



N° 2275

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 mars 2000

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur **la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. FRANÇOIS LONCLE,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

Union européenne.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco, Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I. LES ORIGINES DE LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE	7
1) Une dynamique en faveur de l'affirmation des droits fondamentaux	7
2) L'absence d'un pouvoir normatif de l'Union européenne en matière de droits de l'homme	9
3) La procédure d'élaboration.....	11
II. LE CONTENU DE LA CHARTE	13
1) La première corbeille	13
a) L'articulation avec la CEDH	13
b) L'articulation avec les compétences de l'Union européenne.....	18
c) L'articulation avec les compétences des Etats membres	18
2) La deuxième corbeille (droits civils et politiques).....	19
3) La troisième corbeille (droits économiques et sociaux)	20
III. LA VALEUR JURIDIQUE DE LA CHARTE.....	23
1) Les effets juridiques de la charte.....	23
2) La place de la charte dans la hiérarchie des textes juridiques.....	24
3) Le contrôle juridictionnel	24
CONCLUSION.....	29

TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	31
ANNEXES.....	39
Annexe 1 : Dispositions du traité sur l'Union européenne relatives aux droits fondamentaux	41
Annexe 2 : Résolution du Parlement européen sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (C5-0058/99 - 1999/2064(COS)).....	45
Annexe 3 : Contribution de MM. Fischbach et Krüger, observateurs du Conseil de l'Europe	51

MESDAMES, MESSIEURS,

Le principe de la Charte des droits fondamentaux a été posé au Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999, dont les conclusions soulignent qu'il « *conviendrait de réunir les droits fondamentaux en vigueur au niveau de l'Union dans une charte de manière à leur donner une plus grande lisibilité* ». Au risque de contredire le sens de ces conclusions, l'annexe IV de ce document est plus ambitieuse et ne se contente pas de recenser l'acquis des droits fondamentaux :

« Le Conseil européen est d'avis que cette charte doit contenir les droits de liberté et d'égalité, ainsi que les droits de procédure tels que garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes des Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire. La charte doit en outre contenir les droits fondamentaux réservés aux citoyens de l'Union. Dans l'élaboration de la charte, il faudra par ailleurs prendre en considération des droits économiques et sociaux tels qu'énoncés dans la Charte sociale européenne et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (article 136 TCE) dans la mesure où ils ne justifient pas uniquement des objectifs pour l'action de l'Union ».

« Le Conseil européen est d'avis qu'une enceinte composée de représentants des Chefs d'Etat et de Gouvernement et du Président de la Commission européenne ainsi que de membres du Parlement européen et des parlements nationaux devrait élaborer un projet d'une telle charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Des représentants de la Cour de justice devraient y participer à titre d'observateurs. Des représentants du Comité économique et social et du Comité des régions ainsi que des groupes sociaux et des experts devraient être entendus. Le secrétariat devrait être assuré par le Secrétariat général du Conseil ».

« Cette enceinte doit présenter un projet en temps utile avant le Conseil européen en décembre de l'an 2000. Le Conseil européen proposera au Parlement européen et à la Commission de proclamer

solennellement, conjointement avec le Conseil, une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la base dudit projet. Ensuite il faudra examiner si et, le cas échéant, la manière dont la charte pourrait être intégrée dans les traités. Le Conseil européen donne mandat au Conseil « Affaires générales » d'engager les mesures nécessaires avant le Conseil européen de Tampere ».

Pour prendre la mesure de cette initiative, il convient d'en rappeler les origines et d'évoquer son contenu, avant de s'interroger sur la valeur juridique que pourrait revêtir ce texte.

I. LES ORIGINES DE LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Sous l'apparence de la nouveauté, cette charte s'inscrit dans une dynamique déjà ancienne, qui puise sa source dans les traités et la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE). Mais cette dynamique a été freinée jusqu'ici par l'absence de reconnaissance à l'Union européenne d'un pouvoir normatif général en matière de droits de l'homme.

1) *Une dynamique en faveur de l'affirmation des droits fondamentaux*

– Les traités comportent peu de dispositions en ce domaine. Hormis la référence à la liberté de circulation, à la proscription de toute discrimination fondée sur la nationalité et l'obligation faite à chaque Etat membre d'assurer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs de sexe différent, les traités communautaires ne contenaient pas à l'origine de règles relatives aux droits de l'homme. Il faut attendre l'acte unique européen de février 1986 pour trouver une référence explicite aux droits fondamentaux. Son préambule met en exergue l'attachement des parties contractantes à ces droits. Les Etats signataires s'affirment « *décidés à promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et lois des Etats membres, dans la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et dans la charte sociale européenne notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale* ».

L'article F du traité de Maastricht dispose que l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire (article 6, alinéa 2, du traité sur l'Union européenne). Une étape supplémentaire est franchie avec le traité d'Amsterdam, qui stipule que « *L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs* ».

aux Etats membres », cette référence ne figurant jusque là que dans le préambule du traité de Maastricht.

Par ailleurs, en reconnaissant au citoyen de l'Union le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire de l'Union, le traité de Maastricht garantit de nouveaux droits aux ressortissants communautaires.

Enfin les droits sociaux ont reçu progressivement une consécration plus forte. Si le préambule du traité sur l'Union européenne les évoque, le traité d'Amsterdam introduit dans l'article 117 du traité instituant la Communauté européenne une référence explicite à la charte sociale européenne et à la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux.

- La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes constitue la seconde source de ces droits fondamentaux. C'est dès 1969 (*CJCE, 12 novembre 1969, Erich Stauder*), que la Cour de justice des communautés européennes impose l'idée d'un respect des droits fondamentaux par le droit communautaire. Puis en 1974 (*CJCE, 14 mai 1974*), elle affirme que « *les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont elle assure le respect* ». Parmi les sources de ces droits fondamentaux, la convention européenne des droits de l'homme (CEDH) occupe une place éminente aux côtés du pacte sur les droits civils et politiques et de la charte sociale européenne. La pénétration de la CEDH dans sa jurisprudence s'est manifestée à l'occasion de recours contre les actes communautaires, de recours en manquement et de recours préjudiciels.

Cependant la CEDH n'a pas pour autant été intégrée dans l'ordre juridique communautaire. Dans un mémorandum du 4 avril 1979, la Commission « *après avoir dûment soupesé tous les arguments* », s'est déclarée « *en faveur de l'adhésion formelle de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme. L'élément qui a déterminé cette attitude est que la CEDH et la protection des droits fondamentaux garantis par la Cour de justice des communautés européennes suivent au fond le même but, à savoir la préservation du patrimoine des droits de l'homme et de libertés fondamentales, tenu pour inaliénable par les Etats européens à régime libéral* ».

De son côté, dans une résolution sur le respect des droits de l'homme dans la Communauté en date du 26 avril 1993, le Parlement européen a appelé à l'adhésion de la Communauté à la CEDH. Il a fait valoir que « *l'abolition des frontières intérieures conformément à l'acte unique européen et aux dispositions du traité de Maastricht concernant la*

coopération intergouvernementale dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, ainsi que la référence dans l'article K2 à l'obligation de respecter la CEDH dans ce domaine, renforçaient la nécessité de disposer de procédures judiciaires claires et facilement accessibles pour les cas de violation des droits de l'homme ». Le 18 janvier 1994, le Parlement adoptait une résolution sur l'adhésion de la Communauté à la CEDH, dans laquelle il donnait son accord pour que la Commission reçoive l'autorisation de négocier avec le conseil de l'Europe des modalités de l'adhésion.

2) *L'absence d'un pouvoir normatif de l'Union européenne en matière de droits de l'homme*

Saisie en avril 1994 par le Conseil d'une demande d'avis sur le fait de savoir si l'adhésion de la Communauté européenne à la CEDH était compatible avec le traité instituant la Communauté européenne sur la base de l'article 228, alinéa 6, dudit traité, la CJCE a considéré, dans un avis du 28 mars 1996, qu'en l'état actuel du droit communautaire, la **Communauté n'avait pas compétence pour adhérer à la CEDH**. Pour fonder cet avis, elle a jugé que si « *le respect des droits de l'homme constitue donc une condition de la légalité des actes communautaires, force est toutefois de constater que l'adhésion à la Convention entraînerait un changement substantiel du régime communautaire actuel de la protection des droits de l'homme, en ce qu'elle comporterait l'insertion de la Communauté dans un système institutionnel international distinct, ainsi que l'intégration de l'ensemble des dispositions de la Convention dans l'ordre juridique communautaire. Une telle modification du régime de la protection des droits de l'homme dans la Communauté dont les implications institutionnelles seraient également fondamentales tant pour la Communauté que pour les Etats membres, revêtirait une envergure constitutionnelle et dépasserait donc par sa nature les limites de l'article 235. Elle ne saurait être réalisée que par la voie d'une modification du traité* ».

Les représentants des gouvernements au Conseil européen de Florence des 21 et 22 juin 1996 ont fait valoir que « *les implications politiques et juridiques d'une adhésion de l'Union (ou de la Communauté) européenne à la convention européenne des droits de l'homme doivent encore être approfondies* ». Trois considérations ont été mises en avant à cette époque pour justifier cette position : l'extension des compétences de l'Union, l'incorporation indirecte dans le traité d'un ensemble prédéterminé de droits et la soumission du respect de ces droits à un contrôle juridictionnel externe.

