mot sur le calendrier : nous avons commencé en décembre dernier pour finir en septembre prochain, ou ne pas finir du tout. D'après le calendrier interne, la Charte sera adoptée par la « convention » vers la mi-juillet, revue une dernière fois en septembre, transmise au Conseil européen informel de Biarritz et, finalement, présentée pour approbation au Conseil européen de Nice. Un mot en sera peut-être dit au Conseil européen de Feira en juin.

De fait, les choses avancent vite. Ce matin, je disais devant le comité du dialogue social aux syndicats français qui travaillent activement sur la Charte, qu'ils risquent d'arriver en retard. Leurs copies sont magnifiques, mais inutiles en cas de retard. Actuellement, le rythme est assez infernal : il faudrait répondre pour le lendemain à tous les projets d'article qui nous parviennent. Il vaut mieux faire vite que faire parfait !

Quelques mots sur la procédure, le contenu, la force juridique et la forme.

La procédure est très originale en elle-même et restera dans l'histoire, même si elle échoue. Cette forme particulière qu'est la « convention » est sans précédent. Au départ, elle était appelée « enceinte », ce qui n'était pas très heureux. Nous avons changé de nom, à mon avis irrégulièrement : le nom nous avait été attribué par un Conseil européen qui, par parallélisme des formes, pouvait seul le modifier. Il s'agit d'un petit coup d'Etat qui rappelle la transformation des Etats généraux en Constituante en 1789. Nous avons décidé de nous appeler « convention ». Le mot n'est pas neutre avec ses connotations historiques révolutionnaires. Il a été choisi par la délégation du Parlement européen, malgré quelques objections.

L'intéressant dans sa composition est la mixité, qui est double : parlements nationaux et parlement européen, d'une part, gouvernements nationaux et gouvernement européen, d'autre part. Le mélange parlements et gouvernements est extraordinaire et sans précédent. Certains disent que c'est peut-être une préfiguration de l'Europe de demain, que c'est peut-être la solution à la difficulté de faire travailler ensemble les nations et l'Europe.

Cette procédure pose aussi des problèmes intéressants de protocole et d'application pratique. Ne sachant comment s'installer dans l'enceinte et ne voulant pas se retrouver par états, selon le terme sous la Révolution - parlements nationaux, parlement européen, exécutifs -, nous avons été simplement placés par ordre alphabétique. Un autre problème était le lieu de réunion, sans accorder de privilège à l'un ou l'autre. C'est ainsi que nous nous réunissons alternativement au Conseil et au Parlement.

Par expérience personnelle, je sais que les Français s'entendent très bien. Je ne suis pas le représentant du Gouvernement français ou de la France, mais du Président de la République et du Premier ministre. Je ne suis pas le chef de la délégation, d'ailleurs, il n'y en a pas. Les Français de la « convention » s'entendent bien. Même sans adhérer forcément à des positions communes, ils ont accepté que je les réunisse, sans pouvoir ni mandat, pour discuter à peu près mensuellement afin de faire le point, confronter nos impressions et nos expériences. Nous envisageons des actions communes, comme une conférence de presse sur la base de ces réunions informelles.

Un deuxième élément important de cette démarche est la transparence. Toutes les séances sont publiques. En cas d'impossibilité matérielle, une reproduction intégrale des débats est prévue et retransmise sur Internet, ainsi que toutes les contributions des personnes ou des institutions et que tous les projets de texte que nous préparons.

Nous sommes tous impressionnés par l'ampleur du débat. J'insiste, car la déception serait formidable en cas d'échec. Des centaines de pages ont déjà été publiées et distribuées avec des contributions très intéressantes ; les syndicats français préparent la leur avec une attention admirable. Demain, nous recevons 70 organisations non gouvernementales européennes dans la journée. Il y a une floraison d'idées, de textes en provenance de partout aboutissant à quelque centaines de propositions de droits. Un psychanalyste nous a envoyé une contribution de 70 pages.

Mon statut est particulièrement intéressant en tant que représentant personnel du Président de la République, confronté à deux exécutifs issus de la cohabitation, alors que Stefano Rodota pour l'Italie n'a qu'un exécutif. Cela dit, tout fonctionne sans problème.

Qui sommes-nous ? Ni des experts indépendants destinés à réfléchir sur un problème comme la bioéthique, ni des fonctionnaires qui recevons des instructions positives ou négatives. Il s'agit pour nous de savoir ce qui relève du consensus français en ces matières parfois délicates, comme le problème du droit d'asile ou des minorités.

Voilà les principes de la procédure. La pratique est très curieuse s'agissant du cheminement d'un droit. Au départ, cette *task force* comprend des fonctionnaires représentants du secrétariat général du Conseil des ministres, du Parlement européen et de la Commission européenne. Ils s'entendent pour préparer des premières moutures, qui sont ensuite soumises au Présidium. Celui-ci constitue le Bureau de la « convention » et comprend lui-même un président, trois vice-présidents, plus un vice-président bis – moi-même en attendant la présidence française – qui accepte ou non, ou discute une première rédaction qui sera remise à la « convention ». La « convention » recevra et discutera ces propositions d'articles qui seront les propositions du Présidium.

La façon de discuter m'intrigue, mais elle est peut-être très efficace. On ne vote jamais ; on ne sait donc jamais où l'on en est. Quand un consensus apparaît sur la torture, par exemple, pas de problème. Sans consensus apparent, sur le droit de grève, par exemple, je ne sais pas comment les membres de la *task force* peuvent interpréter des débats sans vote. C'est probablement la meilleure façon de progresser que de ne pas cristalliser les oppositions. Ensuite, il faudra normalement quelques votes, à moins de réussir à les éviter jusqu'au bout. Des clivages apparaissent, dont il faut espérer qu'ils n'apparaissent ni trop vite ni trop fort.

Quelle est la situation sur les trois corbeilles ? Comme l'a dit Madame la Ministre, il n'y a pas de problème grave sur les deux premières, sauf quelques questions sur le droit d'asile et le droit de vote. La troisième corbeille est la plus difficile, il s'agit des droits économiques et sociaux. L'enjeu technique de la Charte est là. D'abord, ils ne sont pas aussi formalisés que les autres. On n'a jamais réussi à les formaliser nulle part. Ensuite, ce sont ceux que la société civile attend le plus et ils sont nouveaux. Si c'était pour recopier des articles de la Convention européenne des droits de l'homme ou du traité d'Amsterdam, cela ne valait pas la peine de nous déranger. Pour constituer une vraie Charte, il faut s'engager sur le terrain des droits économiques et sociaux.

Les clivages sont évidents. Sans les dramatiser, les personnaliser, il faut admettre que certains sont sérieux. Des Etats, dont la France, sont pour des droits économiques et sociaux importants, nombreux et bien affirmés. D'autres sont contre. Arrivera-t-on à se mettre d'accord ? C'est une difficulté. Je ne veux pas d'une Charte au rabais. Mieux vaut rien qu'une Charte régressive, ce qui serait une grande déception et un échec considérable pour l'Europe.

Le débat est engagé et il convient de trouver un équilibre. Nous ne gagnerons sans doute pas sur tous les tableaux. Le débat est très sévère et très politique. A mon avis, il se terminera au niveau politique le plus élevé.

Un dernier mot sur la forme. Nous aurons quelques clauses qualifiées d'horizontales pour essayer de résoudre les problèmes évoqués par Mme la ministre, notamment sur les relations avec la Cour européenne des droits de l'homme et les autres instruments

internationaux. La discussion a commencé, notamment au Présidium.

Le dernier point concerne la « partie A » et la « partie B » dans notre jargon. Mon homologue britannique est arrivé avec un projet de Charte : une partie A, « *Droits* » et une partie B, « *Commentaire, interprétation, exposé des motifs* ». Il renonce d'ailleurs à cette dichotomie pour en présenter une autre qui me plaît encore moins par son manque de neutralité : « *Proclamation* » en partie A et « *Définitions* » en partie B. Pour reprendre cette terminologie, la partie A serait l'énoncé du droit. Par exemple, il pourrait être ainsi libellé : « La torture est interdite, le travail forcé est interdit, la liberté d'expression est garantie, etc. » et, dans la partie B, on trouverait des commentaires, c'est-à-dire tout ce qui n'aura pas été repris dans la Convention européenne des droits de l'homme et également de la jurisprudence des cours de Strasbourg et de Luxembourg ou des travaux préparatoires.

Tout est nouveau dans cette formulation. Le Britannique n'acceptera la Charte que si les deux parties ont la même valeur juridique, mais moi, je n'accepterai la Charte qu'avec ce mot « Charte » réservé à la première partie. L'idée est d'avoir une Charte percutante, claire, concise, précise, facile à comprendre, peut-être en 50 articles d'une ou deux lignes éventuellement. Nous ne désirons pas des textes volumineux destinés à assurer la sécurité juridique des hommes de loi et le confort des avocats britanniques.

Ce sera difficile. En cas d'intégration dans les traités, la Charte serait intégrée, avec à côté des renvois à des commentaires qui s'imposeraient aux administrations et aux tribunaux.

Volontairement, je n'ai pas parlé du caractère contraignant : ce n'est pas dans le mandat de la « convention » et ce n'est pas le premier problème. La France et d'autres s'illusionnent à croire que la Charte est facile à rédiger à l'aide de quelques bons juristes. Pour l'instant, il n'y a ni accord ni consensus sur l'essentiel, à savoir les droits économiques et sociaux. Il faut atteindre ce consensus avant de parler de ce caractère contraignant qui est un problème second, mais pas secondaire.

Si la Charte est bonne, elle sera adoptée comme contraignante, peut-être à la fin de l'année. Ce n'est pas impossible. L'important est

l'objectif que je m'assigne : avoir une bonne Charte, bien rédigée, claire, précise, comportant tous les droits essentiels constituant l'identité européenne d'aujourd'hui. Si nous y arrivons, ce sera un succès et il lui arrivera ce qui est arrivé à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : elle aura un effet par elle-même, par sa qualité même, par sa valeur symbolique.



**M. François LONCLE,  
Président de la Commission des affaires  
étrangères de l'Assemblée nationale, représentant  
de l'Assemblée nationale à la « convention »**

Je partage les convictions et la détermination de Mme Elisabeth Guigou et M. Guy Braibant, mais il me faut vous faire part d'interrogations, d'obstacles. Je vais sans doute manifester moins d'optimisme qu'eux, mais nous vous devons la vérité sur l'état des lieux et des travaux.

Le moment du colloque est bien choisi : il fallait en effet une impulsion politique française des hautes autorités pour surmonter certains blocages.

Après quatre mois de réunions de la « convention » chargée d'élaborer cette Charte, non seulement l'issue de ses travaux est encore bien incertaine, mais une même incertitude pèse à ce stade sur les effets à moyen terme de ce texte, s'il voyait le jour. Au surplus, l'écho qu'il rencontre dans l'opinion publique est encore très limité, mais à notre corps défendant ; la difficulté à laquelle nous nous heurtons pour dresser aujourd'hui un état des lieux exhaustif et précis de ces travaux explique sans doute aussi cette ignorance de l'opinion. En effet, si la « convention » se réunit régulièrement tous les quinze jours depuis le début de l'année, les discussions auxquelles il est procédé au cours de ces réunions n'ont débouché sur aucun vote formel. Or, si l'on peut concevoir qu'une enceinte de ce type à caractère tripartite, composée de 62 membres, cherche un peu ses marques à ses débuts, vient un moment où l'on ne peut plus différer des votes sur des choix essentiels.

A ce stade d'avancement des travaux de la « convention », et sans prétendre épuiser l'examen de tous les problèmes qui se posent à celle-ci, je crois que nous ne pouvons donc vous rendre compte que de nos interrogations et de nos certitudes.

Ces interrogations sont à court et à moyen termes. A court terme, je serais tenté de relever trois types d'interrogations. Elles

portent sur le contenu de ce texte, sur sa rédaction et sur son application.

Comme cela a déjà été indiqué, l'exercice qui nous est imposé par le Conseil européen de Cologne vise à remplir trois corbeilles. La « convention » a choisi, dans la première corbeille, de réécrire les droits de la CEDH en les actualisant. Cette démarche de réécriture est cependant incontestablement risquée, car on ne peut exclure des chevauchements rédactionnels et des divergences d'interprétation jurisprudentielle entre la Cour de justice de Luxembourg et la Cour de Strasbourg, en dépit de l'optimisme de Mme la Garde des Sceaux. Mais ces craintes pourront être atténuées, si l'on invoque le projet de disposition « horizontale » de la Charte, prévoyant qu'en tout état de cause, il ne saurait être question d'introduire dans celle-ci un niveau de protection juridique inférieur à celui qu'offre la CEDH. Les questions soulevées par le contenu des deux autres corbeilles méritent, quant à elles, d'être analysées sous des angles différents, que j'évoquerai tout à l'heure. Mais il y a une difficulté, qui est au moins commune aux première et troisième corbeilles, c'est l'harmonisation de ces droits avec les compétences des Etats membres. Introduire des droits dans la Charte, c'est reconnaître une compétence à l'Union pour l'exercice de ces droits. Mais l'on est en droit de se demander si tous ces droits relèvent juridiquement de la compétence de l'Union européenne. Qu'en est-il par exemple de la proscription par la Charte de l'usage de la torture ou de la proclamation d'un droit au logement des citoyens de l'Union européenne, tous droits qui ne peuvent au demeurant que recevoir notre assentiment ?

J'en viens maintenant au choix de la forme de cette Charte. Si celui-ci n'a pas encore été arrêté, je conteste l'articulation des droits de la première corbeille entre une partie qui proclamerait des droits et une autre qui s'attacherait à les définir. Nous savons d'expérience en effet que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme s'est nourrie de l'interprétation de la portée des limitations dont était entouré l'exercice des droits consacrés par la CEDH et si la brièveté est une qualité dans ce genre d'exercice, nous ne sommes malheureusement plus en 1789 où l'on pouvait se contenter d'énoncer des droits de manière percutante. Par conséquent, il paraît difficile à la fois d'échapper à toute explicitation quelque peu développée des droits que l'on veut consacrer et de ne pas attribuer une valeur juridique contraignante à ces droits.

Ma dernière interrogation porte sur l'application de ce texte : à quelles personnes et à quels types d'actes est-il susceptible de s'appliquer ?

Si la première et la troisième corbeilles sont destinées à s'appliquer aux citoyens de l'Union européenne et aux étrangers résidant régulièrement sur son territoire, le mandat de Cologne réserve l'exercice des droits fondamentaux de la deuxième corbeille aux seuls citoyens de l'Union. Or cette démarche peut prêter à la critique, dans la mesure où des droits fondamentaux ont, par définition, une vocation universelle et ne sauraient être réservés à certaines catégories de la population. Cette discrimination peut d'autant plus être sujette à discussion que dans cette même corbeille, un droit à la bonne administration devrait être reconnu aussi bien aux citoyens de l'Union européenne qu'aux résidents en situation régulière.

Cette problématique n'épuise pas pour autant le sujet, car la question de savoir si la Charte ne s'appliquera qu'aux actes des institutions communautaires ou également à ceux des Etats pris pour l'application du droit communautaire n'est pas encore tranchée. On semble cependant s'orienter vers cette double répercussion mais il faut bien en mesurer toutes les conséquences. Cela signifierait en effet, par exemple, que cette Charte a vocation à s'appliquer exclusivement aux mesures du premier pilier et non à celles du troisième pilier, qui s'inscrivent dans un strict cadre de coopération intergouvernementale.

Les interrogations à plus long terme ne sont pas absentes également de ce débat. Elles ont trait au caractère contraignant ou non de ce document et à sa « justiciabilité ».

Comme le disait le Président Guy Braibant, le mandat de Cologne ne nous a pas donné compétence pour décider des effets juridiques de cette Charte. Cette décision appartient au Conseil européen de Nice. Mais, soit cette Charte n'a aucune force contraignante et elle ne peut de ce fait être invoquée devant une quelconque juridiction, soit elle est insérée à terme dans le traité et deux options sont alors possibles pour assurer le contrôle de ce texte : s'en tenir aux stipulations de l'article 230, alinéa 4 du traité, qui limite considérablement les recours, ou élargir les conditions de recevabilité de ces recours après une révision du traité.

Je ne voudrais pas pour autant que ce tableau versât dans un pessimisme qui n'a pas lieu d'être et je tiens à vous faire part de mes certitudes. Elles sont à la fois d'ordre politique et juridique.

Mes certitudes politiques sont triples.