Si cette voie était momentanément fermée, deux éléments ont toutefois indubitablement plaidé pour l'élaboration d'une charte européenne des droits fondamentaux, à savoir les problèmes posés par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande et l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Les réticences de la Cour constitutionnelle fédérale allemande (arrêts *Solange I* du 29 mai 1974 et *Solange II* du 22 octobre 1986) ont sans doute contribué à inciter l'Allemagne, qui est à l'origine de l'initiative prise au Conseil européen de Cologne, à militer en faveur de cette charte. Dans son premier arrêt, la Cour de Karlsruhe a estimé qu'elle devrait exercer un contrôle de constitutionnalité de la législation dérivée européenne *aussi longtemps* (« *solange* ») que l'Europe ne se serait pas dotée d'un corpus juridique définissant les droits fondamentaux des citoyens. Il semble que la CJCE ne soit pas restée sourde à cet appel puisque, dans le son second arrêt, la Cour de Karlsruhe a indiqué qu'elle s'abstiendrait de contrôler le droit dérivé et ses incidences en droit allemand aussi longtemps que la CJCE assurerait le respect des garanties accordées aux citoyens ou à un niveau au moins équivalent à celui qu'offrait le droit allemand. La Cour constitutionnelle fédérale n'abdique pas en faveur de la CJCE, elle reste vigilante. Ainsi, dans son arrêt du 12 octobre 1993 relatif à la ratification du traité de Maastricht, elle a réaffirmé sa volonté d'assurer le respect des droits fondamentaux au niveau garanti par la loi fondamentale.

Par ailleurs, deux exemples récents de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ont montré que la Cour de Strasbourg s'estimait compétente pour contrôler la « conventionnalité » du droit communautaire. A propos de la condamnation d'un requérant pour exercice illégal de la pharmacie en France, la Cour européenne des droits de l'homme a relevé que l'article en cause du code de la santé publique (art. L. 511) – même s'il s'inspirait presque mot pour mot de la directive communautaire 65/65 – ne pouvait s'affranchir des exigences posées par l'article 7 de la convention relatif à la légalité des délits et des peines (*Cour E.D.H., 15 novembre 1996, Cantoni c/France*).

Plus récemment dans une décision du 18 février 1999, *Matthews c/Royaume-Uni*, la Cour a condamné le Royaume-Uni pour avoir consenti à une extension des pouvoirs du Parlement européen lors des négociations du traité de Maastricht sur l'Union européenne, sans garantir parallèlement une extension du droit de suffrage aux élections européennes aux citoyens de Gibraltar. Par là même, la Cour a rappelé aux Etats membres que, s'ils transféraient une partie de leurs responsabilités à l'Union, ils ne pouvaient contrarier leurs engagements au regard de la CEDH.

Au moment où l'Union européenne est appelée à exercer des prérogatives de plus en plus étendues dans des domaines touchant au droit des personnes (*cf.* titre IV du TCE), l'idée d'une charte des droits fondamentaux n'est donc pas sans fondement. En consacrant ces droits, l'Union européenne peut par ailleurs contribuer utilement à forger une identité européenne fondée sur un fort attachement à des droits fondamentaux et des valeurs communes et rapprocher les citoyens d'une construction européenne dont ils ont parfois du mal à percevoir les enjeux et la finalité. Il reste que l'entreprise n'est pas simple. Avant d'en apprécier toutes les implications, il convient de rappeler la procédure qui a été retenue pour l'élaboration de ce texte.

3) *La procédure d'élaboration*

La composition précise de l'« enceinte » chargée d'élaborer cette charte a été fixée au Conseil européen extraordinaire de Tampere des 15 et 16 octobre 1999. Elle comprend 62 membres, dont 15 représentants des chefs d'Etat ou de Gouvernement des Etats membres, un représentant du président de la Commission européenne, 16 membres du Parlement européen désignés par celui-ci et 30 membres des parlements nationaux désignés par ceux-ci à raison de deux par parlement. L'enceinte élit son Président. La vice-présidence est exercée par un membre du Parlement européen, un membre d'un parlement national et le représentant du président du Conseil européen. Ont par ailleurs le statut d'observateurs : deux représentants de la Cour de justice des communautés européennes, un représentant du Conseil européen et un représentant de la Cour européenne des droits de l'homme. Le résultat de ces travaux devra être présenté en décembre 2000 sous présidence française. On relèvera que la nomination de M. Guy Braibant pour représenter le chef de l'Etat ou le Gouvernement n'a fait l'objet d'aucune forme de publicité (ni décret en Conseil des ministres, ni lettre de mission).

La présidence de cette enceinte, qui s'est baptisée « convention » le 1^{er} février 2000, a été confiée à M. Roman Herzog, ancien président de la République fédérale d'Allemagne (de 1994 à 1999) et ancien président de la Cour constitutionnelle fédérale allemande de 1987 à 1994. Sont vice-présidents : un député finlandais, M. Gunnar Jansson, un représentant du Parlement européen, M. Mendez de Vigo et le représentant du gouvernement portugais, M. Bacelar de Vasconcellos, auquel M. Guy Braibant succédera à compter du second semestre.

C'est cette formation qui constitue la Présidence, appelée *présidium*.

La Convention tient des réunions informelles préparatoires aux réunions plénières, à raison de deux réunions informelles de deux jours

par mois. Aucune réunion plénière n'a encore eu lieu à ce jour et les règles de vote destinées à être appliquées à celles-ci n'ont pas encore été définies. Les membres suppléants peuvent prendre la parole au cours des réunions informelles mais ne peuvent voter dans le cadre d'une réunion formelle que pour remplacer les membres titulaires.

Les travaux ont été consacrés jusqu'ici à la première corbeille, à savoir les droits de liberté et d'égalité ainsi que les droits de procédure tels que garantis par la CEDH et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes des Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire. Après avoir engagé cette réflexion à partir de rédactions préparées par le secrétariat, assuré par des fonctionnaires du Conseil, les maladroites rédactionnelles contenues dans ces textes et leurs chevauchements avec la CEDH ont conduit le *présidium* à présenter des documents comportant d'un côté ses propositions et, de l'autre, le texte correspondant de la CEDH.

Ce tableau serait incomplet s'il n'était fait mention du rôle très actif du Parlement européen, à la fois à travers ses représentants dans cette enceinte et par ses organes internes. En effet, dans un rapport en date du 3 mars 2000, après avoir souhaité que l'adoption de la charte soit soumise à l'avis conforme de cette assemblée, la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen a plaidé pour l'incorporation de la charte dans le traité sur l'Union européenne, cette intégration devant lui conférer un caractère contraignant. Elle a demandé par ailleurs au Conseil d'inscrire la charte à l'ordre du jour de la CIG et la prise en compte de nouveaux droits fondamentaux tels que la protection de l'environnement et cette argumentation a été relayée le 16 mars par le Parlement européen, celui-ci adoptant ce rapport à une très forte majorité.

Enfin, le relevé des conclusions du Conseil européen de Cologne laisse entendre que le Conseil européen de décembre 2000 proposera au Parlement européen et à la Commission de proclamer solennellement, conjointement avec le Conseil, une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne « *sur la base* » dudit projet. Est-ce à dire que le Conseil pourra modifier le texte, l'expression « *sur la base de* » pouvant être interprétée comme le point de départ d'un processus impliquant le Conseil et le Parlement ? Doit-on considérer au contraire que ces deux organes auront compétence liée et se verront cantonnés à prendre acte du texte ainsi élaboré ? En l'état, il semblerait que l'on s'oriente vers une présentation de ce texte au Conseil européen de Biarritz, avant son adoption éventuelle au Conseil européen de Nice. De surcroît, une présentation de l'état d'avancement des travaux de la « Convention » pourrait avoir lieu au Conseil européen de Feira des 19 et 20 juin 2000.

II. LE CONTENU DE LA CHARTE

Comme on l'a déjà dit, ces droits fondamentaux peuvent être répartis en trois corbeilles, ainsi que l'a suggéré la « Convention » chargée d'élaborer la charte.

1) *La première corbeille*

L'analyse des droits de la première corbeille soulève trois questions : comment s'articulent-ils avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), avec les compétences de l'Union européenne et avec celles des Etats membres ?

a) *L'articulation avec la CEDH*

La forte imbrication de ces droits fondamentaux avec ceux de la CEDH montre que plusieurs options s'ouvraient aux rédacteurs de la charte : adhérer à la Convention, renvoyer à celle-ci, réécrire et compléter la Convention.

● *L'adhésion à la CEDH* rencontre de nombreux adeptes. Ce n'est pas une surprise si l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté le 25 janvier 2000 une recommandation invitant l'Union européenne à se prononcer en ce sens et à préparer les amendements nécessaires aux traités communautaires. Les arguments qui militent pour une adhésion ne sont pas sans fondements. Outre qu'une telle solution simplifierait la tâche de la « Convention » chargée d'élaborer la charte, elle permettrait incontestablement d'affermir le statut des droits de l'homme et d'aboutir à une unité de leur interprétation. En effet si les divergences jurisprudentielles entre la Cour de Strasbourg et la Cour de Luxembourg sont aujourd'hui minimes, elles existent. Elles portent sur l'interprétation des articles 8 et 10 de la CEDH. Dans un arrêt de 1989 (*Hoechst A.G. c/Commission*, 21 septembre 1989), la CJCE a en effet refusé de reconnaître l'extension de l'article 8 relatif au droit au respect de la vie privée et familiale aux locaux commerciaux, alors que le 30 mars de la même année, la Cour européenne des droits de l'homme avait affirmé que l'article 8 pouvait être appliqué aux locaux commerciaux. Par ailleurs, dans un arrêt ERT (*Elleniki Radiophonia Tileorassi*, 18 juin 1991), la CJCE considère que le monopole public de la radiodiffusion est

compatible avec les exigences de la liberté d'expression, alors que dans un arrêt (*Informationsverein Leutia et autres c/Autriche*, 23 novembre 1993), la Cour européenne des droits de l'homme estime que le monopole public autrichien viole l'article 10. En réalité, comme le soulignait l'avocat général Marco Darmon dans ses conclusions sur l'affaire Orkem (CJCE 18 octobre 1989), « *l'existence dans le droit communautaire de droits fondamentaux tirés de la CEDH ne s'analyse pas comme l'application pure et simple de ce texte tel qu'interprété par les organes de Strasbourg* ».

Juridiquement, on pourrait soutenir aussi que l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH pourrait être réalisée sur la base de l'article 24 du traité sur l'Union européenne modifié par le traité d'Amsterdam. Cette disposition, qui trouve sa place dans le titre V du traité, permet en effet au Conseil de conclure à l'unanimité des accords avec un ou plusieurs Etats ou organisations internationales.

Cependant plusieurs considérations militent contre cette approche : ne s'inscrivant pas formellement dans le mandat du Conseil européen de Cologne, elle infléchirait, de surcroît, la construction européenne.

En effet, une trop forte pénétration de la CEDH dans le droit communautaire bouleverserait sans doute l'ordre juridique communautaire, celui-ci et la CJCE pouvant être marginalisés respectivement par la CEDH et la Cour de Strasbourg. La perception de l'ordre juridique communautaire – qu'il s'agisse par exemple de la liberté d'établissement, de la libre circulation ou de la libre concurrence – à travers le seul prisme des droits de l'homme ne répondrait pas à la vocation première de la construction juridique communautaire.

Cette option aboutirait par ailleurs à confier l'exercice du contrôle juridictionnel de ces droits à des juges issus d'Etats non-membres de l'Union.

Enfin, l'adhésion à la CEDH signifie l'acceptation d'un instrument juridique dans sa globalité, c'est-à-dire l'acceptation des droits et des libertés reconnus dans le titre I du texte, mais également le contrôle exercé par la Cour européenne des droits de l'homme, tel qu'il est organisé par le titre II. En d'autres termes, l'objectif de lisibilité juridique auquel aspirent les promoteurs de cette charte ne pourrait pas être atteint, si d'un côté le contrôle de l'application des droits garantis par la première corbeille était confié à la Cour de Strasbourg et si le contrôle des deux autres corbeilles était dévolu à la Cour de Luxembourg. Au surplus, le Conseil européen de Cologne a demandé de prendre en compte également les traditions constitutionnelles communes des Etats membres.

Quant à la base juridique constituée par l'article 24 du traité sur l'Union européenne, elle est incertaine puisque l'article 24 mentionne l'accord conclu « en application du présent titre », c'est-à-dire le titre V relatif à la PESC. A tout le moins, les objections précédentes étant écartées, il faudrait que cette adhésion prenne appui sur la base du titre I du TUE (dispositions communes) et que l'article 6, alinéa 2, dudit traité soit modifié à cet effet.

En tout état de cause, cette option n'a pas été retenue par la « Convention ».

- La solution du *renvoi à la CEDH*, qui est une variante de la précédente, aurait l'avantage de la clarté juridique, puisqu'il n'y aurait pas de chevauchement de textes, la seule difficulté résidant dans la possibilité d'interprétations divergentes des règles posées par la CEDH entre la CJCE et la Cour européenne des droits de l'homme. Cette option aurait pu recevoir la traduction suivante : « *l'Union européenne reconnaît les droits consacrés par la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 et ses protocoles additionnels 1,4,6 et 7* ». Il conviendrait d'ajouter à ce renvoi à la CEDH les principes fondamentaux découlant de la jurisprudence et des traditions constitutionnelles. Pour séduisante qu'elle soit, cette option présente toutefois l'inconvénient de ne pas être lisible, puisque le citoyen européen se verrait contraint de se reporter aux stipulations de la CEDH et de ses protocoles additionnels pour connaître le contenu des droits fondamentaux en question.

- En fait, c'est la *réécriture de la CEDH* qui a eu les faveurs du *présidium*, au motif que les termes de la CEDH n'étaient plus toujours adaptés à la réalité et que les limitations dont étaient assortis ces droits obscurcissaient leur signification. Mais cette option peut elle-même revêtir plusieurs formes, dans la mesure où la réécriture peut être totale ou sélective.

Lors de ses deux premières réunions informelles, la « convention » s'est livrée à l'exercice de réécriture de la CEDH, mais des chevauchements avec ce dernier texte, susceptibles de générer une instabilité juridique et de favoriser des exégèses n'ont pas manqué d'apparaître rapidement. Plusieurs exemples témoignent de ces risques.

L'article 3, alinéa 2, de la charte, proposé par le *présidium* dans le document convention 5 prévoyait par exemple que « *nul ne peut être arrêté ou détenu que dans les cas prévus par la loi* », alors que l'article 5 de la convention, dans une formulation plus large, stipule que « *nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies*

légal ». Si l'article 4 relatif au droit à un recours effectif disposait que « toute personne dont les droits et libertés ont été violés a droit à un recours effectif devant un juge désigné par la loi », ce droit est ouvert par l'article 13 de la convention devant une instance nationale, ce qui va au-delà des seules instances juridictionnelles. Le libellé de l'article 10 sur la liberté de pensée, de conscience et de religion constitue un troisième exemple de ce risque de chevauchement et de recul par rapport à l'article 9 de la CEDH, puisque celui-ci contenait une clause de réserve d'ordre public permettant de faire échec par exemple à l'expression de déviations antidémocratiques, racistes ou antisémites.

Par conséquent, la réécriture des articles 5 à 11 de la CEDH s'est avérée peu satisfaisante, mais ces imperfections juridiques devraient être progressivement corrigées. Cet exercice peut d'autant moins être épargné par la critique que la stipulation d'un article qualifié d'« horizontal » prévoit que le niveau de protection des droits de l'homme dans l'Union ne peut être inférieur à celui de la CEDH, quelle que soit la rédaction de la charte. Une telle formulation, en laissant douter de la valeur ajoutée de l'exercice pourrait *a contrario* administrer la preuve que celui-ci est inutile.

Lors des réunions informelles de la « Convention » des 2 et 3 mars, c'est à l'option de réécriture brève et sélective que se sont implicitement ralliés les délégués. Toutefois, le souci d'écrire des textes courts et lisibles n'épuise pas tous les problèmes car les articles 5 et 11 précités de la CEDH montrent que le deuxième alinéa de chacun de ces articles, qui définit les conditions et les limites du principe posé dans le premier alinéa de chaque article est tout aussi important que le premier alinéa. C'est en effet le second alinéa de ces articles qui a nourri la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pour apprécier la légalité des décisions touchant aux droits fondamentaux et aux libertés publiques qui lui étaient déférées. Ce second alinéa a le mérite d'ancrer dans le réel le principe énoncé dans le premier alinéa. Le représentant du gouvernement britannique, Lord Goldsmith, s'est prononcé, quant à lui, pour un texte en deux parties : la première constituerait un énoncé de droits ; la seconde contiendrait un commentaire de chacun de ces droits, s'appuyant en outre sur la jurisprudence et les traditions constitutionnelles nationales. Dans l'esprit de l'auteur de cette proposition, qui rencontre un certain écho sur les bancs de la « Convention », la première partie s'adresserait aux citoyens et la seconde aux praticiens du droit.

● Si ce travail de rédaction a révélé que le texte de la CEDH était finalement moins susceptible de critiques que le projet de charte, en revanche, il est indéniable que sur certains points, la CEDH, qui a maintenant cinquante ans, est historiquement datée. La nécessité

d'apporter des *compléments à la CEDH* transparaît à travers l'ordonnancement des articles et parfois à travers leur contenu.