D'abord, même si l'entreprise est périlleuse, même si le mandat de Cologne recèle de nombreuses ambiguïtés, nous avons un devoir de réussir, parce que l'élaboration de cette Charte est une occasion de forger l'identité européenne, à un moment où celle-ci est fragilisée et où nos concitoyens ne perçoivent plus distinctement l'enjeu de cette construction. Cette exigence est d'autant plus forte que nous devons agir dans la perspective de l'élargissement et l'affirmation de valeurs européennes par rapport aux pays candidats est décisive. Cette attente recevra une réponse encore plus forte si cette Charte est intégrée dans le traité, ce qu'elle a vocation à être.

Ensuite, si jamais nous achoppons sur le terrain des droits sociaux, nous décevrons nos concitoyens et nous faillirions à notre mandat. Celui-ci nous enjoint en effet sans ambiguïté d'inscrire dans cette Charte des droits sociaux qui ne soient pas uniquement programmatiques mais normatifs. Et il faut bien reconnaître que la véritable valeur ajoutée de l'exercice réside dans la reconnaissance de nouveaux droits, comme la bioéthique et la protection des données dans la première corbeille et dans la prise en compte de ces droits sociaux dans la troisième corbeille. Je suis sûr que la prise de conscience progressive de cet enjeu vaincra les réticences qui ont pu s'exprimer ici et là sur le terrain des droits sociaux. Car il vaudrait mieux, à mon sens, ne rien faire que de présenter un texte qui serait en recul par rapport aux droits énoncés aujourd'hui dans les deux chartes sociales.

J'ai une troisième certitude, c'est que la garantie juridictionnelle des droits est une aspiration tellement forte dans nos sociétés, qu'il sera difficile de résister à la pression de l'opinion des ONG et des élus en faveur de l'attribution d'une force contraignante à ces droits fondamentaux, quels qu'ils soient.

Cette dernière certitude politique s'accompagne d'une certitude juridique. Même si les dispositions de la Charte sont insuffisamment précises et ne sont pas contraignantes, elles peuvent servir à terme de fondement, tout comme le préambule de la Constitution de 1946,

à un contrôle de compatibilité d'une norme inférieure d'un Etat membre avec la Charte. Par conséquent, que la Charte ne crée pas éventuellement d'effets directs, c'est une chose, que la Charte ne soit pas invoquable demain dans un contentieux devant une juridiction d'un Etat membre c'en est une autre, et c'est peut-être plus douteux.

La justification de la Charte, de sa décision, de son élaboration et la nécessité d'une conclusion positive sur un texte de qualité apportant une valeur ajoutée par rapport aux instruments juridiques existants, me paraît plus évidente aujourd'hui que lors du Conseil européen de Cologne. La Charte doit exprimer la substance du projet européen. Nos concitoyens, les citoyens européens sont en quête d'idéaux, de repères, de valeurs. C'est pourquoi ce travail doit être mené à bien. Il nous faut du temps, de la patience et une volonté politique européenne dont me semblent dépourvues certaines délégations dans notre « convention ». Pourquoi ne pas le dire puisque nous sommes au milieu du gué ? Je dis en effet fermement que la délégation britannique ne facilite pas notre travail. Pour beaucoup de raisons. Ses attitudes de réticence, voire de blocage peuvent être préjudiciables au travail de la Convention. Une contagion du pessimisme ou du minimalisme pourrait s'y développer si nous n'y prenions garde.

Nous partageons les mêmes valeurs et la même vision de l'avenir de l'Union, une même volonté politique avec de grands partenaires, comme l'Allemagne, qui a pris l'initiative de cette Charte, comme l'Italie, dont le travail en commun est évident sur l'Europe. D'autres Etats, comme l'Espagne, le Portugal, la Belgique et d'autres, peuvent nous accompagner dans cette partie du chemin.

Avec eux, faisons en sorte que la Charte prenne corps et concoure au succès de la présidence française d'ici la fin de l'an 2000.



**M. Hubert HAENEL,  
Président de la Délégation du Sénat  
pour l'Union européenne,  
représentant du Sénat à la « convention »**

Il ne faut jamais perdre de vue que l'enceinte, ou plutôt la Convention, à laquelle plusieurs d'entre nous ont l'honneur d'appartenir, a pour mission non pas, comme on le dit parfois, d'élaborer une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, mais, plus modestement, d'élaborer un projet de Charte, c'est-à-dire un texte dont le destin dépendra du Conseil européen.

Et c'est parce que l'on ne peut préjuger de la décision des Chefs d'Etat et de gouvernement que l'élaboration de ce texte suscite tant d'interrogations, comme l'ont excellemment souligné les orateurs précédents : quelle valeur juridique conférer à la Charte ? Quel contenu lui donner ? Comment s'articulera-t-elle avec la Convention européenne des droits de l'Homme ?

Je ne reviendrai pas sur ces questions qui, compte tenu de la qualité des participants à cette table ronde, seront, à n'en pas douter, abordées par plus expert que moi.

Je souhaiterais en revanche vous faire part de mon sentiment sur des aspects du débat qui ont, dès l'origine, préoccupé l'écu que je suis et que je résumerai ainsi : pourquoi et pour qui une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ?

Certains disent qu'il suffirait à l'Union d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'Homme pour se doter d'un texte assurant une garantie efficace des droits fondamentaux face aux institutions européennes.

Cette thèse est sans doute défendable sur le plan juridique, mais je crois que le mandat confié à la Convention dépasse largement le strict champ du droit.

Il s'agit, à mon sens, d'adresser un message clair aux citoyens sur ce que fait et sur ce qu'est l'Europe. Les relations entre l'Union et les citoyens sont en effet marquées d'un paradoxe qu'il convient d'effacer : d'une part, les citoyens se déclarent à une large majorité favorables à la construction européenne ; mais d'autre part, lorsqu'ils parlent de Bruxelles, c'est souvent pour dénoncer la frénésie réglementaire de technocrates faisant fi de leurs aspirations.

On passe trop souvent sous silence tous les apports de l'Europe pour la placer au sein de controverses : on dénonce l'Europe qui décide trop sur le chocolat, la chasse, le fromage au lait cru ; parfois, on dénonce aussi l'Europe qui ne décide pas assez, par exemple à propos de la prévention des marées noires.

Et lorsque l'on reconnaît les succès de la construction européenne, des politiques communes à l'euro en passant par la réalisation du marché intérieur, c'est souvent pour y voir le signe que l'Europe est faite pour les banquiers et les industriels plus que pour les citoyens. Elle reste, aux yeux de beaucoup, synonyme de marché commun et pour certains de subventions au travers des fonds structurels.

Il en résulte un sentiment d'incompréhension, de frustration, et parfois de révolte que nous devons effacer en montrant aux citoyens qu'ils sont au cœur de la construction européenne et que ce qui unit les Etats, et par delà eux les peuples, ce n'est pas seulement une interdépendance économique quasi indissoluble, mais aussi, et surtout, une véritable communauté d'idées et de valeurs.

A cet égard, l'adoption d'une Charte des droits fondamentaux représenterait un message fort car seraient proclamés au niveau de l'Union ces droits et libertés que chaque Etat membre considère comme inhérents à la personne humaine et place, à ce titre, au sommet de sa hiérarchie des valeurs.

Parce qu'elle rappellerait les principes qui constituent le fondement de l'identité européenne, cette Charte serait un ciment pour les peuples, une référence pour les institutions et aussi, ne l'oublions pas, un modèle pour tous les pays candidats qui devraient pleinement adhérer à ce socle de valeurs communes aux Etats membres. Le message qu'il est nécessaire de délivrer à tous les pays candidats me paraît être celui-ci : l'adhésion à l'Union européenne

vous fait entrer dans un grand marché intérieur, vous ouvre les fonds structurels. Mais le projet européen comprend aussi l'adhésion sans réserve à un système de valeurs rappelé solennellement dans la Charte. La Charte vient donc à point nommé.

Voilà pourquoi je suis un fervent partisan de cette Charte. Voilà pourquoi je considère que le débat sur sa raison d'être dépasse largement le cadre juridique. Il a une véritable dimension politique et je crois que c'est ce que le Conseil européen a voulu montrer en confiant le travail préparatoire à un organe composé aux trois-quarts de parlementaires, nationaux ou européens.

Puisque je parle de la composition de la Convention, permettez-moi de faire une brève parenthèse sur l'originalité et l'intérêt de la méthode retenue par les Quinze.

Quelle que soit la portée juridique que lui confèrera le Conseil européen, la Charte sera un texte d'une importance politique majeure ; même si elle est applicable aux seules institutions de l'Union – ce point d'ailleurs méritera quelques éclaircissements – elle n'en sera pas moins, je l'ai dit tout à l'heure, une référence pour les Etats.

C'est pourquoi je salue le double équilibre trouvé par le Conseil européen : équilibre d'une part, entre représentants des gouvernements et de la Commission et représentants des parlements, qui fait la part belle à ces derniers, ce qui semble tout à fait normal pour un texte avant tout politique ; équilibre, d'autre part, entre le pouvoir législatif au niveau des Etats (parlementaires nationaux) et le pouvoir législatif au niveau de l'Union (c'est-à-dire Conseil et Parlement européen) qui comptent respectivement 30 et 31 représentants.

Je crois que cette Convention peut être un bon laboratoire pour une expérience qui, si elle se révélait concluante, mériterait de servir pour d'autres grands sujets éminemment politiques, soumis *in fine* à ratification, je pense par exemple à la justice. Je crois en effet qu'il nous faut réfléchir aux moyens qui permettraient de réinsérer de manière plus précise et plus étroite les parlementaires nationaux dans l'élaboration des grands textes de l'Union. Pour l'élaboration de la plupart des normes communautaires, le mécanisme de l'article 88-4 permet une assez bonne association des députés et des

sénateurs. Mais pour des textes plus sensibles, tels que ceux qui seraient susceptibles de toucher aux libertés publiques (et là je pense à l'espace judiciaire européen), une implication plus forte des parlementaires nationaux est sans doute nécessaire. A la fois parce qu'ils ont une compétence certaine dans des matières de ce genre, en raison de leur expérience de législateur national, et parce qu'ils incarnent une légitimité très forte aux yeux des citoyens des différents Etats membres de l'Union, les parlementaires nationaux ont alors une vocation naturelle à intervenir de manière plus directe que par le seul dialogue avec leur Gouvernement.

Pour conclure mon intervention, je formulerai deux remarques.

Premièrement, si l'on veut envoyer un message clair aux citoyens, nous devons adopter un texte aisément lisible par chacun. Je crois donc que nous ne pourrions faire l'économie d'une partie explicative, d'un genre d'exposé des motifs. Cela pourrait consister en un préambule ou, comme l'idée en a été émise, à scinder le texte en deux parties (voire à adopter deux textes distincts), l'une pour formuler clairement et brièvement les droits, l'autre pour expliquer leur contenu. Sur ce point comme sur d'autres, le débat reste ouvert.

Enfin, et c'est ma seconde remarque, vous aurez noté qu'un mot est revenu dans ma bouche comme un *leitmotiv* : citoyen.

La citoyenneté implique bien entendu des droits ; mais elle est également indissociable de la notion de responsabilité et implique donc aussi des devoirs.

Beaucoup de lois fondamentales des Etats membres parlent non seulement des droits, mais aussi des devoirs de leurs citoyens ; la Déclaration universelle des droits de l'Homme contient elle-même un article aux termes desquels, je cite, « *l'individu a des devoirs envers la Communauté dans laquelle seul le libre et plein développement de sa personnalité est possible* ».

Peut-être faudrait-il que la Charte contienne elle-même, dans son préambule, voire, dans ses articles, par un article transversal, une référence aux devoirs. En effet, quel sens aurait par exemple le droit à l'environnement, à l'eau pure, à l'air pur, à une alimentation saine etc... si la responsabilité de chacun, en matière de pollution par exemple, n'était pas rappelée. C'est en tout cas ce que pense la

délégation du Sénat pour l'Union européenne et c'est une question que j'ai d'ailleurs déjà soumise au Président Roman Herzog pour qu'elle soit examinée dans le cadre de la Convention.

Je souhaiterais encore mettre en garde contre la tentation de trouver dans la Charte des droits fondamentaux la solution de tous les problèmes du moment.

Certaines voix s'élèvent pour dire que la constitution du gouvernement autrichien actuel pose des problèmes éthiques et politiques qui ne peuvent trouver leur solution que dans une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à caractère contraignant.

Prenons garde de ne pas ériger cette Charte en un instrument juridique miracle susceptible d'intervenir dans des domaines où une saine application du principe de subsidiarité devrait prévaloir.

La délégation du Sénat pour l'Union européenne a entendu au début de cet après-midi le président de la Cour constitutionnelle d'Autriche, M. Ludwig Adamovich, qui nous a expliqué les compétences de la Cour qu'il préside. Tous les principes fixés dans l'article 6 du traité d'Amsterdam sont déjà inclus dans les principes fondamentaux de l'ordre constitutionnel autrichien. Et ces principes, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle autrichienne, ne peuvent pas être modifiés par une loi autrichienne, même par une loi constitutionnelle. Il existe donc, dans la République autrichienne, de très forts moyens de droit pour faire obstacle à toute violation des droits et des libertés.

Je crois qu'il faut que nous gardions cela à l'esprit. La Charte doit prendre en compte tous les mécanismes de protection des droits existant aujourd'hui, tant au niveau des Etats qu'au niveau du Conseil de l'Europe. Elle ne doit pas chercher à s'y substituer.

Pour conclure, ne perdons pas de vue que le principe de la Charte a été voulu essentiellement par l'Allemagne pour résoudre des problèmes constitutionnels qui lui sont propres.

Nous nous rendons compte, à l'occasion des débats au sein de la Convention, que les intérêts sont souvent divergents entre nos

amis britanniques ou espagnols, par exemple, et d'autres pays latins ou nordiques. Le consensus est loin d'être atteint.

C'est normalement sous la présidence française que le projet de Charte devrait être adopté. Notre responsabilité ne sera pas mince, tant sur le contenu de la Charte que sur la nature juridique de celle-ci.

La Charte contribuera certes à répondre à la question existentielle qui peut se décliner ainsi : nous autres Européens, qui sommes-nous ? D'où venons-nous ? Où allons-nous ? Elle contribuera, mais ne suffira pas à elle seule, à donner à l'Europe que nous bâtissons tant bien que mal, la dimension sociale, intellectuelle, culturelle et spirituelle qui lui fait trop souvent défaut. Mais cet exercice ne nous épargnera pas de traiter avec tout le discernement nécessaire des questions plus fondamentales encore : quelle Europe pour demain ? Pourquoi ? Pour qui ? Comment ? Et quelle configuration pour cette Europe ?

Faut-il une avant-garde ou une Europe à géométrie variable ? Les coopérations forcées, une fois rénovées, suffiront-elles à répondre à cette question ?

Enfin, l'issue de l'exercice sur la Charte sera un révélateur majeur. A mes yeux, la position des différents pays qui s'esquisse déjà au sein de la Convention sur le contenu et la nature juridique de la Charte mettra en pleine lumière la solidité, la consistance du ciment européen.

En tout état de cause, il vaudrait mieux ne pas avoir de Charte que d'accoucher d'une souris, d'une sorte d'ersatz de Convention européenne des droits de l'Homme.

**Mme Pervenche BERÈS,  
Députée européenne, Présidente de la délégation  
socialiste française au Parlement européen,  
représentante du Parlement européen  
à la « convention »**

Je veux partager l'esprit de la conclusion d'Hubert Haenel mais pas le scepticisme de François Loncle. Nous sommes à la tâche, notre devoir est de tout faire pour que le projet se réalise dans les meilleures conditions. L'heure de vérité viendra plus tard.

D'abord, un mot sur la Charte. L'idée est issue du Conseil européen de Cologne. Le Parlement européen milite depuis longtemps en faveur de la rédaction d'une Charte. L'idée étant acceptée, sa nature même fait problème, au point que certains se demandent : pourquoi cette Charte ? La Convention européenne des droits de l'homme ne suffit-elle pas ? Ce colloque sera utile s'il contribue à répondre à cette question.

S'agissant de la méthode, d'abord, c'est le premier exercice de rédaction d'un texte international en totale transparence sur Internet. Il a beaucoup été débattu sur la démocratie par Internet. Cette fois, nous effectuons réellement l'exercice. Ensuite, ce n'est pas un hasard si nous nous sommes transformés en « convention » : en effet, quel que soit le mode de recrutement des membres, nos mandats sont libres.

Plusieurs résolutions traduisent l'attente du Parlement européen vis-à-vis de la « convention », mais aucun d'entre nous n'a de mandat impératif. Nous participons à un travail collectif. C'est un précédent.