On conçoit très bien qu'au lendemain de la seconde guerre mondiale, le droit au recours, la protection de l'individu dans la procédure juridictionnelle, aient constitué des priorités. Mais dans la société européenne d'aujourd'hui, ne conviendrait-il pas de réfléchir à un autre ordonnancement des droits, en mettant plus en avant dans la hiérarchie des droits, le droit à la vie, le droit à la liberté et à la sûreté, le droit au respect de la vie privée, avant d'aborder les questions de procédure juridictionnelle, qui concernent par définition moins d'individus et semblent désormais bien ancrées dans les systèmes juridiques des Etats de l'Union européenne ? En cela, l'ordre suivi par la Déclaration du Parlement européen de 1989 est résolument plus moderne que celui de la CEDH.

Par la force des choses, le texte de la CEDH ignore des évolutions de la société. Si, par exemple, le premier alinéa de l'article 8 consacre le droit au respect de la correspondance, il gagnerait à prendre en compte des nouvelles formes de communication, qu'elles utilisent le canal de l'informatique ou de l'électronique. Il conviendrait également de faire référence à la nécessaire conciliation de la protection des données personnelles avec la libre circulation de l'information, en s'inspirant de la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1985 et de la directive européenne du 24 octobre 1995. On ne peut faire non plus l'impasse sur la Déclaration universelle sur le génome humain, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO en 1997, qui a caractérisé les droits fondamentaux qui devaient être protégés en cas de traitement de données relatives aux caractéristiques génétiques des personnes et sur la convention d'Oviedo. Dans une première version, la protection de l'environnement a été érigée en droit fondamental mais cette question, déjà consacrée au demeurant par l'article 174 du TCE, a été réservée en l'état. Enfin, il faudra compter avec les revendications en faveur de la reconnaissance de droits aux minorités, qui ne manqueront pas de heurter les principes universalistes qui fondent notre droit national.

Il apparaît vraisemblable que la « Convention » ne pourra pas se contenter de codifier l'acquis des droits fondamentaux mais sera conduite à les actualiser, par nécessité et également sous la pression des ONG. Au demeurant, sur les 17.000 règlements et 1.450 directives communautaires applicables, le nombre de textes ayant spécifiquement trait aux droits fondamentaux ne doit pas être surestimé, les droits liés à l'évolution

technologique étant bien identifiés (biotechnologies, protection des données).

b) L'articulation avec les compétences de l'Union européenne

Si, comme on le verra plus loin, cette charte a vocation à s'appliquer aux institutions de l'Union européenne et aux Etats membres lorsqu'ils appliquent le droit communautaire, la question se pose de savoir s'il est nécessaire d'inscrire dans cette charte des droits tels que l'abolition de la peine de mort ou l'interdiction de la torture. Lors des travaux de la « convention », les 24 et 25 février dernier, le rapporteur a soulevé cette question.

Deux arguments ont été mis en avant pour justifier l'inscription de tels droits dans la charte. Il a été soutenu que l'opinion publique ne comprendrait pas que des droits aussi fondamentaux n'aient pas leur place dans la charte. Le second argument emporte moins la conviction. Il consiste à estimer que l'interdiction de la torture ou de la peine de mort pourrait légitimement relever de la compétence de l'Union. Il est un fait que, si les institutions de l'Union ne sont évidemment pas autorisées à prendre des mesures exposant des individus à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants au sens de l'article 3 de la CEDH ou à la peine de mort, elles pourraient, sur la base de l'article 63, alinéa 3, du traité instituant la Communauté européenne (*titre IV, visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes*) prendre des mesures demandant aux Etats membres d'éloigner les étrangers en situation irrégulière vers des Etats où ces derniers seraient éventuellement susceptibles d'être exposés à ces traitements inhumains ou dégradants, à la torture ou à la peine de mort. S'ils sont tenus par les dispositions de cet article, les Etats membres sont cependant comptables devant la Cour de Strasbourg et, de ce fait, s'interdisent d'ores et déjà d'éloigner des étrangers vers des pays où ils seraient exposés personnellement à de tels risques. Sur un autre terrain, on sait que depuis 1987, le Conseil d'Etat exclut l'extradition d'une personne contre laquelle la peine de mort pourrait être prononcée (*CE, 27 février 1987, Fidan*). Par conséquent, l'intérêt d'une telle disposition dans la charte ne s'impose pas d'évidence.

c) L'articulation avec les compétences des Etats membres

La reconnaissance de ces droits fondamentaux ne peut être envisagée sans poser également la question de la subsidiarité. Le débat engagé autour de la vie familiale et du droit à l'éducation l'a montré.

S'agissant de la vie familiale, il convient de rappeler que l'article 12 de la CEDH stipule qu'« à partir de l'âge nubile, l'homme et la femme ont le droit de se marier et de fonder une famille selon les lois nationales régissant l'exercice de ce droit ». Dans une acception plus large tenant compte de l'importance des familles monoparentales dans les sociétés européennes, le texte proposé à l'origine par le *présidium* disposait, quant à lui, que « toute personne a le droit de fonder une famille ». Le deuxième et le troisième alinéa de ce même article reconnaissaient à l'Union le droit de veiller respectivement à la protection de la famille sur le plan juridique, économique et social et à la protection des enfants. Or, non seulement les débats autour de cet article ont montré la difficulté de dégager un consensus sur le concept même de famille, mais ils ont mis en lumière l'incompétence juridique de l'Union européenne pour garantir ces droits et son absence de moyens financiers pour assurer une telle garantie. Une majorité s'est ralliée à l'idée que cette question relevait de la compétence des Etats membres.

Le *présidium* a revendiqué aussi la reconnaissance d'un droit à l'éducation, en garantissant le choix de l'établissement et le droit des parents à assurer cette éducation, conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques. Mais les questions portant sur la gratuité ou non de l'enseignement, sur sa liberté et son organisation, ont montré que ces problèmes relevaient plus spécifiquement de la compétence des Etats membres.

Si aucun des droits fondamentaux contenus dans la « première corbeille » n'a encore fait l'objet d'un accord définitif, les enjeux des « deuxième et troisième corbeilles » méritent également d'être exposés.

2) *La deuxième corbeille (droits civils et politiques)*

Le deuxième thème évoqué par le Conseil européen de Cologne a trait aux *droits fondamentaux* réservés aux citoyens de l'Union. Par la discrimination qu'elle introduit, cette formulation est maladroite. Sont ainsi visés en réalité les articles 17 à 22 du traité instituant la Communauté européenne intégrés dans une partie intitulée « *La citoyenneté de l'Union* ». Ces dispositions recouvrent la liberté de circulation et de séjour sur le territoire des Etats membres (art. 18) ; le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales (art. 19,1) et aux élections au Parlement européen (art. 19,2) pour les ressortissants des Etats membres résidant dans un autre Etat de l'Union ; la protection diplomatique et consulaire commune (art. 20) ; le droit de pétition au

Parlement européen et de saisine du médiateur (art. 21). D'aucuns souhaiteraient y ajouter le droit à la bonne administration, l'accès au médiateur et le droit de pétition.

Que l'exercice consiste à expliciter ces droits ou à les élargir, il reste cependant critiquable, dans la mesure où l'on ne saurait, d'un côté, consacrer des droits fondamentaux qui par définition, ont une vocation universelle et, de l'autre, en limiter la portée. Là réside une des grandes ambiguïtés de l'exercice, d'autant que le Commissaire européen pour la justice et les affaires intérieures, M. Antonio Vitorino, a plaidé, lors de son audition devant le Parlement européen, le 3 septembre dernier, pour l'application de la charte « *aux citoyens des pays tiers qui résident depuis un long moment dans l'Union européenne* ».

3) *La troisième corbeille (droits économiques et sociaux)*

La troisième catégorie des droits recouvre « *des droits économiques et sociaux, tels qu'énoncés dans la Charte sociale européenne et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (article 136 TCE) dans la mesure où ils ne justifient pas uniquement des objectifs pour l'action de l'Union* ».

La Charte sociale européenne a été signée le 18 octobre 1961, mais sa version révisée n'a pas fait l'objet d'une ratification par tous les Etats membres de l'Union européenne. Elle oblige les parties contractantes à prendre des mesures légales et administratives dans le domaine du droit du travail et de la sécurité sociale. La CJCE y a fait plusieurs fois référence (*Rutili 36/75/1975*), (*Hoechst 277/88/1989*), (*Gravier 293/83/1985*) pour élaborer des principes généraux du droit communautaire. La Communauté n'est pas partie contractante à ce texte. Les articles 1 à 19 de la charte sociale européenne sont relatifs : aux droits au travail ; à des conditions de travail équitables, à la sécurité et l'hygiène dans le travail ; à une rémunération équitable ; à la liberté d'association ; aux négociations collectives ; au droit à la protection des enfants et des adolescents ; au droit à la protection des travailleurs ; au droit à l'orientation professionnelle et à la formation professionnelle ; au droit à la protection de la santé ; à la sécurité sociale ; à l'assistance et au droit de bénéficier de services sociaux ; au droit des personnes invalides à la formation et à la réadaptation professionnelle ; au droit à la protection de la famille ; au droit à la protection des mères et des enfants ainsi qu'aux droits de la libre circulation, liés au droit à la protection et à l'assistance.

Quant à la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs du 9 décembre 1989, elle a été signée à l'époque par tous les Etats membres de la Communauté européenne à l'exception du Royaume-Uni. Ses stipulations recouvrent les mêmes domaines que la charte sociale européenne, mais elle ne possède pas la qualité d'un acte juridique obligatoire de l'Union européenne. Elle n'a pas plus de portée contraignante que la charte sociale européenne. Elle n'est qu'une déclaration solennelle, qui n'a en rien modifié les compétences communautaires dans le domaine social, mais elle reflète les traditions communes des Etats membres.

Quoi qu'il en soit, il appartiendra à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne d'opérer un partage entre les droits qui relèvent d'un objectif programmatique et les droits réels normatifs. C'est ainsi que le droit au travail pourrait relever d'une déclaration, alors que le droit syndical pourrait recevoir une consécration juridique. En outre, des emprunts devraient être faits aux conventions de l'O.I.T.

Cependant, l'exercice auquel est invité la « Convention » et qui constitue sans doute la partie la plus novatrice de cette future charte est délicat pour trois raisons :

- la rédaction du mandat de Cologne est ambiguë, dans la mesure où la « Convention » est appelée « à prendre en considération » des droits économiques et sociaux. En dehors des sensibilités différentes des Etats membres sur cette question, l'emploi de cette expression ne pousse pas, à première vue, à une reconnaissance très forte de ces droits ;

- on relève dans cette formulation l'emploi de l'article « des », comme si l'ensemble des droits économiques et sociaux ne devait pas être appréhendé mais seulement une partie d'entre eux. Cependant, comme pour l'exercice de la première corbeille, il est vraisemblable qu'il sera difficile à la « Convention » de s'en tenir aux strictes limites du mandat de Cologne. Les réunions avec des ONG auxquelles ont procédé le *présidium*, le 2 mars dernier, ont montré ainsi qu'une approche prospective de l'élaboration du projet de charte pourrait permettre d'introduire des droits tels que le droit à un revenu minimum garanti, le droit au logement et le droit à la protection contre l'exclusion sociale ;

- la dernière difficulté a trait à la définition du champ des personnes concernées par ces droits économiques et sociaux. En la soulevant, on retrouve la question précédemment évoquée de l'application de cette charte aux seuls citoyens européens. L'article 137 du TCE recense en effet une série d'actions en vue de réaliser les objectifs sociaux définis à l'article 136, à savoir, entre autres, la promotion de l'emploi,

l'amélioration des conditions de vie et de travail, une protection sociale adéquate. Or, ces droits ne sont pas réservés aux seuls ressortissants communautaires, puisque l'article 137,3, alinéa 5, du TCE vise « *les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de la Communauté* ». En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé, le 16 septembre 1996 (*Gaygusuz c. Autriche*) que les droits sociaux ne pouvaient être attribués exclusivement aux ressortissants d'un Etat partie à la CEDH.

Par conséquent, il ne faudrait pas que les droits garantis par la charte soient distribués de manière différente suivant les corbeilles, la première et la troisième corbeilles ayant une vocation générale, tandis que la seconde serait réservée aux seuls ressortissants communautaires.

III. LA VALEUR JURIDIQUE DE LA CHARTE

1) *Les effets juridiques de la charte*

Cette question ne figure pas dans le mandat du Conseil européen de Cologne mais, dans la mesure où elle est directement liée au contenu du texte en discussion, on ne saurait la passer sous silence.

En l'état, la charte n'a vocation à s'appliquer qu'aux actes des institutions communautaires et aux actes des Etats membres destinés à appliquer le droit communautaire. Mais le principe souffre de deux incertitudes. On ne saurait exclure des effets « par ricochet » sur les juridictions nationales de mesures communautaires. L'intégration dans la charte de dispositions empruntées à l'article 8 de la CEDH sur le droit au respect de la vie privée et familiale et ayant des implications pour les étrangers pourrait, par exemple, amener les intéressés faisant l'objet d'une mesure d'expulsion à invoquer les stipulations de la charte devant leur juridiction nationale, puisque l'article 68 du traité instituant la Communauté européenne soustrait à la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes le contentieux du maintien de l'ordre public.

Par ailleurs, tout dépendra de la forme juridique finale que revêtira la charte. En l'état actuel des choses, mais sous réserve d'une approbation par la « Convention », on semble s'orienter vers la présentation d'un texte en deux parties avec, d'un côté, la formulation brève de droits et, de l'autre, l'explicitation plus détaillée de ces droits. Seule la première partie aurait valeur contraignante, la seconde partie s'apparentant, soit à l'exposé des motifs d'un projet de loi, soit au rapport explicatif d'une convention du Conseil de l'Europe. Mais un tel choix peut prêter à discussion. Cette seconde partie, qui sera essentielle pour la compréhension de la première partie, devrait en réalité aller au-delà d'un seul exposé des motifs. Comme le relève la circulaire du Premier ministre du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au *Journal officiel* et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre, « *l'exposé des motifs indique les raisons pour lesquelles le projet de loi est soumis au Parlement, l'esprit dont il procède et les objectifs qu'il se fixe* ». Or, l'imbrication juridique de la seconde partie explicative avec la première

partie normative est telle qu'il paraît impossible de ne pas conférer également une valeur normative contraignante à cette seconde partie. Mais si cette option de la force juridique contraignante recevait l'agrément de la « Convention », la question de la division du texte en deux documents séparés n'aurait plus lieu d'être soulevée, la seconde partie devant être rattachée à la première de par l'identité de force juridique des deux textes.

2) *La place de la charte dans la hiérarchie des textes juridiques*

Si, comme on l'a vu, bon nombre de questions restent en suspens à ce stade d'avancement des débats, un consensus semble se faire jour pour introduire cette charte dans le traité sur l'Union européenne. Dans son rapport, la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen demande au Conseil d'inscrire la charte à l'ordre du jour de la CIG. Cette position a été amplifiée par l'adoption de ce rapport à une très forte majorité le 16 mars par le Parlement européen (344 voix contre 107 et 27 abstentions), qui, dans le même temps, se prononce pour une adhésion de l'Union européenne à la CEDH. Pour l'instant, l'examen de la charte ne figure pas à l'ordre du jour de la CIG, mais il est certain que l'adoption au même moment des travaux de la « Convention » et de ceux de la CIG devrait être un facteur d'incitation en ce sens.

3) *Le contrôle juridictionnel*

Si la question de la valeur juridique de la charte n'a pas été encore tranchée, la question du contrôle juridictionnel reste entière, dans la mesure où la « convention » n'a pas reçu compétence pour garantir ces droits. Mais le problème, compte tenu de son acuité, devrait trouver une solution ultérieurement et est lié à la question de la valeur juridique de cet instrument. Soit la charte n'a aucune force juridique contraignante et ne peut de ce fait être invoquée devant une quelconque juridiction. Soit la charte est insérée dans le traité et deux options sont alors possibles pour assurer ce contrôle : le contrôle est effectué dans les conditions actuelles des traités ou il faudra admettre la révision de ces derniers.

En l'état actuel des choses, le contrôle devait être effectué par la Cour de justice, saisie soit directement, soit par la voie préjudicielle par un juge national. Mais ce système souffre de deux défauts.

Aujourd'hui sur la base de l'article 230, alinéa 4, du traité instituant la Communauté européenne, les recours des personnes physiques ou morales ne sont recevables que contre les décisions dont elles sont les destinataires et contre celles qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement. Mais dans la jurisprudence, le lien direct et personnel a été conçu dans des termes restrictifs. La CJCE a en effet subordonné la recevabilité des recours à la condition que l'acte attaqué soit la cause réelle et immédiate d'une modification de la situation du requérant. Cet accès à la justice se différencie donc notablement de l'article 34 de la CEDH, qui garantit un droit de requête à toute personne physique, toute ONG ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des parties contractantes des droits reconnus dans la convention et ses protocoles. Ce droit de requête n'est cependant reconnu qu'après épuisement des voies internes de recours.

Par ailleurs la compétence préjudicielle de la Cour de justice est strictement encadrée, et varie, s'agissant des questions de justice et d'affaires intérieures, selon le « pilier » auquel elles se rattachent.

S'agissant du premier pilier (*titre IV du traité instituant la Communauté européenne : visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes*), ces restrictions sont à la fois des restrictions de procédure et de compétence. D'une part, la compétence de la Cour de justice ne peut s'exercer qu'à l'initiative d'une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette initiative étant au demeurant facultative. D'autre part, la Cour de justice n'est pas compétente pour statuer sur les mesures ou décisions prises en application de l'article 62, point 1) du TCE portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

S'agissant du troisième pilier (*titre VI du traité sur l'Union européenne : dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale*), la compétence préjudicielle de la Cour de justice est également enserrée dans d'étroites limites. Elle ne peut statuer à titre préjudiciel que sur la validité et l'interprétation des décisions-cadres et des décisions, ainsi que sur l'interprétation des conventions relevant du troisième pilier et sur l'interprétation de leurs mesures d'application. Mais cette compétence doit avoir été acceptée par l'Etat concerné, sous la forme d'une déclaration faite lors de la signature du traité d'Amsterdam ou ultérieurement. A ce jour tous les Etats membres de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la France, ont fait une déclaration aux termes de laquelle ils autorisent

l'ensemble de leurs juridictions et pas seulement leurs juridictions suprêmes, à saisir la Cour de justice pour une question préjudicielle.