Sur les objectifs de la Charte, l'hypothèse que celle-ci puisse servir de préambule à une constitution n'a pas été évoquée parce que la question n'est pas d'actualité. Rédiger une constitution est le fruit d'un accord, d'un consensus sur la nature d'un régime politique, ce qui n'est pas encore le cas des Etats membres ni l'état d'esprit des pays candidats.

Aux constitutionnalistes qui diront que la « convention » s'est trompée, je répondrai que ce sont eux qui se trompent. Ce n'est ni notre mandat ni le moment historique pour une telle démarche. Les deux objectifs de l'exercice ont été rappelés. Nous ne sommes pas un simple marché mais une union politique, où l'euro nous oblige tous les jours à devenir davantage une union politique, ce qui suppose un corps de valeurs écrit par nous.

L'idée que la Convention européenne des droits de l'homme pourrait suffire me paraît fautive. Cette Convention, rédigée par une autre organisation internationale, a permis la mise en place d'un ordre juridique supérieur qui n'est pas cependant celui de l'union politique de l'Union européenne.

Le second objectif de cette entreprise est la description des valeurs de l'Union dans la perspective de l'élargissement. Les pays candidats sont membres du Conseil de l'Europe dont l'une des conditions de participation est d'avoir adhéré à la Convention. Ces pays participent donc déjà à ce système juridique. S'ils entrent dans l'Union européenne en ratifiant uniquement des acquis communautaires de marché, il sera difficile de leur expliquer après que l'Union est aussi une union de valeurs. Ce verrou est indispensable.

Il est illusoire de penser que l'Union européenne devrait adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme pour régler tous les problèmes. La possibilité reste ouverte mais compliquée. Permettre l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, c'est reconnaître la personnalité juridique à l'Union, faire un saut fédéral pour lequel nous ne sommes pas tout à fait prêts.

Il reste deux possibilités pour imaginer une adhésion de l'Union à la Convention. On peut envisager cette adhésion comme un complément à cette Charte, sans contrarier les jurisprudences des deux Cours de justice, comme c'est le cas pour les articles 6 et 7 du traité de l'Union. Dans l'hypothèse où nous échouerions dans la rédaction de notre Charte, il sera toujours possible de trouver un artifice permettant à l'Union d'adhérer à la Convention sans lui donner la personnalité juridique.

Je voudrais évoquer maintenant le contenu et la valeur contraignante de cette charte ainsi que la conférence intergouvernementale.

S'agissant du contenu, celui-ci est le cœur du débat qui doit nous animer : recopier la Convention européenne des droits de l'homme dans la première corbeille n'est pas franchement l'objet de la « convention ». De bons juristes auraient suffi. L'enjeu est de définir au début de ce siècle les droits essentiels pour respecter la dignité de la personne humaine. C'est l'objet du premier article déjà rédigé. Que signifie la dignité humaine dans les pays de l'Union européenne ? Est-ce la simple reconnaissance de droits déjà garantis, comme l'interdiction de la torture ou la liberté des élections ? La Convention européenne des droits de l'Homme suffit. Se contenter de recopier ces droits constituerait un échec. La dignité humaine est aujourd'hui la reconnaissance de droits économiques et sociaux comme le droit au travail, le droit au logement, le droit aux soins. Voilà les vrais droits fondamentaux de la personne humaine en ce début du XXI<sup>ème</sup> siècle. C'est pour cela que la définition de ces droits économiques et sociaux est un enjeu essentiel.

C'est à ce titre qu'avec une collègue socialiste italienne et une collègue socialiste hollandaise, nous avons proposé un certain nombre d'articles qui portent sur le droit d'accès à un système de soins, le droit à un revenu minimum, le droit à un logement digne et adéquat, le droit à un environnement sain, le droit au travail et le droit d'accès à des services d'intérêt général. Aboutir à une Charte portant sur de tels sujets serait faire œuvre utile et moderne.

On nous objecte cependant deux difficultés relatives à ce sujet : d'une part, le coût important de ces droits, mais le droit à la justice n'est pas gratuit et le budget de nos Etats membres dans ce domaine est loin d'être dérisoire ; d'autre part, leur caractère justiciable, mais on peut démontrer à quel point cet argument est réversible.

Enfin, le contenu touche à la notion de citoyen, car qui dit droits fondamentaux dit citoyens. Or, la rédaction de cette Charte semble limiter cette notion. Dans sa présentation actuelle, la « convention » ne dit pas que le de « citoyen a droit », mais dit que « toute personne a droit ». Marie-France Garraud reproche à cette appellation de remettre ainsi en cause tous les fondements de la République française. Mais la citoyenneté dans l'Union

renvoie-t-elle exclusivement aux droits des nationaux ou à ceux des résidents ? Le débat est ouvert et comporte une certaine modernité. Le terme « citoyen » recouvre des droits spécifiques dans la Charte mais progressivement, ce qui relève de la conception classique du citoyen tend à se réduire, pour autant qu'on ait une conception large du champ de la « convention ».

Le caractère contraignant est secondaire dans la « convention », l'essentiel étant le combat sur le contenu. Bien sûr, cette question est importante et se traduit par l'inscription de la Charte dans le traité de l'Union européenne. Cependant son aspect second s'explique pour deux raisons : si nous arrivions à une Charte sans contenu, je ne vois aucune intérêt à polluer le texte du traité de Rome. Inversement, si le contenu de la Charte reflète l'identité d'une union politique demain, nous pouvons attendre de l'introduire dans le traité. Je ne renonce pas à l'inscrire dans le traité dès aujourd'hui : tant mieux si c'est possible.

Le dernier point est l'enjeu pour la conférence intergouvernementale. J'aborde des sujets qui ne sont pas à notre ordre du jour mais qui déterminent l'action qui prolongera notre travail actuel dans le cadre de la « convention ». Si la Charte doit être inscrite dans le traité, certaines conséquences en découleront, sur lesquelles la conférence intergouvernementale aura à se prononcer. D'où l'importance pour nos travaux d'adopter un calendrier très rapide qui permettra aux chefs d'Etat et de Gouvernement de trancher à Nice.

Outre le problème de savoir s'il faut inscrire cette Charte dans le traité, la question d'une éventuelle réécriture des articles 6 et 7 se posera, notamment si la situation autrichienne montre que le dispositif juridique de l'Union n'est pas suffisant. Diverses propositions seront débattues, notamment celle du commissaire Barnier. La prise en compte dans la Charte des droits reconnus aura des conséquences : par exemple, si, comme nous le souhaitons, le droit de grève est inscrit, il conviendra pour la CIG de reconsidérer le traité de Rome qui indique que l'Union européenne n'est pas compétente pour ces questions.

Deux aspects méritent également d'être traités : si l'Union devrait adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme, il faudrait aussi modifier le traité de l'Union, puisque la Cour de

justice a estimé que l'Union n'était pas en situation d'y adhérer. Si la Charte devait être intégrée dans les traités et revêtir une valeur contraignante, en l'état, la Cour de justice européenne ne pourrait pas faire face à un afflux de recours. Cela aura deux conséquences : il faudra modifier les voies de recours en les aménageant et aménager les moyens de la Cour.

Ma conclusion est que notre combat autour de cette Charte est un combat pour son contenu. Si nous ne le menons pas, nous aurons manqué une occasion qui ne se représentera pas tout de suite. Mieux vaut écrire une bonne Charte qu'une mauvaise Charte, au motif qu'il faut l'intégrer au traité.

Pour moi, c'est un sujet d'entente entre des pays disposés à aller de l'avant dans des conditions audacieuses à un moment où tous nous sentons que c'est important. Ce peut être un moyen de renouer un dialogue indispensable entre la France et l'Allemagne, même si notre ministre des affaires étrangères considère que ce n'est plus l'alpha et l'oméga de la construction européenne. Pour moi, cela reste un maillon indispensable. Cette occasion forte d'y parvenir, sachons l'utiliser.



**M. Georges BERTHU,  
Député européen, représentant du  
Parlement européen à la « convention »**

Il n'est pas très simple de justifier, du point de vue de la subsidiarité, la mise en place d'une charte contraignante des droits fondamentaux de l'Union européenne. En effet, une telle charte supposerait la réunion dans un document unique des droits des personnes, qui se trouveraient dès lors forcément unifiés au niveau européen. Or aujourd'hui ces droits sont inscrits dans des Constitutions nationales, et défendus par des Parlements nationaux proches des peuples, de leurs besoins, de leurs cultures et des niveaux de développement de leurs sociétés.

Mais le Conseil de Cologne ne s'est pas essayé à cet exercice. La seule justification qu'il a clairement affichée pour une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, au point 44 de ses conclusions, est la recherche d'une plus grande visibilité par les citoyens. Vous le voyez, c'est une justification de pure forme, qui d'ailleurs n'a rien d'évident, car elle postule que les textes européens sont plus visibles que les textes nationaux. Rien n'est moins sûr.

En dehors de cet argument formel, trouve-t-on ailleurs d'autres justifications, des justifications de fond ?

Il faut se reporter à l'annexe IV des conclusions de Cologne, et la lire entre les lignes, pour voir apparaître à demi-mots deux justifications, et à vrai dire deux conceptions différentes de la Charte. Tout d'abord, la conception d'une Charte limitée à quelques droits de niveau européen, et destinée à mieux contrôler les institutions européennes. En effet, l'annexe IV rappelle d'emblée que l'Union a l'obligation de respecter les droits fondamentaux, ce qui sous-entend que la Charte serait susceptible d'y aider. Mais cette idée n'est exprimée que sous forme allusive, et on comprend pourquoi : car sitôt explicitée, elle apparaît difficilement soutenable. Elle suppose en effet qu'il existe une faille dans la protection des droits fondamentaux face à l'action des institutions de l'Union.

Cette faille proviendrait d'un contrôle insuffisant par la Cour de Justice, provenant lui-même d'une absence de compétences de l'Union dans le domaine des droits de l'homme.

Mais en réalité, très certainement, cette faille n'existe pas, car la Cour de Justice a déjà, dans sa jurisprudence, intégré les droits fondamentaux aux principes généraux communs aux Etats membres, dont elle assure la défense. De plus, la Cour européenne des droits de l'Homme, qui applique la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, contrôle aussi indirectement le droit communautaire, puisqu'elle peut censurer l'application qu'en font les Etats membres. Enfin, n'oublions pas que les Cours suprêmes nationales, lorsqu'elles s'en reconnaissent elles-mêmes le pouvoir, peuvent contrôler la bonne application des droits fondamentaux des citoyens par les institutions de l'Union. C'est un point très important sur lequel je vais revenir.

Si même on admettait qu'il existe aujourd'hui une faille dans le contrôle de la Cour de Justice, cette faille serait microscopique, elle serait vouée à être comblée rapidement par la jurisprudence, et elle ne justifierait nullement que l'on impose à l'Europe l'immense rigidité d'une charte générale, uniforme et contraignante. D'ailleurs, à mon avis, la plus grande lacune européenne dans le respect des droits fondamentaux tient au déficit démocratique, né de la soustraction de pouvoirs aux démocraties nationales, et de leur transfert à des institutions européennes moins proches des peuples.

On trouve aussi en filigrane dans l'annexe IV une seconde conception de la charte : lorsqu'on parcourt l'énumération indicative des droits dont la reprise est suggérée par le Conseil, droits civils et politiques, droits économiques et sociaux, droits de la citoyenneté européenne, on voit se dessiner une sorte de catalogue universel dont le but semble bien dépasser très largement le simple contrôle des institutions de l'Union.

Mais ce catalogue universel, s'il venait à être contraignant, comporterait au moins quatre graves inconvénients :

– il ne ferait que répéter des droits déjà connus et déjà protégés (notamment par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), ou bien s'il voulait innover, il sortirait des limites du mandat de Cologne ;

– ce catalogue pousse inévitablement, sous la pression de différents groupes d'intérêt, et au nom de la théorie de « l'indivisibilité » des droits, à l'addition de multiples droits secondaires, notamment dans le domaine économique et social (voir le congé parental de trois mois, ou le congé maternité de quatorze semaines), avec un double effet : la dévaluation des droits vraiment fondamentaux, et l'aboutissement à une charte très rigide dans le détail, totalement contraire aux intérêts de l'Europe ;

– ce catalogue viole manifestement la subsidiarité, car l'Union européenne ne possède pas de compétence, par exemple, en matière de droit pénal ou d'éducation. Les mentionner dans la charte pourraient revenir à créer de manière détournée une compétence européenne générale en matière de droits de l'homme, qui aspirerait rapidement tous les pouvoirs nationaux – et ils sont nombreux – susceptibles d'avoir un lien avec elle ;

– enfin, ce catalogue universel pervertirait l'objectif de départ de la charte puisqu'on semblait être parti de l'idée d'une charte permettant de mieux contrôler les institutions européennes, et qu'on arriverait au contraire à l'idée d'une charte permettant de mieux contrôler les Etats. Cette inversion, visiblement non prévue dans le mandat de Cologne, pose évidemment un sérieux problème politique.

Ainsi, les objectifs de la charte, tels qu'ils sont affichés ou semi-affichés par la décision du Conseil, ne fournissent-ils guère de justification convaincante. Mais ce n'est pas tout, car au-delà des objectifs affichés, il en est d'autres, à la fois plus importants et plus difficilement affichables.

Le premier qui vient à l'esprit est bien entendu celui d'une Constitution européenne supranationale qui définirait, comme une Constitution nationale, mais à un autre niveau, les droits des citoyens. Le commissaire européen Michel Barnier a accredité cette idée lorsqu'il a déclaré récemment au Parlement européen que le processus d'élaboration de la charte devait « *rejoindre au bon moment... le processus de constitutionnalisation des traités* ».

Evidemment, certains diront que la perspective de l'adoption formelle d'une Constitution européenne n'est pas immédiate. Peut-être est-ce vrai, du moins en façade. Mais je crois que derrière cette

motivation constitutionnelle, assez générale et idéologique, s'en cache une autre qui lui est liée, et qui est à la fois plus précise, plus juridique et plus urgente : c'est le risque d'entrave que ferait peser sur le droit communautaire une Cour suprême nationale qui voudrait défendre, face aux institutions européennes, l'opinion qu'elle se ferait des droits fondamentaux de ses citoyens.

Pour prendre la mesure de ce risque, peu connu en France, mais dont personne ne sous-estime la gravité à Bruxelles, il faut avoir médité l'arrêt du 12 octobre 1993 de la Cour constitutionnelle allemande sur le traité de Maastricht.

Les requérants affirmaient que ce traité portait atteinte à la souveraineté allemande en matière de droits fondamentaux des citoyens. La Cour de Karlsruhe a répondu que non, car, quoiqu'il en soit du traité, elle estime conserver, en tant que gardienne de la Constitution allemande, le contrôle ultime des droits fondamentaux si le traité venait à dérapier. La Cour expose en effet longuement qu'en l'absence de démocratie européenne, l'Union européenne est une association d'Etats dont la légitimité reste d'origine nationale. *« Si, comme actuellement, ce sont les nations qui confèrent la légitimité démocratique par l'intermédiaire des Parlements nationaux, des limites sont fixées à l'extension des tâches et des compétences des Communautés européennes de par le principe de démocratie... C'est en participant à l'élection du Bundestag que l'électeur allemand exerce pour l'essentiel son droit de participer à la légitimation démocratique des institutions et organes habilités à exercer la puissance publique. Le Bundestag doit dès lors pouvoir décider de l'adhésion de l'Allemagne à l'Union européenne, du maintien de l'Allemagne dans cette Union, et de l'évolution de celle-ci »* (partie C, I, points 2 et 3). D'où découle naturellement cette conclusion essentielle : *« Si les institutions ou organes européens venaient à appliquer le traité sur l'Union ou à en étendre les dispositions d'une manière non prévue par le texte du traité qui a fait l'objet de la loi d'approbation allemande, les actes juridiques qui seraient adoptés dans le cadre d'un traité ainsi altéré n'auraient pas caractère contraignant sur le territoire relevant de la juridiction allemande. Les pouvoirs publics allemands seraient constitutionnellement dans l'impossibilité d'appliquer ces actes sur le territoire allemand. Aussi, est-ce pour cette raison que la Cour constitutionnelle vérifie si les actes juridiques des institutions et*

*organes européens respectent les limites des droits souverains qui leur ont été attribués, ou s'ils s'en écartent* » (partie C, I, point 3).