Par ailleurs, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas ont été plus loin que les exigences du traité, en obligeant leurs juridictions suprêmes à porter une affaire devant la Cour de justice, lorsqu'une question sur la validité ou l'interprétation d'un acte relatif au troisième pilier se pose. La France s'apprête à rejoindre ces Etats en déposant une déclaration identique.

En revanche, la Cour de justice n'est pas compétente pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un Etat membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

Par conséquent, au regard d'une future interprétation des droits fondamentaux par la CJCE, deux points méritent d'être particulièrement relevés : d'une part, la compétence préjudicielle de la CJCE n'est pas uniforme dans l'espace pour les mesures du troisième pilier, compte tenu de l'absence de déclaration de la part du Danemark et du Royaume-Uni et de l'Irlande, une fois que la France aura souscrit cette déclaration ; d'autre part, la compétence préjudicielle de la CJCE est appelée à jouer davantage dans le cadre du troisième pilier que dans le cadre du premier, puisqu'elle est obligatoire dans le premier cas et facultative dans le second. D'aucuns ne manqueront pas de souligner le paradoxe qu'il y a à voir cette compétence s'exercer plus systématiquement dans le cadre intergouvernemental que dans le cadre communautaire. En réalité, cette situation devrait conduire à réfléchir sérieusement à l'opportunité d'une réforme globale du contrôle juridictionnel de la CJCE. L'imbrication de la problématique du contrôle de l'interprétation de la charte avec les compétences de la Cour de justice dans le cadre des premier et troisième piliers montre en tout cas que l'on ne peut mener cette réflexion sur le contrôle juridictionnel de la charte isolément, sans prendre en compte les paramètres du contrôle juridictionnel des décisions relevant des premier et troisième piliers.

Sans sous-estimer les effets d'un afflux de contentieux préjudiciel devant la CJCE, si celle-ci recevait compétence pour interpréter la charte, trois arguments plaident pour cette réforme à venir qui supposerait une révision de l'article 230, alinéa 4, du traité instituant la Communauté européenne.

Tout d'abord, la complexité des systèmes de recours, le degré de contrôle plus ou moins poussé de la CJCE, l'imbrication de ces systèmes

avec le futur contrôle de la charte rendent nécessaire une remise à plat des recours juridictionnels.

En second lieu, il y aurait quelque paradoxe à consacrer dans la charte un droit à un recours effectif inspiré de l'article 13 de la CEDH et dans le même temps à ne pas se donner les moyens d'organiser ce recours pour les violations des droits garantis par la charte.

Enfin, n'est-ce pas la Cour de Luxembourg, qui dans son rapport de 1995 sur certains aspects de l'application du traité sur l'Union européenne, dans la perspective de la conférence intergouvernementale ouverte en 1996, plaidait pour l'instauration d'un recours spécifique pour renforcer la protection juridictionnelle des droits fondamentaux ? Que disait-elle d'autre en effet, lorsqu'elle estimait que *« l'on peut se demander si le recours en annulation prévu par l'article 173 TCE (article 230 TCE après la révision d'Amsterdam) et par les dispositions correspondantes des autres traités, qui n'est ouvert aux particuliers qu'à l'égard des actes qui les concernent directement et individuellement, est suffisant pour leur garantir une protection juridictionnelle effective contre les atteintes à leurs droits fondamentaux pouvant résulter de l'activité législative des institutions ? »*

Si l'on admet la saisine de la CJCE par voie de question préjudicielle, on risque d'avoir un déséquilibre en termes d'accès à la justice entre la CJCE et la Cour européenne des droits de l'homme, puisque si la question préjudicielle peut être posée devant la CJCE par le premier juge national saisi, la procédure risque d'être plus rapide que devant la Cour européenne des droits de l'homme, laquelle ne peut être saisie qu'après épuisement des voies de recours interne.

*
* *

Deux enseignements se dégagent de cette analyse, à ce stade d'avancement de la charte.

– La première leçon est une certitude de nature politique : alors que le discours politique peine à communiquer à nos concitoyens les enjeux de la construction européenne, l'élaboration de cette charte des droits fondamentaux de l'Union européenne constitue une occasion de forger l'identité européenne ; la mise en exergue de valeurs et de principes démocratiques communs dans la perspective de l'élargissement, en préambule au traité sur l'Union européenne, est incontestablement un moyen de conférer une finalité à cette dernière.

– L'autre conclusion est de nature juridique. Si la « Convention » chargée de rédiger ce texte s'oriente vers la définition de droits en deux parties – la première comportant l'énoncé bref de droits et la seconde destinée à expliciter la première – l'attribution d'une valeur juridique contraignante à l'une et pas à l'autre apparaîtra difficile à justifier. En tout état de cause, la reconnaissance d'un simple caractère déclaratif à cette charte serait source de désillusions et d'interrogations quant à l'intérêt de l'exercice. Si, par ailleurs, le mandat du Conseil européen de Cologne se borne à confier à la « Convention » le soin de rédiger une charte des droits fondamentaux, on ne saurait toutefois faire l'économie à terme d'une réflexion sur la garantie juridictionnelle de ces droits. Celle-ci ne devrait pas manquer de déboucher sur une révision des procédures de recours juridictionnels devant la Cour de justice des Communautés européennes.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le jeudi 23 mars 2000 pour examiner le présent rapport d'information.

Le **rapporteur** a présenté l'état d'avancement des travaux de la « Convention » chargée d'élaborer la charte européenne des droits fondamentaux. Il a rappelé que le principe de cette charte avait été décidé lors du Conseil européen de Cologne, les 3 et 4 juin 1999, à l'initiative de la présidence allemande. La composition de l'enceinte compétente pour rédiger cette charte a été précisée au Conseil européen de Tampere. Ses travaux ont conduit à alimenter trois corbeilles : la première comprend les droits garantis par la convention européenne des droits de l'homme et les traditions constitutionnelles communes des Etats membres ; la deuxième renvoie aux droits fondamentaux des citoyens de l'Union et la troisième fait référence à des droits économiques et sociaux consacrés par la charte sociale européenne et par la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs.

Le rapporteur a articulé son propos autour de trois questions : quelles sont les origines de ce texte ? Quel est son contenu ? Quelle valeur juridique faut-il lui attribuer ?

- La charte s'inscrit dans une dynamique de reconnaissance des droits fondamentaux. Qu'il s'agisse de l'acte unique européen, du traité de Maastricht et du traité d'Amsterdam, chaque étape récente de la construction européenne a été marquée par une référence toujours plus explicite aux droits fondamentaux. De son côté, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a imposé progressivement l'idée d'un respect des droits fondamentaux par le droit communautaire. Cependant, aucun pouvoir normatif n'a été reconnu en matière de droits de l'homme à l'Union européenne. Dans un avis du 28 mars 1996, la CJCE a considéré qu'en l'état actuel du droit communautaire, la Communauté n'avait pas compétence pour adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et qu'une telle adhésion ne saurait être réalisée que par la voie d'une modification du traité.

La volonté de la Cour constitutionnelle fédérale allemande d'assurer le respect des droits fondamentaux au niveau garanti par la loi fondamentale et de ne pas transférer ce contrôle à la CJCE aussi

longtemps que l'ordre juridique communautaire ne se serait pas doté d'un *corpus* de droits fondamentaux, explique cette initiative allemande en faveur de la charte. Par ailleurs, à deux reprises récemment, la Cour européenne de Strasbourg s'est estimée compétente pour contrôler le droit communautaire au regard des exigences posées par la CEDH.

L'idée d'une charte des droits fondamentaux pour pallier une lacune n'est donc pas sans fondement juridique. Elle obéit également à une nécessité politique, puisqu'elle peut contribuer utilement à forger une identité européenne, en définissant pour les citoyens de l'Union ou pour les résidents, selon les cas, des droits et des principes communs. L'évolution politique de l'Autriche et les perspectives de l'élargissement de l'Union européenne justifient pleinement cette initiative.

Cette charte est élaborée au sein d'une Convention qui se réunit régulièrement à Bruxelles depuis le mois de janvier, sous la présidence de l'ancien président de la République fédérale d'Allemagne, M. Roman Herzog, élu le 17 décembre dernier. Elle comprend 62 membres, dont 15 représentants des Chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres, 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 représentant de l'Assemblée nationale est l'auteur de la présente communication ; celui du Sénat est M. Hubert Haenel ; le représentant de l'Exécutif français est M. Guy Braibant, tandis que les membres français du Parlement européen sont Mme Pervenche Bérés, M. Georges Berthu et M. Thierry Cornillet. Outre le Président Roman Herzog, le bureau comprend un député (finlandais), un représentant du Parlement européen et un représentant du Gouvernement portugais. Le rapporteur a souligné que le Parlement européen avait adopté une démarche très volontariste. Il a noté par ailleurs qu'un membre de la Délégation du Sénat pour les affaires européennes, M. Pierre Fauchon, avait suggéré que la charte prenne également en compte les devoirs des citoyens, cette proposition pouvant recevoir une application particulièrement utile dans le domaine de l'environnement.

- Evoquant le contenu – provisoire – du projet de charte, le rapporteur a indiqué que les travaux n'ont porté jusqu'à présent que sur la première corbeille et n'ont pas débouché sur une adoption formelle. L'objectif est de parvenir à la discussion d'un texte lors de la réunion du Conseil européen de Biarritz avant son adoption officielle lors du Conseil européen de Nice.

Plusieurs options étaient envisageables pour rédiger les droits fondamentaux de la première corbeille. Une solution simple aurait consisté pour l'Union à adhérer directement à la CEDH ou à renvoyer aux

droits énoncés par celle-ci ; cette solution n'a pas été retenue par le bureau de la Convention car elle aurait conduit à considérer l'ordre juridique communautaire sous le seul prisme des droits de l'homme et à en confier le contrôle à des juges issus d'Etats non membres de l'Union. En fait, la Convention a choisi de réécrire les droits énoncés dans la CEDH, en les complétant pour tenir compte de l'évolution de la société. C'est ainsi qu'elle a eu le souci de prendre en compte les droits liés à l'éthique biomédicale et à la protection des données personnelles. La difficulté de l'exercice réside également dans le choix de la présentation juridique de ces droits. La Convention a fait le choix de rédiger ces droits sous une forme brève, l'énoncé de chaque droit étant éclairé par un commentaire de nature pédagogique. Ce texte, qui s'adresse aux citoyens, tend à pallier le déficit démocratique dont souffre l'Union européenne. La Convention a eu par ailleurs le souci de respecter le principe de subsidiarité.

A titre d'exemples de droits relevant de la première corbeille, le rapporteur a cité la dignité de la personne humaine, le droit à la vie, le droit au respect de l'intégrité, l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé, le droit à la liberté et à la sûreté, le droit à un recours effectif, le droit à un tribunal impartial, les droits de la défense, la légalité des peines, le principe *non bis in idem*, le respect de la vie privée, la vie familiale, la liberté de pensée, de conscience et de religion, la liberté d'expression et le droit à l'éducation.

La deuxième corbeille recouvre les droits fondamentaux réservés aux citoyens de l'Union, c'est-à-dire pour l'essentiel le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et au Parlement européen, ainsi que la protection diplomatique et consulaire commune. La difficulté sera de justifier la reconnaissance de ces droits aux seuls citoyens communautaires dans un texte qui, par définition, reconnaît des droits fondamentaux sans exclusive.

La nouveauté réside incontestablement dans la troisième corbeille, celle des droits économiques et sociaux. Il appartiendra à la Convention de lever plusieurs ambiguïtés du mandat de Cologne : seule une partie des droits énoncés dans la charte sociale européenne et la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux est appelée à figurer dans la charte. Il conviendra également d'opérer une distinction entre les droits n'ayant qu'une valeur programmatique et ceux qui revêtent un caractère normatif. Enfin, le champ des personnes concernées reste à définir.

- La troisième question, qui a trait à la valeur juridique de la charte, n'a pas encore reçu de réponse. Ne figurant pas dans le mandat du Conseil

européen de Cologne, cette question a été reportée à un stade ultérieur de la réflexion. Elle soulève trois séries de questions, qui ne pourront être éludées : quels sont les effets juridiques de la charte ? quelle sera sa place dans la hiérarchie des textes et à quel contrôle juridictionnel sera-t-elle soumise ?

En l'état, la charte n'aurait vocation à s'appliquer qu'aux actes des institutions communautaires et aux actes des Etats membres mettant en œuvre le droit communautaire. Mais on ne saurait exclure des effets « par ricochet » de mesures communautaires sur le droit national et les compétences des juridictions nationales, si des citoyens de l'Union invoquent des dispositions de la charte. En revanche un consensus semble se dégager pour intégrer cette charte dans les traités, le Parlement européen souhaitant vivement y incorporer la charte à l'occasion de la Conférence intergouvernementale en cours.

La question du contrôle juridictionnel de la charte est étroitement liée à la question de sa valeur juridique. Soit la charte n'a aucune force juridique contraignante et ne peut de ce fait être invoquée devant une quelconque juridiction. Soit elle est insérée dans le Traité, mais si cette dernière option était retenue, le contrôle effectué par la Cour de justice des Communautés européennes, à titre préjudiciel ou directement, serait enserré dans les limites actuelles des traités, qui sont très étroites, ce qui conduirait à suggérer leur révision pour élargir l'accès des justiciables à la CJCE.

Le rapporteur a conclu son propos en faisant valoir que la charte européenne des droits fondamentaux avait, pour l'Union européenne, le mérite incontestable de mettre en exergue des valeurs et des principes démocratiques communs, non seulement dans la perspective de l'élargissement, mais aussi au regard de la situation politique actuelle de l'Autriche. Il paraîtrait difficile de ne pas attribuer une force juridique contraignante à ce texte et de faire l'économie d'une réflexion sur la garantie juridictionnelle des droits appelés à voir le jour.

Le **Président Alain Barrau**, estimant logique et légitime de reconnaître le travail effectué depuis longtemps par le Conseil de l'Europe, a demandé au rapporteur de préciser l'articulation entre la Convention européenne des droits de l'homme et la charte, avant de lui demander si la ratification de cette convention par l'Union européenne restait envisageable. Il s'est également enquis du calendrier de travail prévu et de la consistance des textes qui pourraient être présentés au Conseil européen de Biarritz en octobre et à celui de Nice en décembre 2000. Après avoir rappelé que le représentant du gouvernement autrichien à la Convention avait démissionné après la formation de la coalition, il

s'est interrogé sur l'incidence de la question autrichienne sur l'élaboration de la charte.

Mme Nicole Catala a rappelé sa profonde hostilité à l'égard de la charte, les questions évoquées par le rapporteur ayant fait ressortir les incertitudes et ambiguïtés de son contenu, de ses destinataires, de sa valeur juridique et de son contrôle juridictionnel. Au delà, c'est dans son principe même que ce projet de charte est contestable, pareil texte étant à la fois inutile et dangereux.

Inutile, car tous les Etats membres de l'Union européenne et la plupart des pays candidats ont adhéré à la convention européenne des droits de l'homme, tandis que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est extrêmement protectrice. Dangereux aussi, car il consiste à ajouter, à côté de la convention précitée, une deuxième source de normes juridiques supranationales. On peut craindre, dès lors, les effets des différences de contenu, de champ d'application ou de bénéficiaires, voire des contradictions jurisprudentielles entre les deux juridictions chargées respectivement de les faire appliquer. Après avoir rappelé que la Cour de justice des communautés européennes avait unilatéralement affirmé la supériorité de sa jurisprudence sur les droits nationaux, elle a souligné que le projet consacrait cette tendance à vouloir imposer un ordre juridique supranational, alors même que la France, forte de sa Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de la jurisprudence abondante de son Conseil constitutionnel, n'en avait pas besoin. Ce projet lui paraît enfin contestable en ce qu'il tend à répondre à la demande, exprimée par certains, d'une constitution européenne, qu'elle récuse pour sa part totalement.

M. Gérard Fuchs a exprimé, au contraire, son adhésion de principe à l'élaboration d'une charte des droits fondamentaux, car l'Union européenne n'est pas seulement un grand marché, mais aussi une entité politique : il est donc logique qu'un texte rappelle les principes sur lesquels doivent être fondées ses actions intérieures et ses interventions extérieures. Dans cette perspective, l'élaboration d'un *corpus* de droits fondamentaux est préférable à un renvoi à la convention européenne des droits de l'homme et aux chartes des droits sociaux, afin de moderniser les droits existants et de les compléter par des droits nouveaux, notamment ceux des femmes, ceux relatifs à l'environnement et aux nouvelles techniques d'information et de communication. Il a exprimé le souhait de voir cette charte former un préambule aux traités communautaires, comparable au préambule de la Constitution de 1946.

M. Pierre Brana, évoquant le processus d'élaboration de la charte, a demandé pourquoi la protection de l'environnement, érigée en droit

fondamental, était pour l'instant réservée, alors que cette question revêt une grande acuité, comme le montrent, par exemple, la pollution au cyanure du Danube ou les risques liés à plusieurs centrales nucléaires. Il s'est inquiété du risque de déséquilibre entre la Cour de justice des Communautés européennes et la Cour européenne des droits de l'homme, car, si une question préjudicielle peut être posée devant la CJCE par le premier juge national saisi, la CEDH ne peut en revanche être saisie qu'après épuisement des voies de recours internes.