Je me suis permis de citer un peu longuement cet arrêt car il pose très clairement le problème du niveau, national ou européen, des droits fondamentaux, et justifie logiquement le choix du niveau national. Il en tire une application pratique dans un domaine très important, celui de l'union monétaire. En effet, les requérants avaient signalé que si la future monnaie unique n'était pas aussi stable que le mark, les citoyens allemands perdraient du pouvoir d'achat, et de ce fait, un de leurs droits fondamentaux, le droit de propriété, se trouverait violé. La Cour leur a répondu que dans l'immédiat, on n'en était pas là, et que pour l'avenir, si ce scénario advenait, il serait encore possible d'intervenir : *« Si l'union monétaire ne parvenait pas à assurer d'une manière constante le développement de la stabilité existant lors de l'entrée de la troisième phase, conformément à la mission de stabilisation convenue, elle cesserait d'agir selon la conception inscrite dans le traité »*. Ce qui signifie clairement que l'on reviendrait au raisonnement précédent : la Cour serait fondée à examiner si l'union monétaire doit toujours avoir caractère contraignant sur le territoire allemand.

Evidemment, avec la dépréciation actuelle de l'euro, nous risquons de nous trouver exactement dans ce cas de figure, ce qui contribue à expliquer l'urgence soudain ressentie d'une charte des droits fondamentaux au niveau européen.

Pourtant, à Bruxelles, le sujet n'est jamais évoqué clairement sous cet angle. Mais la vérité a toutefois été dite à plusieurs reprises, par mon groupe parlementaire évidemment, mais aussi, et c'est remarquable, par le Conseil de l'Europe lui-même. Dans l'exposé des motifs de sa résolution 1068 (1995), l'assemblée parlementaire du Conseil a en effet déclaré : *« en l'absence de référence explicite dans les traités, certains Etats membres de la Communauté ont fait prévaloir les droits fondamentaux figurant dans leur Constitution nationale sur les dispositions du droit communautaire dérivé : cette menace à l'application uniforme du droit communautaire est l'une des raisons qui motive l'élaboration d'un code communautaire des droits fondamentaux »*.

Il apparaît ainsi très nettement que l'élévation des droits fondamentaux au niveau européen, auxquels procéderait la charte, correspond d'abord à une volonté de verrouillage du droit communautaire. Et c'est pourquoi bon nombre d'interlocuteurs européens, au premier rang desquels le Parlement européen, souhaitent une charte uniforme, détaillée, et surtout contraignante et soumise à la juridiction de la Cour de Justice des Communautés. Voilà la question clé. Mais cette volonté de verrouillage, peut-être bénéfique pour l'unité du droit communautaire, serait sans aucun doute négative concernant l'exercice des droits fondamentaux des citoyens, pour trois raisons :

1) Elle imposerait aux pays d'Europe un couvercle juridique rigide, qui enfermerait chaque peuple dans des règles qui ne seraient pas entièrement les siennes. Ce serait le prétexte d'un nouveau train d'uniformisation.

2) Elle éloignerait les citoyens du lieu où se définit leurs droits, et accroîtrait le désintérêt que l'on a déjà constaté lorsque la même opération a été menée dans d'autres domaines.

3) Enfin, cette charte contraignante limiterait fortement les droits des communautés nationales, puisque désormais chaque peuple ne pourrait plus modifier les droits de ses citoyens sans l'accord des quatorze autres pays membres. Or ces droits de la communauté nationale sont très précieux pour le citoyen, puisque c'est dans ce cercle que s'exprime la démocratie la plus vécue et la plus réelle.

Donc, au mieux, une charte conçue sous la forme d'un catalogue contraignant serait inutile ; au pire, elle serait réductrice des droits fondamentaux et des marges de choix des démocraties nationales.

Peut-on néanmoins, au point où nous en sommes, avancer des propositions positives, et s'efforcer de tirer un bien de ce qui pourrait être un mal ? Je formulerai ici deux propositions :

- il manque à l'Europe une proclamation à portée déclarative, qui devrait venir en tête des traités, et qui exprimerait les valeurs auxquelles sont attachés les pays membres. Ces valeurs, référence de ce que nous avons de plus profond en commun, pourraient

éclairer l'ensemble du traité. Nous pourrions aussi proposer, dès le 1<sup>er</sup> janvier prochain, ce préambule à l'adhésion des pays candidats, qui montreraient ainsi leur attachement profond au cercle européen.

– il manque aussi un texte contraignant sur un droit fondamental que tout le monde a trop tendance à oublier au niveau européen (et qui est d'ailleurs précisément oublié dans la rédaction actuelle de la charte). C'est le droit fondamental de chaque citoyen à pouvoir s'exprimer démocratiquement dans le cadre national, à ne déléguer que ce qu'il a choisi de déléguer, et à toujours garder le meilleur contrôle des institutions. J'ajouterai même que si l'article 6 du traité sur l'Union européenne dit en son paragraphe 3 que « *l'Union respecte l'identité nationale de ses Etats membres* », cela signifie que le citoyen possède un droit à ce que son identité nationale soit respectée.

De ces droits fondamentaux, qui se rattachent tous à l'idée de respect de la nation, doivent découler des règles juridiques bien précises : nature associative de l'Union, compromis de Luxembourg, supériorité des Constitutions nationales, légitimité principale des Parlements nationaux...

Or ces droits fondamentaux, comme leurs règles subséquentes, sont aujourd'hui traités de manière très lacunaire au niveau de l'Union européenne. Il y a quelque paradoxe à constater que l'on veut inscrire dans la charte une grande quantité de droits déjà bien protégés, et que l'on oublie totalement le droit essentiel qui se trouve aujourd'hui le plus menacé.

En effet, l'accélération récente du développement des institutions européennes supranationales pose de manière de plus en plus aiguë la question du rôle à venir des démocraties nationales. A la veille de l'élargissement, qui va amplifier cette question, en posant le problème des relations à établir entre une trentaine de démocraties nationales, il nous semble que l'urgence première serait de combler cette lacune.

Ce qui manque vraiment aujourd'hui, c'est une charte des droits des citoyens au respect de leur expression démocratique dans le cadre national.



**M. Alain Vivien**  
**Président de la mission interministérielle de lutte**  
**contre les sectes, ancien Ministre**

Il n'appartient pas à la mission interministérielle de lutte contre les sectes (M.I.L.S.) de porter appréciation ni même de formuler des souhaits sur l'avenir de la Charte européenne. Aussi ne saurait-elle s'engager dans la problématique telle qu'elle a été développée de manière approfondie dans les différentes communications présentées à ce colloque. C'est la raison pour laquelle son président a renoncé à y prendre la parole. Il remercie toutefois le Président Barrau de lui donner ici l'occasion d'exprimer les préoccupations de la Mission.

Celles-ci concernant essentiellement la rédaction des articles, formulation que nul ne saurait sous-estimer si la Charte doit un jour constituer à la fois un aggiornamento de la Déclaration européenne des Droits de l'Homme et le préambule de textes constitutionnels communs à l'Union européenne.

Par ailleurs, la M.I.L.S. a bien noté que la volonté du président de la « convention » étant d'aboutir autant que faire se peut à une rédaction achevée avant la fin de la présente année civile, le temps est désormais compté pour prévenir d'éventuelles difficultés.

Informée de la rédaction de plusieurs articles, la M.I.L.S. a saisi l'un des membres de la « convention » d'une série d'observations qu'il serait inopportun d'exposer en détail dans cette brève communication écrite. Ces observations tendent à un seul but : ne pas permettre aux pseudo-mouvements de défense des droits de l'homme que le sectarisme transnational suscite actuellement en grand nombre, d'exploiter certaines formulations tantôt trop concises, tantôt insuffisantes pour tenter d'introduire dans la Charte des principes contraires à l'article 4 de la Déclaration française des Droits de l'homme et du citoyen de 1789.

En effet, les libertés fondamentales ne sauraient négliger des droits aussi fondamentaux que celui de récuser une idéologie,

qu'elle soit religieuse ou philosophique, ni à plus forte raison d'en douter.

La liberté, d'autre part, trouve à la fois ses propres limites et son épanouissement dans la loi. Il ne saurait y avoir d'immunité convictionnelle, que leur origine soit religieuse ou philosophique.

Car il s'agit bien, avec la future Charte, de doter l'Union européenne d'un ensemble de références qui pourraient être durables, qui ne doivent en rien s'aligner sur des notions aussi imprécises que celles qui sont communément cultivées dans certains Etats extraeuropéens. S'agissant de la France, une Charte qui, sur la définition de principes touchant à des aspects nouveaux des libertés humaines, constituerait une régression par rapport aux textes constitutionnels qui la régissent, serait à proprement parler inacceptable.

**M. Stefano RODOTA,  
représentant de l'exécutif italien à la « convention »**

Le mandat de Cologne mentionne explicitement la Charte comme étant un moyen de fonder la légitimité de l'Union européenne. Ce mandat a été approuvé à l'unanimité par les Quinze États sans possibilité pour les membres de la « convention » d'en retrancher une quelconque partie. Il fait explicitement référence à la Convention européenne des droits de l'homme, à la Charte sociale, à la Charte des travailleurs et aux traditions constitutionnelles communes des Etats membres. De plus, les membres de la « convention » ne peuvent déclarer que le mandat de Cologne est illégitime ou en contradiction avec les traités.

L'étude de la Charte doit se faire dans le respect de la ligne indiquée par le mandat du Conseil européen de Cologne, avec une possibilité de distinguer les droits et les objectifs dans les domaines des droits sociaux et économiques.

D'abord, il s'agit de donner une légitimité à l'Union européenne à un moment où le citoyen européen a une confiance de plus en plus limitée à l'égard des institutions européennes. Elargir et compléter l'ensemble des valeurs fondamentales représente un objectif important, alors que seuls les droits rattachés au marché sont reconnus aujourd'hui comme droits fondamentaux.

Le deuxième axe consiste à donner au citoyen un instrument pour se reconnaître directement dans les institutions européennes, en réduisant le déficit démocratique dont on parle depuis longtemps.

Enfin, il est nécessaire d'inscrire le droit dans l'ordre symbolique, selon le mot de Mme la ministre. Nous savons tous combien les symboles sont toujours nécessaires à la naissance de n'importe quelle identité et communauté.

Il convient d'être réaliste, mais pas minimaliste ou réductionniste. Si les citoyens européens perçoivent la Charte comme un instrument faible, sans véritable contenu et sans force

juridique contraignante, s'ils constatent que celle-ci leur garantit une protection inférieure à celle que leur donnent leurs constitutions respectives et les actes de l'Union européenne, cette Charte deviendra un boomerang et les éloignera encore plus des institutions.

Dans tous les cas, l'échec de la Charte sera considéré comme un échec de l'Union européenne. Nous sommes politiquement mais pas juridiquement obligés de réussir. Il s'agit d'un passage obligé dans l'évolution institutionnelle de l'Union européenne, après l'élargissement par les traités de la dimension des droits fondamentaux des citoyens.

Au surplus des directives européennes ont déjà reconnu, au-delà de l'idée traditionnelle des traités, certains droits fondamentaux des citoyens et la dignité comme valeurs de référence. La directive n° 95-46, article premier sur la protection des données parle de « droits et libertés fondamentales des citoyens » et de la « dignité des citoyens ». Nous sommes donc déjà pleinement dans le domaine, nouveau pour l'Union européenne, des droits fondamentaux. Il ne s'agit pas d'ajouter des compétences, il faut travailler sur un terrain où l'Union européenne a déjà franchi des pas très importants.

Je voudrais revenir sur l'argument, déjà discuté, de la capacité de la Convention européenne des droits de l'homme à garantir ce passage. J'apprécie beaucoup cette convention et le travail de la Cour européenne des droits de l'homme, mais pourquoi constate-t-on que cette convention a des faiblesses ? J'écarte la réponse tirée de l'ancienneté de cet instrument. Cette faiblesse résulte en fait de la division des droits. D'un côté, les droits civils et politiques, font l'objet de la convention et, de l'autre, les droits socio-économiques en sont absents. Or, ce type de division est inacceptable pour les constitutionnalistes, les politologues, et l'opinion publique.

Les droits sont indivisibles. Il n'y a pas lieu de distinguer des générations de droits entre droits civils, politiques et sociaux, division par laquelle le sociologue anglais Marshall voulait légitimer les nouveaux droits nés de l'Etat providence anglais. Aujourd'hui, le droit à la santé – ou l'accès aux soins – fait partie d'une troisième corbeille ou est rattaché directement à la dignité de

la personne. Personne ne peut dire aujourd'hui que ce droit soit un droit moins important que d'autres.

Au-delà de cette évolution, la faiblesse de la Convention européenne des droits de l'homme ne peut être contestée au regard des nouvelles situations et des intérêts nouveaux découlant de l'innovation scientifique et technologique, en matière de bioéthique, d'informatique, de protection des données, d'accès et de protection vis-à-vis des nouveaux moyens d'information. Trois articles très importants du projet ont été discutés jusqu'à maintenant sur ces thèmes.

Il faut aussi aller au-delà de la Convention, sans affaiblir ses possibilités de protection, sans ajouter des conflits supplémentaires à ceux qui existent déjà entre la Cour de Luxembourg et celle de Strasbourg. Une Charte conçue avec sagesse permettra de faire face aux risques de nouveaux conflits qui peuvent s'avérer plus aigus encore dans les années à venir.

Les droits socio-économiques ne concernent pas uniquement le citoyen créancier face à l'Etat qui voit ses dépenses croître. Certains droits sont aujourd'hui indissociables de la personnalité et touchent aux relations entre les citoyens, à savoir le droit de grève, le droit d'association syndicale, l'équité des rémunérations et salaires évoquée dans toutes les constitutions européennes. Proposer une Charte sans ce type de droits entraînerait implicitement une réaction : leur omission signifierait-elle le droit d'exploiter les citoyens ?

Il faut savoir que des immigrés venant de pays hors de l'Union européenne acceptent d'être exploités ici, tant ils sont persuadés de bénéficier malgré tout d'une condition incomparable de bien-être face à la situation de leur pays d'origine. Or, nous ne pouvons présenter au monde l'Europe nouvelle, l'Europe des droits comme un lieu d'exploitation des gens défavorisés. L'omission de ce type de droits est inconcevable par rapport à l'extérieur. Voilà les véritables problèmes que nous avons l'opportunité de trancher dans cette discussion.

Mme Pervenche Berès a bien dit qu'il s'agit d'un modèle à proposer, non seulement aux citoyens européens, mais à tous ceux qui vivent dans l'Union, avec les limitations évidentes de certains

droits politiques. Ce n'est pas une nouveauté : après l'unité italienne en 1865, le premier code proclamait les mêmes droits – non strictement politiques – pour les étrangers, sans obligation de réciprocité. C'était le fait d'une grande civilisation, mais l'article a été abrogé par le fascisme.

On ne peut pas refuser les droits fondamentaux aux gens qui habitent, travaillent et paient leurs impôts en Europe. Nous avons l'opportunité historique, non pas de proposer un modèle européen conflictuel avec le reste du monde, mais de faire avancer la frontière des droits.

En ma qualité de président du groupe européen de protection des données, je constate combien les négociations avec les États-Unis sur ce terrain sont difficiles et les consommateurs ainsi que les organisations civiques américains nous demandent de ne pas affaiblir la protection des données européennes qui vont sur le marché américain, le modèle européen étant plus avancé que le modèle américain. La possibilité de faire valoir notre modèle est donc une occasion pour les Américains de demander à leur gouvernement un niveau de protection comparable. Cette occasion est historique.

Le nouveau Président de la République italienne est très attaché à l'idée européenne. Comme président du Conseil, il a permis à l'Italie d'entrer dans l'euro et il soutient ce projet de Charte avec conviction. Je fais confiance en la France qui assurera la présidence européenne à un moment décisif pour la Charte. Par son histoire, elle donne également de bonnes raisons de penser, elle donne l'espoir, mais également la certitude que le destin de la Charte sera en de bonnes mains.

**M. Olivier DE SCHUTTER,  
coordonateur de la Fédération internationale des  
droits de l'homme**

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, j'aborderai quatre points qui me paraissent fondamentaux. Les deux premiers peuvent surprendre : ils sont liés aux conditions d'introduction de la Charte des droits fondamentaux dans le traité de l'Union européenne. Il est impossible de passer cette question sous silence. L'élaboration de cette Charte doit s'inscrire dans la perspective de cette introduction dans le traité. C'est peut-être aussi le rôle de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) de placer le Conseil européen et le Parlement européen dans cette perspective.

Le premier problème porte sur les rapports de ce texte avec les instruments du Conseil de l'Europe que sont la CEDH et la Charte sociale européenne. L'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme de la Communauté européenne a été évoquée. Aujourd'hui, elle est politiquement nécessaire en raison du contexte dans lequel est intervenue l'initiative de la présidence allemande en juin 1999, quatre mois après l'arrêt *Matthews c. Royaume-Uni*, adopté par la Cour européenne des droits de l'homme dans sa condamnation du Royaume-Uni pour une infraction issue du droit communautaire. Le risque serait que cette initiative de la présidence allemande soit interprétée comme défensive et comme faisant suite à cet arrêt ainsi qu'à l'arrêt *Cantoni* du 7 novembre 1996 contre la France.

Cette adhésion est politiquement nécessaire et juridiquement indispensable. En effet, les hypothèses de conflits entre des droits se multiplient, puisqu'un nombre toujours croissant d'affaires est porté devant la Cour européenne des droits de l'homme, entraînant des conflits entre droits fondamentaux. Mais la simple référence à la norme la plus protectrice qu'il est prévu de faire figurer dans ces articles horizontaux accompagnant l'adoption de la Charte est une solution malaisée à mettre en œuvre.

Cela me paraît nécessaire, mais aussi possible, tant sur un plan politique que juridique. L'avis du 28 mars 1996 rendu par la Cour de justice européenne, concernant l'adhésion de la Communauté européenne à la CEDH, a estimé que l'initiative, d'envergure européenne, de la Communauté devait recevoir une compétence plus explicite dans le traité et ne pouvait se fonder sur l'article 235 du traité de Rome, devenu aujourd'hui l'article 308 du traité instituant la Communauté européenne, après le traité d'Amsterdam.

La Cour de justice n'était pas saisie à l'époque d'un projet de protocole d'adhésion. Des délégations nationales estimaient que l'avis demandé par le Conseil des ministres n'était pas recevable. La Cour de justice a cependant pensé pouvoir répondre au moins sur la compétence. Le protocole d'adhésion pourrait parfaitement prévoir des modalités d'adhésion de la Communauté européenne n'impliquant pas cette dimension constitutionnelle, redoutée par la Cour de justice européenne. Par exemple, une procédure d'avis consultatif adressée par la Cour de justice européenne à la Cour européenne des droits de l'homme n'impliquerait pas un contrôle du même type que celui qu'impliquerait une adhésion de l'Union européenne à la CEDH, comme si l'Union européenne était un simple Etat, Partie à la Convention. On peut donc se demander si cette objection de la Cour de justice européenne pourrait être encore justifiée.

En outre, adopter une Charte des droits fondamentaux n'est-ce pas donner un nouvel objet à la Communauté européenne, à l'Union européenne, à savoir protéger les droits de l'homme dans son ordre juridique ?

L'adhésion à la Charte sociale européenne, envisagée lors de sa révision en 1995-1996, me paraît aussi pouvoir être remise à l'ordre du jour. A l'époque, des arguments étaient favorables à cette adhésion, parmi lesquels l'argument de cohérence. La Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996 intègre des garanties qui figurent déjà dans des directives communautaires. Il paraît donc aller de soi que, par souci de cohérence, les Communautés européennes adhèrent à cette Charte sociale dont le mécanisme de contrôle n'est pas aussi contraignant que dans le cas de la CEDH.

Ma deuxième remarque concerne l'aménagement de l'intégration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union

européenne dans le traité. Des voies de recours restent ouvertes auprès de la Cour de justice des Communautés européennes. L'avocat général Philippe Léger y reviendra. Nous sommes ici devant un dilemme : en effet la Cour de justice, puis le Parlement européen et beaucoup d'autres reconnaissent que les voies de recours organisées au bénéfice du particulier sont insuffisantes.

C'est notamment le cas lorsque le particulier doit montrer un intérêt individuel et direct pour attaquer des actes communautaires de portée générale, en vertu de l'article 230, alinéa 4 du traité de Rome. Par ailleurs, la Cour de justice européenne rend ses arrêts avec des retards considérables, dans la mesure où son rôle est très encombré et où elle rencontre des difficultés à gérer un travail très lourd de traduction. Elargir l'accès du particulier au juge communautaire ne ferait donc qu'accroître le volume du contentieux.

Une solution, promue par la fédération internationale des droits de l'homme, serait d'accepter le recours en annulation dans l'intérêt collectif, c'est-à-dire la possibilité pour des organisations suffisamment représentatives – dont l'objet social reprend la défense de certaines valeurs menacées par l'adoption d'un acte communautaire de portée générale – d'interroger la Cour de justice sur le respect, par tel acte de droit dérivé communautaire, du droit primaire communautaire.

Cette solution est déjà utilisée devant les juridictions administratives ou constitutionnelles de certains États membres et ne pose pas de problèmes très aigus. Elle limiterait le risque d'un contentieux ingérable dans le chef de la Cour de justice.

Ma troisième remarque concerne la Charte proprement dite et a trait aux droits sociaux. L'importance de la Charte et sa valeur ajoutée résideront surtout dans la liste des droits sociaux de cette troisième corbeille. L'importance de cette catégorie de droits résulte du fait que, jusqu'à présent, les droits sociaux ne figurent pas parmi les principes généraux du droit communautaire, alors qu'y figurent le droit de propriété, le droit au libre exercice de l'activité professionnelle, le droit d'association et le droit d'action collective syndicale. Or, ces droits ne sont pas des droits sociaux impliquant des prestations de la part de l'État. Ce ne sont pas des droits de créance. Exceptés les concepts de rémunération égale ou de

formation professionnelle, ces droits ne figurent pas parmi les principes généraux du droit communautaire dont la Cour de justice a, jusqu'à présent, accepté de garantir le respect.

C'est une question tout à fait stratégique que l'intégration de ces droits sociaux dans la Charte. Les reconnaître contribuerait à l'effectivité de la liberté de circulation des personnes et je répons ainsi à la question de la subsidiarité. Le droit au logement figurait dans le préambule du Règlement 1612/68, le premier règlement concernant la liberté de circulation des travailleurs.

Les droits sociaux permettent aussi d'éviter les distorsions de concurrence d'Etat à Etat, surtout quand ils impliquent des charges pour les employeurs qui doivent les respecter. Ce fut la raison principale de l'insertion de l'article 119 dans le traité de Rome de 1957 sur l'égalité des rémunérations entre hommes et femmes, demandée par la France.

Comment formuler ces droits sociaux, pour éviter qu'ils ne conduisent à une extension des compétences de la Communauté européenne, dont personne ne paraît vouloir et que beaucoup craignent ouvertement ?

Deux pistes, qui ont d'ailleurs été en partie empruntées, peuvent être utilisées dans la rédaction de ces droits sociaux. La première serait de formuler ces droits sociaux comme des droits d'accéder sans discrimination à certaines prestations. Ce serait parfaitement conforme à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, qui reconnaît que les États membres doivent garantir aux personnes ayant exercé leur liberté de circulation sur un Etat, les mêmes avantages sociaux que ceux reconnus aux nationaux de cet Etat. Cela résulte notamment de l'arrêt du 30 septembre 1975 *Cristini* concernant les réductions pour famille nombreuse sur les transports publics ou de l'arrêt *Hoeckx* du 27 mars 1985 concernant un revenu minimum d'insertion. C'est reconnaître des droits sociaux comme celui d'accéder à des droits, sans discrimination ; c'est reconnaître le droit de ne pas être privé des droits sociaux attribués par les Etats aux nationaux, sans justification objective et raisonnable.

La seconde piste serait de formuler ces droits sociaux, de manière à ce que la situation d'une personne ne régresse pas par

rapport à la situation dont elle bénéficiait antérieurement. C'est cette doctrine du « *stand still* », de « non régression » par laquelle certains juges ont reconnu un effet aux droits sociaux.

Concrètement, des droits sociaux bénéficiant de cette reconnaissance juridique dans la Charte permettraient à l'individu de s'opposer à l'application d'un acte communautaire ou étatique qui exécute, met en œuvre, transpose ou apporte une restriction aux droits communautaires, dès lors que ces actes communautaires ou étatiques diminuent le niveau de protection déjà atteint dans ces droits sociaux.

Les juridictions belges, en application du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ont utilisé cette doctrine avec succès pour donner un effet à des droits comme celui à l'éducation en particulier.

Ma dernière remarque s'adresse aux bénéficiaires des droits sociaux et des droits de la Charte. Un certain malaise apparaît, dans la mesure où une série de droits sont reconnus parmi ceux liés à la citoyenneté de l'Union européenne. Pourtant, la formulation de projets d'articles discutés par la « convention » fait référence à toute personne résidant dans un Etat membre ou à tout citoyen de l'Union européenne et à toute personne résidant dans un Etat membre pour une série de droits liés à la citoyenneté de l'Union européenne.

Il faut être attentif au fait que l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit l'égalité dans la jouissance des droits et libertés reconnus, ne fait pas obstacle à des différences de traitement entre les ressortissants, citoyens des pays de l'Union européenne et les ressortissants d'États tiers. Ces différences de traitement ne sont admissibles, qu'à condition qu'elles soient objectivement justifiables et proportionnées à l'objectif dont la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît la légitimité, à savoir mettre sur pied un ordre juridique spécifique ayant instauré une citoyenneté propre. Ces différences de traitement entre citoyens de l'Union européenne et ressortissants d'États tiers ne sont pas, par principe, discriminatoires. Elles le deviennent, si elles ne sont pas objectivement justifiables.

La Cour européenne des droits de l'homme contrôle cette différence de traitement entre ressortissants de l'Union européenne

et ressortissants d'États tiers. Il serait dangereux de préjuger des résultats d'un tel contrôle, en limitant la possibilité pour les ressortissants d'États tiers de bénéficier de garanties réservées aux seuls citoyens des États membres, d'autant plus que dans un arrêt *Gaygusuz, l'Autriche* du 16 septembre 1996, la Cour, à propos de droits sociaux, en particulier à propos d'une allocation de chômage d'urgence, condamne l'Autriche pour avoir refusé ces allocations à un travailleur turc. Elle fait valoir dans cet arrêt que seules des considérations très fortes peuvent amener la Cour européenne des droits de l'homme à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement fondée exclusivement sur la nationalité.

Ce contrôle que la Cour européenne des droits de l'homme effectue déjà sur les différences de traitements fondées sur la nationalité, s'accentuera encore demain avec l'adoption du Protocole n° 12, additionnel à la Convention, qui garantit un droit général à la non discrimination, au-delà du seul champ d'application de la Convention, au-delà des droits et libertés reconnus dans la Convention.

**M. Gérard COHEN-JONATHAN,  
Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)  
Directeur du Centre de recherche sur les droits de  
l'homme et le droit humanitaire (CRDH)  
Doyen honoraire de la Faculté de droit de  
Strasbourg**

Dans les domaines comparables qui concernent surtout la première « corbeille », et quelques droits énoncés dans les deux autres (libres élections législatives, par exemple...), la Charte reprend en l'aménageant le texte de la Convention européenne. Il faudra apprécier la portée de cet aménagement. D'autre part, elle n'aggrave peut-être pas, mais ne réduit pas non plus notablement les interférences entre les deux systèmes de contrôle européens. Telles sont les deux séries d'observations que nous voudrions ici présenter.

### **I. La Charte « aménage » le texte de la Convention**

– Le but des rédacteurs de la Charte est, dit-on, en premier lieu de compléter en le *modernisant* le vieux texte de 1950, et d'accroître parallèlement la *lisibilité* des droits fondamentaux.

Ce second souci les a amenés à présenter une liste de droits en supprimant notamment tous les paragraphes concernant les différents types de limitation prévues par la Convention. On énonce par exemple le droit à la liberté et à la sûreté, mais on ne reprend pas les six cas autorisés de privation de liberté (art. 5, §1). Or ces exceptions limitativement énumérées constituent une *garantie* tangible pour l'individu. Faut-il, pour accroître la lisibilité, amoindrir la garantie des droits ?

– D'autre part, supprimer les limitations ne donne pas toujours du droit fondamental en cause une idée exacte. Ainsi, la liberté d'expression en Europe n'est pas conçue comme illimitée, et ceux qui l'exercent sont placés face à leurs *devoirs* et à leur responsabilité. En ce sens, c'est le *second* alinéa de l'article 10 – qui a nourri plus de 120 arrêts de la Cour – qui donne à la liberté d'expression sa véritable physionomie.

– Il est vrai que dans le commentaire du projet de Charte, il est précisé que si ce paragraphe 2 n'a pas été repris, il est cependant applicable dans le droit de l'Union européenne en vertu de l'article 6 TUE et de la clause générale de limitation contenue dans la Charte. Alors pourquoi cette suppression ? Quelle est son utilité réelle ?

Quant à la clause générale de limitation inscrite dans la Charte, elle est loin d'être totalement lumineuse et précise ; elle figure, pour l'instant, parmi les « clauses horizontales » (art. H2). C'est la même technique qui avait été utilisée dans la Déclaration du Parlement européen sur les droits fondamentaux, en 1989, et qui n'a pas connu un grand succès, comme l'ensemble du texte d'ailleurs...

Les rédacteurs de la Charte ont donc voulu *rénover* le texte de la Convention européenne. Cet objectif est-il atteint ? On approuve le fait de placer en tête du texte le respect de la dignité de la personne humaine. On notera sans étonnement que l'expression « secret de la correspondance » est remplacée par « secret des communications », et on applaudira aux mentions contenues à l'article 3 sur l'interdiction des pratiques eugéniques ou du clonage des êtres humains (bien que ces dispositions figurent dans d'autres textes du Conseil de l'Europe...). Cet effort est toutefois limité. Il est même relativement insignifiant comparé à tout l'apport de la jurisprudence européenne, qui a su interpréter le texte de base comme un instrument vivant, adapté aux « conditions de la vie d'aujourd'hui » (voir les arrêts *Guerra*, *Autronic*, *Selmouni*...).

D'autre part, même si la jurisprudence de la Cour de Strasbourg a bien mis en lumière certains de leurs aspects, il aurait fallu être plus *explicite* sur certains droits qui ont une importance accrue *aujourd'hui*. Cela aurait facilité la « lisibilité » ! On peut en prendre quelques exemples, comme le droit du public à la transparence. En 1989, le doyen Claude-Albert Colliard écrivait justement : « *le droit à l'information est une reconnaissance de la dignité de l'homme ; il apparaît comme l'expression de la démocratie libérale* » (Dalloz, p. 398). Mais ce droit est général. Il ne suffit pas de le mentionner à propos des droits du citoyen. Le droit du public à recevoir l'information sur des questions d'intérêt général est bien illustré par l'arrêt rendu le 21 janvier 1999 par la Cour européenne dans l'affaire dite du *Canard Enchaîné*. Toutefois, le droit à l'information a une portée plus vaste. C'est pourquoi le droit d'accès à l'information et le droit de rechercher librement l'information doivent être

explicitement reconnus dans le cadre de la *première* corbeille. Le besoin de transparence est très large et s'étend, en dehors de la presse, à l'image de la justice, à la compréhension de la loi au sens large et à bien d'autres questions encore. Dans le cadre communautaire aussi, on a souvent reproché aux Communautés européennes le manque de transparence de leurs travaux. Or, pour tous – et pas seulement pour les citoyens –, la loi doit être accessible, compréhensible, claire et précise.

– Une autre observation concerne le *principe de non discrimination*. Il est surprenant que ce principe ne soit pas énuméré parmi les droits de la première corbeille. C'est là une erreur qu'il faut réparer, en lui donnant la dimension générale qu'elle revêt aujourd'hui. On sait que l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme interdit en principe la discrimination uniquement à propos des droits énoncés dans la Convention, alors que l'article 26 du Pacte international des Nations Unies établit l'égalité devant la loi pour *tous* les droits de l'individu. Une évolution récente a montré (arrêt *Gaygusuz*, 1996) que la Cour européenne décidée désormais à appliquer l'égalité devant la loi à propos des prestations sociales<sup>(1)</sup>... Mais tous les individus en Europe souhaitent que ce principe de non discrimination ait une portée encore plus générale, à l'instar de l'article 26 du Pacte international (qui a été ratifié pratiquement par tous les États européens). C'est ce principe que consacre le projet de protocole 12 additionnel à la Convention européenne. L'Union européenne, dans sa Charte des droits fondamentaux, ne pourrait-elle pas anticiper sur l'entrée en vigueur de ce protocole 12 ? Parmi les cas de discrimination interdits, il faudrait au moins en faire ressortir deux, qui résultent certes de la jurisprudence européenne, mais qui prennent aujourd'hui un relief particulier, et qui sont d'ailleurs assez bien indiqués dans les instruments universels relatifs aux droits de l'homme. Il s'agit d'abord de la *non discrimination sur la base du sexe* (c'est ce que prévoit explicitement l'article 3 du Pacte international). L'égalité entre l'homme et la femme doit être proclamée comme un principe fondamental de l'Union européenne.

---

<sup>(1)</sup> Formellement, la Cour rattache cependant l'infraction à l'égalité, soit au droit de propriété (art. 1 du protocole 1), soit même au respect de la vie familiale (art. 8 ; v. l'arrêt *Petrovic c/ Autriche* du 27 mars 1998). Les juridictions françaises se sont inspirées de cette démarche (v. les arrêts de la Chambre sociale de la Cour de cassation du 14 janvier 1999, *Bozkurt*, et du Conseil d'État – Assemblée – du 5 mars 1999, *Rouquette*).

L'Association des Femmes de l'Europe méridionale a souligné en ce sens la nécessité que la Charte, après avoir posé le principe fondamental d'égalité et d'interdiction des discriminations dans tous les domaines, garantisse l'égalité substantielle entre hommes et femmes, et interdise toute discrimination, directe ou indirecte, en raison du sexe *dans tous les domaines*, par une norme *d'effet direct*. Apparemment, les rédacteurs du projet de charte n'ont suivi cette voie qu'à propos de la corbeille relative aux droits sociaux.

– En second lieu, ne faut-il pas faire ressortir comme liberté essentielle, pour le nouveau millénaire, le droit à la non discrimination raciale ? Après tout, c'est un prolongement logique du principe du respect de la dignité de la personne humaine. Évoquée par l'article 20 du Pacte international et surtout par la grande Convention anti-raciale de 1965, la non discrimination raciale est le baromètre le plus évident du degré de tolérance d'une société qui se veut démocratique. Et c'est en application de la Convention mondiale de 1965 que les États européens ont adopté des dispositions pénales pour en assurer la répression. Dans quelques affaires récentes (*Jersild c/ Danemark*, 1994, *Remli c/ France*, 1996), la Cour de Strasbourg a paru quelque peu timide sur ce point. Or l'actualité montre qu'il faut être intransigeant en ce domaine, que le temps n'est pas venu de baisser la garde. L'Union européenne, qui a déjà milité et œuvré en ce sens, mériterait de proclamer en priorité en Europe le droit à la non discrimination raciale, acte dégradant par excellence – comme l'avait analysé jadis la Commission européenne dans l'affaire des asiatiques d'Afrique orientale.

Et comme la dignité de la personne humaine ne se partage pas, on pourrait imaginer, même, que l'on étudie sérieusement la possibilité d'insérer dans la Charte le droit à des garanties élémentaires d'humanité (logement, nourriture, vêtement, santé) au profit de l'homme ou de la femme en détresse, en situation très précaire, des exclus de la société. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe désirait que fût établi un Protocole additionnel à la Convention européenne sur ce point. Il est vrai que des difficultés techniques apparaissent quant à la justiciabilité d'un tel droit. Bref, le Conseil de l'Europe s'est contenté sur ce point d'une recommandation (n° R (2000) 3), adoptée le 19 janvier 2000 par le Comité des ministres, en renvoyant aux États le soin d'aménager de

tels droits. La Charte peut-elle aller plus loin ? Selon nous, elle ne saurait en tout cas ne pas reprendre ce standard minimum.

– Sur un tout autre plan, face à tous les défis et les effets parfois pervers engendrés par Internet, les progrès de la science mais aussi des tristes réalités comme le commerce d'enfants, la dissolution plus fréquente aujourd'hui de la cellule familiale, il serait bon de proclamer dans un article unique l'intérêt primordial qui s'attache à la *protection des droits des enfants en tous domaines*. Cela ne constituerait nullement une redondance par rapport à la Convention des Nations Unies sur la protection des enfants, mais marquerait la volonté de rendre pleinement effectives en Europe ses dispositions. Parce qu'après tout, une charte de ce genre ne doit pas seulement être lisible : elle doit aussi *sensibiliser* les individus qui en sont les *réels destinataires*. Toujours dans cet esprit, ne conviendrait-il pas de rappeler à un endroit ou à un autre – peut-être en préambule –, le droit de chacun en Europe à une société démocratique, pluraliste et tolérante, pour reprendre la célèbre formule énoncée par la Cour européenne de Strasbourg depuis son arrêt *Handyside c/ Royaume-Uni*. L'intérêt d'une telle clause n'est pas négligeable... ; on remarque d'ailleurs que parmi les « dispositions horizontales », le Presidium a repris la substance de l'article 17 de la Convention, qui prononce la déchéance de tous ceux qui invoquent la Convention européenne des droits de l'homme (liberté d'expression, de réunion...) pour mieux exclure et finalement détruire les droits de l'homme. La Commission et la Cour européennes n'ont jamais été dupes de ces *abus de droit* – même dans ce très mauvais arrêt *Lehideux et Isorni c/ France...*<sup>(2)</sup> –, et ont analysé l'article 17 comme une réaction de légitime défense de la société démocratique, face à ceux qui voudraient l'utiliser en détruisant l'esprit et la substance vitale.

Au total, le sentiment que nous avons est que les compléments ajoutés pour « moderniser » le texte de la Convention sont encore assez rares. En revanche, l'amputation du texte de la Convention n'est pas toujours très heureuse (nous pensons à l'article 5

---

<sup>(2)</sup> V. G. Cohen-Jonathan, « L'arrêt *Lehideux et Isorni c/ France* du 23 septembre 1998 – Observations critiques », *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 1er avril 1999. Et aussi « Négationnisme et droits de l'homme : droit européen et international (la décision du Comité des droits de l'homme des Nations Unies *Faurisson c/ France*) », *RTDH*, octobre 1997.

notamment), ou est source d'ambiguïté (combinaison des différentes clauses de limitation et formulation de la clause unique).

- En troisième lieu, *les droits procéduraux ne sont pas clairement définis*. Si le droit au juge semble étendu (c'est un acquis positif), il est formulé de manière lapidaire ; d'autre part, il ne faut pas oublier que la garantie de certains droits (droit à la vie, interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants...) engendre également une obligation procédurale spéciale, conférant à la victime le droit à une enquête effective et approfondie, rapide et impartiale (voir l'arrêt *Selmouni c/ France* du 28 juillet 1999<sup>(3)</sup>). Enfin, un système de protection des droits n'est parfait que si l'individu a les moyens de faire valoir les droits qu'on lui confère. Or, au plan européen, le contentieux communautaire n'offre pas toujours aux individus lésés dans leurs droits fondamentaux une voie de recours spéciale et accessible, comme le prévoit par exemple, en matière de droits fondamentaux, la Constitution allemande. On est loin du droit de recours supranational direct aménagé par la Convention européenne des droits de l'homme. Mais c'est là un point qu'explicitera sans doute Patrick Wachsmann. En tout cas, lorsque l'on parle du Conseil de l'Europe, il ne faudrait pas oublier que tout l'effort de ces dernières années a été de mettre l'accent sur *l'effectivité* des droits protégés (voir encore l'affaire *Selmouni*), et sur les obligations positives mises à la charge des États. On relèvera par exemple comment, dans les affaires *Lopez Ostra c/ Espagne* (1994) ou *Guerra c/ Italie* (1998), la Cour européenne, à partir de la protection du domicile, en est arrivée à reconnaître le droit à la protection du droit à un environnement sain et de qualité, et à contraindre les États à diffuser des informations propres à prévenir un danger de pollution.

Très rapidement maintenant, compte tenu du bref temps de parole dont nous disposons, nous voudrions simplement signaler une des lacunes essentielles de la Charte lorsqu'on la confronte à la Convention européenne, à savoir le *manque total de communication entre les deux systèmes*. Or des interférences ne sont pas exclues.

---

<sup>(3)</sup> V. notre commentaire à la *Revue Générale de Droit international public*, 2000, n° 1, pp. 181 et s.

## II. Les interférences entre la Charte et la Convention européenne des droits de l'homme sont apparemment réduites

### A. Le domaine des interférences

– D'abord, le champ d'application de la Charte concerne les actes des institutions européennes et l'application par les Etats du droit communautaire. Pour le reste, c'est la compétence nationale, sous le contrôle de la seule Cour de Strasbourg, qui s'applique (CJCE, arrêt *Kremzow*).

– En second lieu, il ne peut y avoir d'interférences s'agissant de droits qui ne sont garantis que par un seul des deux instruments. Ainsi, les droits sociaux qu'aborde la Charte ne sont pas garantis pour l'essentiel (hormis la liberté syndicale, l'interdiction du travail forcé...) dans la Convention européenne, sauf éventuellement par le biais du principe de non discrimination.

– Troisièmement, il est prévu de manière générale que si une norme européenne, telle qu'elle est interprétée par la Cour de Strasbourg, accorde un statut plus favorable à l'individu, elle primera toute autre disposition. Le principe est clair, mais son application sera parfois délicate. Qui tranchera ? Le juge national ? La Cour de Luxembourg saisie par voie de question préjudicielle ?

– Par ailleurs, aujourd'hui, la Cour de Luxembourg applique assez couramment les dispositions de la Convention à la lumière de la jurisprudence de la Cour. La célèbre décision rendue le 17 décembre 1998 (*Baustahlgewebe GmbH*) en est un exemple éloquent. Cette dernière tendance est à relever, mais elle ne signifie pas que le juge communautaire interprétera toujours les dispositions issues de la Convention de la même manière que le Juge de Strasbourg. Quelques exemples sont le plus souvent cités. Il y a bien sûr l'arrêt *Hoechst*, où le juge de Luxembourg a interprété l'article 8 de la Convention sur la protection du domicile de manière contraire à la Convention. Sans évoquer les questions relatives à la libre circulation des informations concernant les cliniques pratiquant l'IVG (affaire *Grogan et autres*), on se demande si la Cour de Strasbourg n'aurait pas une attitude plus nuancée que celle de Luxembourg concernant la portée du refus de se soumettre à un test de dépistage du Sida au cours d'une visite médicale d'embauche pour un emploi temporaire de secrétaire-dactylo (et non de pilote de

ligne...)<sup>(4)</sup>. Dernièrement, dans l'affaire *Emesa Sugar*, par une ordonnance du 4 février 2000, la Cour de Luxembourg justifie le refus du dépôt d'observations de la requérante en réponse aux conclusions de l'avocat général, contrairement à la jurisprudence *Vermeulen c/ Belgique* (1996) qui soumet les membres du Parquet aux règles du procès équitable. Voilà une question à laquelle les juges de Strasbourg songeront sans aucun doute quand ils statueront sur la conformité à l'article 6 de la Convention – et en particulier au caractère contradictoire de la procédure – des modalités d'intervention du commissaire du gouvernement devant le Conseil d'État (la requête dirigée contre la France a été jugée recevable<sup>(5)</sup>). Il est vrai que la situation n'est pas totalement identique. Enfin, de manière plus générale, à supposer même que les deux juges européens aient la même perception d'un droit fondamental, il n'est pas certain qu'ils apprécient les *limitations admissibles* de la même manière, la Cour de Luxembourg ayant peut-être, selon certains, tendance à privilégier les considérations économiques par rapport aux droits de la personne humaine. Le risque ne serait pas illusoire compte tenu de la « souplesse » de la clause unique de limitation, qui accorde à la « puissance publique » une marge d'appréciation, quels que soient les droits garantis, dont le contrôle apparaît assez délicat.

Quoi qu'il en soit, ces interférences matérielles peuvent aboutir aussi à des *interférences organiques*. En effet, la Cour de Strasbourg ne peut recevoir de requêtes dirigées directement contre la Communauté, qui n'est pas partie à la Convention. En revanche, les 15 Etats qui la composent ont tous ratifié la Convention européenne : rien, dès lors, n'empêche un individu de mettre en cause une *mesure nationale d'application du droit communautaire*

---

<sup>(4)</sup> Point 21, *RUDH* 1994, p426. La même observation peut être faite à propos du refus de la Cour de Luxembourg de condamner une discrimination basée sur l'orientation sexuelle : v. *Grant*, 17 févr. 1998, *RUDH* n° 1-2, p. 45. V. G. Cohen-Jonathan, *Aspects européens des droits fondamentaux*, Montchrestien, 1999, pp. 159 et 166.

<sup>(5)</sup> Décision du 29 février 2000, affaire *Kreff contre France*, concernant la non communication des conclusions du commissaire du gouvernement à la requérante. La requête a été jugée recevable sous l'angle du droit à un procès équitable. Le dessaisissement au profit de la Grande chambre est préconisé, certes en raison de l'intérêt de l'arrêt à rendre pour la France, « mais aussi en raison de l'intérêt particulier que revêt le grief au regard du droit communautaire » (Note d'information de la Cour européenne des droits de l'homme, n° 15, p 10).

– directive ou règlement. Dans ce cas, c'est le droit communautaire qui, indirectement mais sûrement, peut être mis en cause au nom de la Convention. Tel est le principe posé dans l'arrêt *Cantoni c/ France* du 15 novembre 1996. Plus récemment, dans une décision du 18 février 1999, *Matthews c/ Royaume-Uni*, la Cour a condamné le Royaume-Uni pour n'avoir pas étendu le droit de suffrage aux élections européennes aux citoyens de Gibraltar<sup>(6)</sup>. Même s'il ne faisait qu'appliquer les dispositions d'accords communautaires conclus dans le cadre de l'Union, du droit primaire ou « constitutionnel », le Royaume-Uni demeurerait responsable de la bonne application du premier protocole additionnel à la Convention européenne concernant le droit à de libres élections législatives. Car, dit la Cour – et la formule est importante –, « la Convention n'exclut pas le transfert de compétence à des organes internationaux, pourvu que les droits garantis par la Convention continuent d'être *reconnus*. Pareil transfert ne fait donc pas disparaître la responsabilité des Etats membres » (§ 2). La « Constitution communautaire » n'échappe pas à cette règle. On remarquera qu'en l'espèce, aucun recours n'était possible contre ce droit primaire communautaire devant le juge de Luxembourg, et que Madame Matthews était ainsi victime d'un déni de justice patent. Nous pensons que la Cour de Strasbourg a voulu rappeler qu'elle restait le responsable suprême des libertés pour l'ensemble de l'Europe. Cela ne signifie pas qu'elle exige de l'Union une protection identique à celle qu'elle accorde, mais au moins une *protection équivalente*. Comme pour les Etats, une certaine marge d'appréciation est consentie à l'Union (autre forme du principe de subsidiarité...), à condition qu'il ne soit pas porté atteinte à la substance du droit protégé. Comment y parvenir ?

## **B. Les éléments de coordination**

– Il y a bien sûr la formule de l'adhésion de la Communauté – voire aujourd'hui de l'Union – à la Convention européenne. C'est une solution assez lourde pour la Cour de Strasbourg, déjà surchargée. Mais si la Cour de Luxembourg et les juges nationaux remplissent leur office, il y a de fortes chances que la plupart des requêtes présentées à Strasbourg soient rejetées comme manifestement mal fondées, dès l'examen de recevabilité, compte

---

<sup>(6)</sup> V. G. Cohen-Jonathan et J.-F. Flauss, « À propos de l'arrêt *Matthews contre Royaume-Uni* (18 février 1999) », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1999, n° 4, pp. 637-657.

tenu de la marge d'appréciation consentie. D'autre part, si les recours communautaires n'ont pu être épuisés, du fait de la structure du contentieux, on devrait prévoir qu'en toute occurrence, la Cour des droits de l'homme sollicite un avis motivé du Juge de Luxembourg.

– Sans doute, l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme suppose de régler plusieurs problèmes. Parmi ceux qui présentent une nature technique, aucun n'est insoluble. Nous en avons déjà fait l'inventaire dans notre étude sur « L'adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme » (*Journal des tribunaux – Droit européen*, 16 mars 1995, pp. 49 et s.). Quoi qu'il en soit, il est impensable que « coexistent » en Europe deux (ou plusieurs) instruments relatifs aux droits de l'homme, même si certains n'ont qu'une valeur déclaratoire, et éventuellement deux séries de grands principes jurisprudentiels portant sur les mêmes sujets. Il faut assurer un minimum de cohérence. On ne saurait admettre une absence totale de communication entre les deux organisations. A défaut d'adhésion à la Convention, il faut établir un lien de coordination entre les deux « systèmes ». A cet égard, on se souvient que dans le projet d'Union politique de 1954, on avait intégré dans le texte constitutif la Convention européenne et son premier protocole additionnel. On avait prévu aussi que la Cour de Luxembourg (cette fois) puisse demander un *avis* autorisé à celle de Strasbourg chaque fois qu'une question sérieuse d'interprétation d'un droit de l'homme se poserait. Ce serait peut-être là une solution minimum qui, ajoutée à une bonne application de la jurisprudence de la Cour européenne, assurerait aux individus une meilleure protection de leurs droits, et éviterait les divergences sur les grandes questions de principe. A leur sujet, il nous paraît que la primauté doit être accordée au juge de Strasbourg, garant de l'ordre public des libertés pour l'ensemble de l'Europe. Cette conviction concerne les « droits civils et politiques ». Elle ne fait pas obstacle à ce que l'Union favorise les droits du citoyen communautaire, et consolide surtout les droits sociaux et culturels (au sens de l'article 27 de la Déclaration universelle) pour bien marquer *l'indivisibilité* des droits de l'homme. Bien au contraire, c'est sur ce dernier plan que l'on se situera pour apprécier l'originalité et surtout la raison d'être de cette nouvelle Charte des droits fondamentaux.

**M. Philippe LÉGER,  
avocat général à la Cour de justice des  
Communautés européennes**

L'avantage d'intervenir en fin de parcours est que mon propos pourra être sensiblement allégé en raison des interventions précédentes.

Quelques mots du droit communautaire des droits fondamentaux. Notre époque se caractérise par le souci, affirmé à tous les niveaux géographiques du monde, de la protection des droits fondamentaux et du respect des droits de l'homme : au plan mondial avec la déclaration de l'ONU, au plan régional ou continental avec la Convention européenne des droits de l'homme, avec des textes comparables sur le continent africain, et au plan national, avec la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, les Britanniques ayant élaboré des textes en la matière dès le 12<sup>e</sup> siècle !

Il existe aussi un droit communautaire des droits fondamentaux. Je l'ai rencontré. Il n'existait cependant pas à l'origine. Dans les traités constitutifs de Paris ou de Rome, il s'agissait de faire un marché commun sans penser un instant aux droits fondamentaux.

Au fil de l'évolution de ces quarante dernières années, deux ordres juridiques européens, celui-ci de la Convention européenne des droits de l'homme et l'ordre juridique communautaire, ont fonctionné en parallèle. Ils s'ignoraient mais ne se gênaient pas trop l'un l'autre, la Cour de Strasbourg commençant à s'intéresser à des aspects plus économiques que purement individuels et la Cour de Luxembourg étant appelée à se prononcer sur des aspects plus individuels qu'économiques.

Les textes politiques fondamentaux communautaires, nombreux de la part du Parlement européen, du Conseil et de la Commission dans les années 70 et 80 affirmant la nécessité pour l'Europe communautaire de respecter les droits fondamentaux, n'ont jamais eu un caractère contraignant. En revanche, comme le

soulignait Mme la ministre de la justice, la jurisprudence de la Cour de justice, dès les années soixante-dix/soixante-quinze, a intégré très progressivement dans sa jurisprudence relative au marché commun, au droit des marchands, la préoccupation du respect des droits fondamentaux, telle qu'énoncée par la CEDH et telle qu'elle est appliquée et interprétée par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Aujourd'hui, il suffit de considérer les arrêts de 1998 ou 1999 : la Cour de Luxembourg et le Tribunal de première instance n'hésitent pas à intégrer dans leurs décisions des références expresses aux arrêts de la Cour de Strasbourg.

Tentons de faire le point aujourd'hui, en droit positif, sur le droit communautaire des droits fondamentaux. La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes reprend l'économie des décisions de la Cour de Strasbourg. La Cour de Luxembourg a rappelé la nécessité du droit au respect de la vie privée et familiale et le droit au regroupement familial. Dans un arrêt de 1998, elle a placé sur un même plan la liberté de circulation des marchandises – l'objet même du droit communautaire – et la liberté d'expression et elle a fait prévaloir celle-ci sur la liberté de circulation des marchandises. Enfin, si l'on se réfère aux droits de nature procédurale, l'article 6 de la CEDH a été appliqué à plusieurs reprises, tant par le Tribunal de première instance de Luxembourg à l'égard de décisions de la Commission que par la Cour de justice des Communautés à l'égard de décisions du Tribunal de première instance.

La jurisprudence de la Cour de Luxembourg sur les droits fondamentaux est devenue abondante. Est-elle appelée à devenir plus abondante dans l'avenir ? Oui, si l'on se réfère au traité d'Amsterdam qui vient d'entrer en vigueur, et est riche en perspectives de développement des droits fondamentaux. Le contenu des articles 6, alinéa 1, et 6, alinéa 2 rappellent que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales font partie des fondements même de la Communauté.

Je rappelle l'article 13 du traité instituant la Communauté européenne : « *Le Conseil, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission, et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race, ou l'origine ethnique, la*

*religion, ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* ».

Il y a là en germe dans le droit communautaire une possibilité pour les institutions communautaires de développer la nécessaire protection des droits fondamentaux sur tous les plans.

Par là même, s'agissant d'actes communautaires, à terme, si ce développement se fait, c'est bien la Cour de Luxembourg qui sera appelée à se prononcer sur le point de savoir si ces actes ont été pris en conformité avec le traité communautaire. Avec des limites ! Mon voisin, à l'instant, en a rappelé une : les limites de nature procédurale. N'importe qui ne peut pas saisir la Cour de justice des Communautés européennes pour obtenir l'annulation d'un acte qui lui paraîtrait contraire aux droits fondamentaux.

D'autres limitations de fond touchent à la PESC et aux actes qui mettent en cause l'exercice par un Etat de l'ordre public. Autant Mme Guigou que Mme Berès indiquaient que l'on doit pouvoir trouver les moyens de former plus facilement des recours pour faire respecter les droits fondamentaux dans le cadre communautaire. Sans doute cela est-il possible, mais il convient de manier cela avec précaution, du fait des délais de recours qui – c'est le cas pour la Cour de Luxembourg – ne font que croître en raison de l'augmentation des procédures engagées. Si, d'un jour à l'autre, un droit de recours individuel était ouvert à toute personne, la Cour serait immédiatement submergée, avec pour conséquence la disparition du respect du droit fondamental.

Dernière observation : à ce point de l'évolution des droits fondamentaux en Europe et du droit communautaire des droits fondamentaux dans une Europe plus réduite, pour l'instant il convient de se demander si l'on assiste à un phénomène d'osmose, d'absorption, de séparation, voire de rupture plus brutale. Des juristes se sont penchés sur la question. Certains – je pense au professeur Gridel – ont écrit que ce qui se passe actuellement est un phénomène d'osmose entre le droit communautaire et le droit des droits de l'homme résultant de la CEDH. Progressivement, il semble que tout s'emboîte favorablement.

Le professeur Sudre fait le même constat et émet l'hypothèse qu'à relativement court terme, le droit communautaire des droits de

l'homme va absorber le droit des droits fondamentaux de Strasbourg. D'autres se demandent si une Charte des droits fondamentaux nouvelle vient se placer dans cet ensemble. Pour ma part, je ne sais pas comment. N'aboutira-t-on pas à une séparation radicale de deux ordres juridiques, celui de Strasbourg et celui de Luxembourg, malgré l'incontestable mouvement tendant à assurer leur osmose ?

**M. Patrick WACHSMANN,  
professeur à l'Université Robert Schuman de  
Strasbourg**

A beaucoup d'égards, il est prématuré de parler du contrôle de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne mais, en même temps, il faut en parler. Pourquoi ?

Il en est de la Charte comme d'une constitution, comme d'une convention relative aux droits de l'homme. Elle constituera un engagement que l'on prend vis-à-vis de soi-même, des citoyens de l'Union européenne, par rapport au passé, au présent et à l'avenir. Or, l'expérience prouve malheureusement que les engagements ne sont pas toujours respectés.

Pour vérifier le respect de ces engagements, il faut un contrôleur qui, dans la tradition de l'Etat de droit et de la Communauté de droit, est un juge. Il faudra donc un juge pour la Charte. Sans quoi, ses prescriptions risquent d'être vides de sens.

Cela signifie que le fait de se prononcer sur le contrôle de la Charte suppose de régler le problème préalable de sa valeur juridique dont on ne peut préjuger, le texte n'étant pas abouti.

Deux possibilités se profilent : la première, minimaliste, selon laquelle la Charte sera une simple déclaration interinstitutionnelle, solennellement approuvée par le Conseil, le Parlement européen et la Commission, ce qui n'offre normalement guère de perspectives du point de vue du contrôle juridictionnel exercé par la Cour de justice des Communautés européennes – encore moins d'ailleurs de la part des juridictions nationales des divers Etats membres de l'Union.

Ainsi, sur le plan strictement juridique, peu de choses auraient avancé. On aurait simplement rédigé une énième version d'une Déclaration des droits dont le modèle serait américain, français 1789, rectifié en 1946, allemand, italien, ou encore la Convention européenne des droits de l'Homme à laquelle il n'est pas interdit de joindre la Charte sociale européenne, pas plus que les autres

réalisations conventionnelles du Conseil de l'Europe, notamment dans le domaine bioéthique. Mais rien n'aurait été changé par rapport à l'existant, tel qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes – que M. l'Avocat général Léger évoquait – à savoir par rapport aux principes généraux du droit communautaire, qui tiennent compte des conventions relatives aux droits de l'homme, essentiellement de la Convention européenne des droits de l'homme, de préférence, mais pas toujours telle qu'interprétée à Strasbourg.

La seconde possibilité est celle d'une réalisation conventionnelle, autrement dit d'une modification des traités sur l'Union européenne et instituant la Communauté européenne intégrant cette Charte des droits fondamentaux, avec le statut de droit originaire selon la terminologie communautaire. Cela impliquerait la possibilité pour la Cour de justice des Communautés d'appliquer, en tant qu'élément du droit originaire, cette future Charte quel que soit son contenu. Aura-t-on beaucoup gagné par rapport à la situation existante ?

Pour me défausser, en quelque sorte, à ce niveau, je dirais que tout dépend du contenu de la Charte, c'est-à-dire de son originalité par rapport à l'existant. S'agissant de la première corbeille en matière des droits civils et politiques, quelles avancées l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne est-il disposé à entreprendre ? Certaines perspectives agrément à tel Etat mais pas toutes. Pour ne parler que de la France, je pense au problème redoutable du droit des minorités : l'intégrera-t-on ou pas ? Nous aurons bientôt la réponse.

Parlant de progrès par rapport à l'existant, je voudrais attirer l'attention sur le fait qu'il ne suffit pas de prendre en considération le texte même de la Convention européenne des droits de l'homme, tel qu'il a été rédigé en 1950 et amendé depuis. Le texte de la Convention n'a de sens, évidemment, qu'interprété par la jurisprudence de l'ancienne Commission et de la Cour européenne des droits de l'homme. Or, comme l'a rappelé le Doyen Cohen-Jonathan, cette jurisprudence est aujourd'hui considérable et a conduit à des avancées qui actualisent ce texte.

La Cour européenne des droits de l'homme l'a dit avec force : d'une part, les droits proclamés dans la Convention ne sont pas

abstraites et théoriques, mais concrets et effectifs, d'autre part, ce sont des droits à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles. Sa jurisprudence traduit d'une manière peut-être imparfaite mais forte ces deux idées.

Il a ainsi été question de l'environnement. La jurisprudence dynamique de la Cour européenne des droits de l'homme interprétant l'article 8 de la Convention sur le droit au respect de la vie privée et familiale et sur le droit au respect du domicile a conduit la Cour européenne des droits de l'homme à consacrer déjà certains aspects du droit au respect de l'environnement.

On a parlé de la bioéthique. Même si pour l'instant aucune occasion n'a été donnée à la Cour de Strasbourg de se prononcer sur cette question, il est clair que l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants impliquera à ses yeux des conséquences fondamentales dans le domaine de la bioéthique ; par exemple, l'interdiction de pratiquer des interventions sur le corps humain en dehors du consentement éclairé et libre de la personne en cause.

Il est donc essentiel de ne pas perdre de vue la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui est considérable et dynamique.

S'agissant de la deuxième corbeille, c'est-à-dire des droits liés à la citoyenneté européenne, dont le bénéfice serait donc limité aux ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, comme il y a dans la Déclaration de 1789 des droits de l'homme d'un côté et des droits du citoyen d'un autre côté, on en est surtout à la codification de l'acquis, même s'il est récent, puisqu'il résulte des stipulations des traités de Maastricht et d'Amsterdam.

S'agissant de la troisième corbeille concernant les droits sociaux, la question se pose de savoir ce à quoi nos partenaires – y compris notre partenaire britannique – sont prêts à consentir aujourd'hui. Si l'on aboutit, d'une part, à la consécration de ces droits sociaux, j'entends par là une définition précise ne se ramenant pas à une déclaration d'intention et, d'autre part, à l'insertion de la Charte des droits fondamentaux dans un traité faisant partie du droit originaire, on aura alors – mais à cette condition seulement – fait une avancée significative.

Dotées d'une charte des droits fondamentaux, l'Union et la Communauté pourront-elles continuer d'éluder la question de leur adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme ? Il faut rappeler que la situation actuelle – et la mise en œuvre du traité d'Amsterdam en matière de justice et d'affaires intérieures ne fera qu'aggraver les choses – comporte un risque de contradictions, à propos des droits de l'homme, entre la Cour de justice des Communautés européennes et la Cour européenne des droits de l'homme. Outre les désaccords jurisprudentiels, dont l'ordonnance rendue par la Cour de justice le 4 février 2000 dans l'affaire *Emesa Sugar* – quant à l'application du principe du contradictoire aux conclusions de l'avocat général – vient rappeler qu'ils ne sont pas que théoriques, c'est à propos d'une même affaire que les deux Cours peuvent diverger, celle de Luxembourg exerçant son office à l'égard des autorités communautaires ou dans le cadre d'un recours préjudiciel, celle de Strasbourg étant juge du comportement des Etats au regard de la Convention même lorsqu'ils agissent en tant qu'exécutants du droit communautaire.

En l'état actuel des travaux de la convention (article H4 des clauses horizontales, texte du 18 avril 2000), il est prévu qu'« *Aucune disposition de la présente Charte ne peut être interprétée comme restreignant la portée des droits garantis par (...) les conventions internationales ratifiées par les Etats membres, dont la Convention européenne des droits de l'Homme telle qu'interprétée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme* ». Une telle clause est tout à fait satisfaisante – il faut d'ailleurs noter qu'elle eût interdit à la Cour de justice de rendre son jugement *Emesa Sugar*, qui va à l'encontre d'une jurisprudence bien établie de la Cour de Strasbourg. Mais elle risque fort de rester sans effet pratique, tant qu'une possible intervention de la Cour européenne des droits de l'homme, sur saisine d'un particulier, ne vient pas garantir que sa méconnaissance serait sanctionnée.

Rappelons que c'est seulement l'acceptation en 1981 du droit de recours individuel qui a véritablement convaincu les juridictions françaises de la nécessité d'appliquer la Convention européenne des droits de l'Homme conformément à l'interprétation qu'en donne la Cour de Strasbourg : la seule ratification, en 1974, n'y avait pas suffi. L'expérience a été faite dans tous les Etats parties à la

Convention : seule la menace d'une sanction juridictionnelle est de nature à rendre véritablement effectives les obligations qu'elle comporte. La garantie de non-répression que comporte l'article H4 du projet actuel appelle, à son tour, la garantie pratique de l'adhésion. Au niveau des symboles, dont la plupart des interventions précédentes ont montré qu'ils étaient primordiaux dans l'initiative de rédiger une Charte, l'adhésion serait, incontestablement, un acte de foi en une Europe des valeurs. Tout comme la ratification de la Convention européenne des droits de l'Homme par les Etats a conduit à placer leurs juridictions suprêmes sous le contrôle de la Cour de Strasbourg quant aux droits fondamentaux, l'adhésion de l'Union et de la Communauté serait le signe que cette Europe des marchands ou des policiers à laquelle on ramène parfois si abusivement la construction communautaire accepte de se placer, y compris dans le chef de sa Cour de justice, sous le contrôle du juge des droits de l'homme de la plus grande Europe. Rappelons d'ailleurs qu'il ne s'agirait ici que de garantir le respect d'un standard minimum et que la Convention européenne des droits de l'Homme (article 53), pas plus d'ailleurs que l'article H4 du projet en cours de discussion, n'a jamais interdit d'aller plus loin dans la protection des droits de l'homme ou d'en garantir d'autres.

A côté de l'adhésion de la Convention européenne des droits de l'Homme, il importe également d'opérer un renforcement des droits de recourir à la Cour de justice des Communautés européennes (M. l'Avocat général Léger y faisait allusion tout à l'heure). La création d'un recours direct en garantie des droits fondamentaux – à l'image du recours direct de constitutionnalité tel qu'il existe devant la Cour constitutionnelle allemande – s'impose aujourd'hui en droit communautaire. La rédaction d'une Charte y trouverait évidemment sa traduction procédurale.

Il est temps également d'assouplir les conditions de recevabilité des recours en annulation (article 230 du traité instituant la Communauté européenne), afin de permettre le recours des particuliers intéressés à l'encontre des actes réglementaires, à l'image de ce que permet le recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif français. Il faudra aussi revoir les dispositions, issues du traité d'Amsterdam, relatives aux compétences de la Cour de justice suite à la communautarisation partielle du troisième pilier (justice et affaires intérieures). Le système, avec la distinction des

premier et troisième piliers et les bémols apportés à la compétence de la cour, est d'une très grande et inutile complexité. La Cour de justice des Communautés européennes, dans ses propositions et réflexions sur l'avenir du système juridictionnel de l'Union (1999), a insisté sur le besoin d'assurer un système juridictionnel « *transparent, compréhensible et accessible au public* », ce qui, assurément, n'est pas le cas actuellement.

Ce n'est qu'à ces conditions procédurales, c'est-à-dire concrètes et juridiques, que l'on aura fait autre chose que de simples déclarations sans impact pratique pour les citoyens de l'Union. Alors seulement, la Charte pourra être une réussite que nous souhaitons tous.

## CONCLUSION

**M. Pierre MOSCOVICI,  
ministre délégué, chargé des Affaires européennes**

Je veux en premier lieu remercier le Président Alain Barrau pour cette nouvelle initiative qui permet à la représentation nationale, mais aussi dans le cas présent à la société civile, de pouvoir débattre de ce qui sera incontestablement un élément très important de la prochaine Présidence française de l'Union : l'adoption d'une Charte des droits fondamentaux.

Vous êtes réunis depuis le début de l'après-midi sur ce thème, et je sais que vous avez abordé un certain nombre de points dont certains constituent, pour les acteurs et les observateurs avertis que vous êtes, des difficultés. Je ne prétends pas ici vous faire la démonstration que la rédaction de cette Charte n'en pose aucune à nos yeux. Je ne vous livrerai pas non plus ce que pourrait être la vision idéale qu'aurait le Gouvernement français de ce texte.

J'entends, en effet, respecter le travail de la Convention, menée de façon particulièrement intelligente et responsable par le Président Herzog, dont je veux saluer l'action en cette occasion.

Néanmoins, je tiens à souligner devant vous quelques points qui paraissent particulièrement importants aux yeux du Gouvernement, et qui définissent ainsi notre approche de ce que doit être la Charte des droits fondamentaux.

Comme vous le savez, c'est à Cologne, à l'initiative de la Présidence allemande, que les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Quinze ont choisi de confier à une enceinte *ad hoc*, qui s'est elle-même dénommée « convention », le soin de rédiger une Charte réunissant les droits fondamentaux, « afin d'ancrer leur importance exceptionnelle et leur portée de manière visible pour les citoyens de l'Union ».

Les conclusions du Conseil européen de Cologne précisent par ailleurs la « feuille de route » – je préfère cette expression au terme « mandat » que certains utilisent – que doit suivre la Convention ; feuille de route qui insiste tout particulièrement sur les grandes lignes du contenu de cette Charte – ce que l'on désigne désormais couramment comme « les trois corbeilles » de ce texte, et sur lesquelles je reviendrai un peu plus tard.

A la suite du Conseil européen de Cologne, celui de Tampere a défini la composition et les modalités de travail de la Convention. Je ne vous décrirai pas le détail – que vous connaissez mieux que moi encore – de la composition de la Convention, mais je veux insister sur le caractère radicalement nouveau de la démarche retenue. En effet, pour la première fois, est confié à une enceinte composée en majorité de parlementaires nationaux et européens, ainsi qu'à des personnalités représentant les Chefs d'Etat et de Gouvernement, le soin de rédiger un texte qui est appelé à être avalisé par le Parlement européen, la Commission et le Conseil européen.

Cette volonté d'intégrer les parlementaires a été fortement soutenue par la France, car il nous paraissait indispensable, s'agissant des droits fondamentaux, de recourir à un processus qui associe au mieux les représentants des citoyens. C'est pour cette même raison que nous sommes également très satisfaits de la large consultation de l'ensemble des représentants de la société civile qui est faite, tant au niveau de la Convention – je crois savoir d'ailleurs que la Convention va y consacrer ses deux prochaines journées de travail, jeudi et vendredi prochain – qu'au niveau des différents Etats membres. Cet exemple de transparence est, je crois, à souligner, même si une telle démarche implique une gestion parfois complexe et surtout un travail considérable pour ceux qui participent à la Convention.

Mais surtout cette initiative montre, à l'heure où sont engagées des réformes fondamentales des Institutions de l'Union, dans le cadre de la Conférence intergouvernementale, que l'Union européenne sait aussi innover de façon pragmatique et concrète.

C'est en décembre dernier que la Convention a commencé ses travaux et elle aborde, depuis le début du mois d'avril, la dernière

partie de sa mission - la plus délicate aussi, sans doute - en discutant des droits économiques et sociaux.

Dès le début, un certain nombre de grandes questions se sont posées : certaines relèvent de la compétence de la Convention, d'autres, tout aussi légitimes, ressortissent au contraire exclusivement à la compétence du Conseil européen. Je veux aborder devant vous les plus importantes de ces questions, sans prétendre être exhaustif.

En tout premier lieu, je veux évoquer la question qui a pu vous mobiliser cet après-midi encore et que je crois nécessaire de relativiser : la valeur de la Charte.

Vous le savez, les conclusions de Cologne sont particulièrement claires à ce sujet : le premier objectif fixé à la Convention est de rédiger un projet de Charte qui sera transmis au Conseil en vue de sa proclamation par les trois grandes Institutions de l'Union. Ce texte se veut donc avant tout un acte politique et je ne vois rien, à l'heure où chacun appelle de ses vœux une Europe plus politique, qui permette de dire qu'il s'agit là d'un pis-aller ou d'un manque d'ambition.

Bien au contraire, et je crois que ceux qui participent directement aux travaux de la Convention – je tiens à saluer bien entendu Guy Braibant, mais aussi nos parlementaires nationaux, François Loncle, Hubert Haenel, et leurs suppléantes, Mesdames Marie-Madeleine Dieulangard et Nicole Ameline, ainsi que nos parlementaires européens, Pervenche Berès et Georges Berthu – ne me contrediront pas. Cet objectif représente déjà un énorme enjeu.

Mais surtout, il me paraît de bon sens de ne s'interroger sur une éventuelle valeur contraignante de cette Charte que lorsque nous connaissons le projet rédigé par la Convention. Plus ce texte sera percutant, fort, concis, lisible, plus la question de sa valeur juridique et de son éventuelle insertion dans les traités sera pertinente. Je crois donc qu'il est important sur ce point de ne pas inverser la logique et de ne pas se tromper de débat.

A ce titre, je tiens aussi à rappeler que conférer un caractère contraignant à ce texte poserait pour certains de nos partenaires des difficultés particulières. Je pense notamment au Danemark, pour

lequel une telle option conduirait nécessairement à l'organisation d'un référendum. Pour d'autres, il y aurait sûrement des questions constitutionnelles qui se poseraient.

L'objectif pour nous est donc de disposer du meilleur texte possible lors du Conseil européen de Nice qui doit conclure notre Présidence. Et je crois que l'urgence pour l'Union en ce domaine est avant tout politique.

Au demeurant, il me semble que la ligne choisie par le Président Herzog est la bonne. Il a fait le choix de conduire les travaux de rédaction du projet de Charte comme si cette Charte devait être un jour contraignante. C'était sans doute la meilleure solution et je lui fais toute confiance pour parvenir à un résultat probant.

Une autre question, le plus souvent formulée sous forme critique, a également surgi dès le début des travaux de la Charte : le fait que le projet de Charte constituerait une sorte de « doublon » de la Convention européenne des droits de l'Homme, risquant d'entraîner par là une confusion aux yeux des citoyens, voire « une Europe des droits de l'Homme à deux vitesses. »

Là encore, je crois qu'il est nécessaire de mieux évaluer un tel risque. En termes de contenu tout d'abord, la Charte constituera un texte plus global que la Convention européenne des droits de l'Homme, puisqu'elle doit non seulement contenir les droits civiques et politiques, tels qu'on peut les trouver dans la CEDH, mais aussi les droits inhérents à la citoyenneté européenne ainsi que les droits économiques et sociaux. Son contenu est donc plus large et un tel projet a tout à fait sa légitimité propre, ainsi que l'ont d'ailleurs eux-mêmes reconnu récemment les membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans leur résolution relative à la Charte.

S'agissant du risque de confusion ou même d'éventuelle concurrence entre la Cour de Luxembourg et celle de Strasbourg, il est certain que lorsque la Convention reprend des droits directement issus de la CEDH, elle doit veiller à une formulation la plus proche possible de celle-ci et de la jurisprudence de la Cour des droits de l'Homme, afin d'assurer la plus grande sécurité juridique.

Autre élément qui doit permettre de réduire les inquiétudes, me semble-t-il, la Charte concernera d'abord les Institutions de l'Union, conformément aux conclusions de Cologne, et, de ce point de vue, les partisans des droits de l'Homme que nous sommes tous ici ne peuvent que se réjouir, car cette initiative comble un vide, la Communauté en tant que telle n'étant pas justiciable – et nous souhaitons que cela demeure ainsi – de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Enfin, soyons réalistes, la Cour de Justice des Communautés européennes a déjà la faculté de recourir, pour élaborer sa jurisprudence, aux principes contenus dans la CEDH. En effet, en vertu de l'article 6 paragraphe 2 du traité de l'Union, « l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales », et ce respect est assuré par l'intermédiaire de la CJCE.

Encore une fois, la Charte devrait, au contraire des craintes qui ont pu apparaître, aller dans le sens d'une plus grande sûreté juridique, puisque, d'une certaine façon elle donne une traduction précise de l'article 6.

Mais je veux maintenant en venir à ce qui est pour le Gouvernement le plus important : le contenu de cette Charte.

Le but essentiel de ce projet, ainsi que le rappellent les conclusions de Cologne, est avant tout de montrer aux citoyens que l'Union européenne ne saurait se réduire à un grand marché, doté d'une monnaie unique. C'est pourquoi la Charte doit devenir un « référentiel de valeurs », soulignant que l'Union est avant tout une communauté de civilisation, régie par des principes communs et par les droits fondamentaux de la personne humaine.

C'est pourquoi les conclusions de Cologne ont défini trois « corbeilles » de droits que doit contenir ce texte ; je les cite :

1. Première corbeille : la liberté, l'égalité et « les droits de procédure tels que garantis par la CEDH et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire »,

2. Deuxième corbeille : « les droits fondamentaux réservés aux citoyens de l'Union », comme le droit de vote aux élections municipales et européennes,

3. Enfin la troisième corbeille doit contenir « des droits économiques et sociaux tels qu'énoncés dans la Charte sociale européenne et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, dans la mesure où ils ne justifient pas uniquement des objectifs pour l'action de l'Union ».

C'est bien entendu cette dernière « corbeille » des droits économiques et sociaux qui constitue le cœur de cette démarche, puisqu'elle souligne le caractère global du projet et qu'elle traduira la réalité du modèle social européen.

Il est vrai, ne nous le cachons pas, que les premiers débats ont montré que, sur ce point, les choses n'allaient pas de soi pour tous nos partenaires. Certains pays nordiques et nos amis Britanniques s'opposent à nous sur l'ampleur et la portée de ces droits. Ainsi, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives, le droit de grève, mais aussi le droit à un salaire minimum – ou, du moins, l'insertion dans la Charte européenne de tels droits – ont pu être contestés par certains. Par ailleurs, au delà d'une opposition de fond sur certains droits, la position de plusieurs Etats membres consiste à refuser l'inscription de droits qui ne constitueraient que des objectifs programmatiques et non des droits effectifs.

Je crois que sur ce point il faut avoir une lecture souple et volontariste de la « feuille de route » dessinée par les conclusions du Conseil européen de Cologne. Le droit à l'emploi ne saurait être évincé, au prétexte qu'il s'apparente plus à un objectif qu'à un droit effectif. Cette conception peut d'ailleurs être aisément contrée, si on se rappelle que l'ensemble des dispositifs mis en oeuvre depuis Amsterdam – lignes directrices pour l'emploi, pacte européen pour l'emploi ... – ont donné corps à ce droit à l'emploi, qui ne constitue plus seulement un objectif.

La France accorde une importance toute particulière à ces droits : pour nous, cet exercice n'a, en vérité, de sens que s'il comprend un volet substantiel en termes de droits économiques et sociaux. Il est effectivement clair que droits civils, droits politiques et droits économiques et sociaux sont interdépendants: la liberté

d'association, de pensée, d'opinion, et la liberté syndicale, de manifestation ou de négociation sont ainsi intimement liées. Mais il faut également avoir à l'esprit que nous ne sommes pas seuls et qu'il convient d'établir un texte qui soit acceptable par l'ensemble des Etats membres.

De ce point de vue la France a une responsabilité particulière puisque c'est, vous le savez, sous notre Présidence que devra se conclure cette initiative.

Enfin, la question a également été soulevée de savoir si d'autres droits, dits nouveaux droits ou droits de 3<sup>ème</sup> génération, pouvaient être intégrés dans le projet de Charte : il s'agit notamment des droits relatifs à la protection de l'environnement, à la bioéthique ou encore à la transparence administrative. Ces questions sont importantes pour nos concitoyens, et le Président Herzog semble lui-même favorable à leur intégration. Il est certain que c'est également à travers l'inscription de tels droits que la valeur ajoutée de cette charte se confirmera. Il me paraît donc important d'avoir une attitude ouverte face à ces propositions, à la condition expresse qu'aucun de ces droits ne constitue une création « *ex nihilo* ». Un droit énoncé doit forcément se rattacher, soit à un texte communautaire (traité ou droit dérivé), soit à un texte international ratifié par les Quinze, soit encore à une tradition constitutionnelle partagée par tous les Etats membres.

Je veux enfin dissiper un dernier malentendu, concernant les bénéficiaires de cette Charte. Certains ont assuré que seuls les citoyens européens seraient concernés par ce texte. Ce n'est certainement pas notre tradition juridique, qui nous place au contraire parmi les plus ouverts sur cette question. Pour nous, la Charte doit bien évidemment être destinée au plus grand nombre possible : les citoyens européens bien sûr, mais aussi les ressortissants des pays tiers résidant régulièrement dans les Etats de l'Union, voire dans certaines circonstances les ressortissants des Etats tiers en séjour irrégulier, notamment en ce qui concerne les droits de la première corbeille.

Mais je crois également – et je reprends là une idée du sénateur Fauchon – qu'il serait tout à fait judicieux que soit mentionné dans ce texte l'idée de « devoirs ». La citoyenneté bien sûr, mais plus

généralement l'appartenance à une société, exigent que chacun soit aussi conscient de ce que l'on attend de lui.

C'est sur ce dernier point que je voudrais conclure. Les événements autrichiens ont mis en exergue, de façon aiguë, l'absence d'un référentiel de valeurs suffisant au sein de l'Union et ont accentué la nécessité d'un exercice tel que celui de l'élaboration de la Charte.

En effet, la Charte, en détaillant les valeurs qui constituent le « contrat européen » – valeurs aujourd'hui énoncées de façon très générale par l'article 6, alinéa 1 du traité – pourrait permettre demain une application plus aisée de l'article 7 de ce même traité, qui prévoit la possibilité de suspendre les droits d'un Etat membre lorsqu'est constatée une violation grave et persistante des valeurs fondamentales. L'existence de la Charte faciliterait donc l'identification sans équivoque d'éventuelles violations de ces valeurs fondamentales, voire permettrait de mettre en garde contre de simples menaces de violation, si, comme cela semble envisagé, l'article 7, dans le cadre de l'actuelle CIG, est renforcé pour introduire une procédure d'« alerte précoce ».

L'Union européenne n'est pas un vaste marché, auquel chacun participerait selon ses intérêts. Alors que nous célébrerons, le 9 mai prochain, les 50 ans de la Déclaration de Robert Schuman, il me paraît essentiel de rappeler que la construction européenne obéit avant tout à une exigence morale : asseoir définitivement, sur notre continent tant de fois meurtri, la paix, la démocratie, la liberté. Cinquante ans après, au moment où l'Europe rencontre à la fois de formidables succès, mais connaît aussi des interrogations sur son avenir, il est important qu'un texte fort rappelle ce que sont les valeurs essentielles sur lesquelles se fonde notre modèle européen. C'est en tout cas, pour moi, le sens premier que revêt la rédaction de la Charte des droits fondamentaux.