M. Maurice Ligot s'est demandé si l'on parviendrait à établir un système unique de droits pour l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne et pour ceux qui en seront membres prochainement. Il risque d'y avoir des débats de nature quasi théologique sur des mots porteurs de valeurs dans un Etat mais pas dans les autres ou revêtant une signification différente. Il en est ainsi pour la notion de laïcité, importante pour les Français, ou pour les termes de peuple et de population, dont la différence de signification est lourde de sens pour certains Etats. En matière de droits fondamentaux, des compétences européennes coexistent avec des compétences nationales : la charte débordera-t-elle sur les compétences nationales ? Seules des dispositions de nature constitutionnelle précisant les compétences respectives de l'Union européenne et des Etats membres permettraient de mettre fin à une situation floue, propice au phénomène de "grignotage". Une Constitution européenne pourrait être ainsi un rempart de souveraineté et un élément de clarté. Enfin, l'idée d'intégrer dans la charte, non seulement des droits mais aussi des devoirs, lui paraît justifiée, en particulier pour ce qui concerne l'environnement et la citoyenneté.

Dans ses réponses, **le rapporteur** s'est réjoui de constater, au-delà des divergences d'appréciations, l'intérêt commun pour la question des droits de l'homme, qui intéresse directement les citoyens, même si, en ce domaine, la progression s'avère difficile. Il a ensuite apporté les précisions suivantes :

– les Gouvernements ont demandé à la Convention de proposer un document de travail pour le Conseil européen de Biarritz, à la mi-octobre, en vue d'une décision lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000 ; il n'existe pas encore de texte, même provisoire, de la charte, la Convention procédant à un examen article par article ; à ce jour, le dispositif de la deuxième et de la troisième corbeille n'a pas encore été abordé ;

– l'émergence de nouveaux droits se conjugue avec l'évolution générale de la société, pour faire ressortir la nécessité d'un nouvel énoncé des valeurs communes de l'Union européenne ; comme les perspectives

de l'élargissement, la situation politique de l'Autriche constitue une incitation en ce sens ;

– le Conseil de l'Europe a admis des Etats dont l'attachement aux droits de l'homme n'était pas totalement assuré, mais dont il convenait de favoriser l'évolution démocratique. L'élaboration de la charte se situe dans une perspective différente : il s'agit d'actualiser les valeurs qui fondent la construction européenne ;

– si l'hostilité à la charte est une position politique parfaitement respectable, il faut se rappeler que la décision d'élaborer ce texte a été prise par l'ensemble des Etats membres lors du Conseil européen de Cologne, puis confirmée par celui de Tampere.

– l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme n'a pas été retenue ; les autorités françaises n'y sont d'ailleurs pas favorables : elle conduirait à confier le contrôle de la charte à la Cour européenne des droits de l'homme à des juges relevant, le cas échéant, d'Etats tiers ; elle conduirait en outre à apprécier l'ordre juridique communautaire sous le seul angle de la convention européenne des droits de l'homme ; enfin, le mandat défini au Conseil européen de Cologne oblige à tenir compte également des traditions constitutionnelles communes des Etats membres ;

– si la décision de principe sur la valeur juridique de la charte n'a pas encore été prise, on peut considérer qu'une majorité envisage de l'intégrer dans les traités et donc de lui donner une valeur juridique contraignante. Pour autant, il semble prématuré, et sans doute contraire au succès de la démarche, d'y voir l'ébauche d'une constitution européenne ;

– s'agissant des dispositions relatives à l'environnement, il est légitime de considérer que le droit à la nature, ceux relatifs à l'air ou à l'eau, impliquent nécessairement des obligations, pour les collectivités comme pour les personnes ;

– les différences de significations, d'une langue à l'autre, sont inévitables ; si le terme de « *laïcité* » est conforme à la tradition française, celui de « *neutralité* » pourrait constituer une sorte de dénominateur commun. **Mme Nicole Catala**, appuyée par **M. Maurice Ligot**, a fait observer que les termes de neutralité et de laïcité n'étaient pas équivalents. Elle a plaidé pour la laïcité, qui exclut l'interférence de toute religion dans la vie publique, singulièrement dans les établissements d'enseignement.

Le rapporteur a précisé que, dans sa version actuelle, le projet d'article relatif au droit à l'éducation prévoit, dans son premier alinéa, que *« nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction, qui comporte notamment la faculté de suivre gratuitement l'enseignement obligatoire »* et que *« le droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants, conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques, est respecté »*.

ANNEXES

Annexe 1 :
Dispositions du traité sur l'Union européenne
relatives aux droits fondamentaux⁽¹⁾

Article 6 du traité UE

1. L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres.

2. 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, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.

3. L'Union respecte l'identité nationale de ses Etats membres.

4. L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques.

Biographie : SUDRE, F., « La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le traité d'Amsterdam : vers un nouveau système de protection des droits de l'homme ? », JCP, n° 1-2, 7 janvier 1998, p. 9-16 ; WACHSMAN, P., « Les droits de l'homme », RTDE 4/97, p. 175-194.

Renvois : article 7 TUE, article 49 TUE, article 13 TCE, article 309 TCE, protocole annexé au traité CE relatif au droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, trois déclarations annexées à l'acte final de la conférence d'Amsterdam (statut des églises et organisations non confessionnelles, abolition de la peine de mort, personnes handicapées).

I. Introduction

La protection des droits fondamentaux, d'origine jurisprudentielle, a été consacrée par les traités. Elle s'impose aux institutions, mais aussi aux Etats membres, puisque le respect des droits de l'homme est une condition sanctionnée d'appartenance à l'Union européenne et, désormais, de participation plénière à celle-ci.

II. La Communauté de droit et les droits fondamentaux

L'article 6 TUE marque un degré supplémentaire par rapport à l'article F du traité de Maastricht dans l'affirmation solennelle des principes sur lesquels l'Union est fondée. L'article F procédait par renvoi indirect : « L'Union respecte l'identité nationale de ses Etats membres, dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur les principes démocratiques ». L'article 6 affirme d'entrée de jeu en son paragraphe premier que « L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales », tandis que, au mot près, le paragraphe 2 reprend le paragraphe 2 de l'article F.

Tout en mentionnant la notion d'Etat de droit, les auteurs du traité d'Amsterdam n'ont cependant pas introduit l'expression jurisprudentielle de « communauté de droit », qui reste donc spécifique aux Communautés européennes. Il est vrai que la superposition de l'Union européenne – dont le titre VI prévoit des actes non totalement soumis au contrôle de la Cour – et des Communautés européennes ne facilitait pas la reprise des termes utilisés par la Cour pour qualifier l'ordre juridique communautaire : « (...) le traité CEE, bien que conclu sous la forme d'un accord international, n'en constitue pas moins la charte constitutionnelle d'une communauté de droit. Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, les traités communautaires ont instauré un nouvel ordre juridique au profit duquel les Etats ont limité, dans ses domaines de plus en plus étendus, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement les Etats membres, mais également leurs ressortissants » (avis 1/91 du 14 décembre 1991, Rec. p. I-6079). La même terminologie était annoncée à l'arrêt du 23 avril 1986, 294/83, Les Verts, Rec. p. I-1357, qui indique que « la Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce sens que ni ses Etats membres, ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité ».

Parmi les droits fondamentaux reconnus par la Cour, figurent notamment :

- la dignité humaine (1974, Casagrande, Rec. p. 773) ;
- le principe d'égalité (1962, Klöckner, Rec. p. 653) ;
- la non-discrimination (1976, Defrenne/Sabena, Rec. p. 455) ;
- le droit de propriété et la liberté professionnelle (1979, Hauer, Rec. p. 3727) ;
- le droit à une protection judiciaire efficace et à une procédure équitable (1986, Johnston, Rec. p. 1651) ;
- la liberté d'expression (1976, ERT, Rec. p. I-2925).

III. La protection des droits de l'homme

En dépit de l'affirmation précoce par la Cour des principes de l'ordre juridique communautaire (arrêt du 5 février 1963, 26/62, Van Gend en Loos, Rec. p. 1), ce n'est que plus tardivement et progressivement (depuis l'arrêt du 12 décembre 1969, 29/69, Slauter/Ulm, Rec. p. 419), que la Cour a consacré les droits de l'homme tels qu'énoncés dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), en tant que principes généraux du droit dont elle assure le respect.

Ainsi, dans l'arrêt du 14 mai 1974, 4/73, Nold, Rec. p. I-491, la Cour affirme que « les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont elle assure le respect ; en assurant la sauvegarde de ces droits, la Cour est tenue de s'inspirer des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres et ne saurait, dès lors, admettre des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus et garantis par les Constitutions de ces Etats ; les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les Etats membres ont coopéré ou adhéré peuvent également fournir des indications dont il convient de tenir compte dans le cadre du droit communautaire ».

Dans l'arrêt du 29 octobre 1975, 36/75, Rutili, Rec. p. 1219, la Cour franchit le pas et fait explicitement référence à la CEDH, sans toutefois par la suite l'incorporer directement (elle n'a qu'une « signification particulière », aff. 22/84, Johnston, Rec. 1985, p. 1651). Interrogée sur la

question de savoir si la Communauté avait une compétence pour adhérer à la CEDH, la Cour a indiqué, dans son avis 2/94 du 28 mars 1996, Rec. p. I-1759, qu'en l'état actuel du droit communautaire « aucune disposition du traité ne conférait aux institutions communautaires, de manière générale, le pouvoir d'édicter des règles en matière de droits de l'homme ou de conclure des conventions internationales dans ce domaine » (point 27).

Cet avis n'empêche pas toutefois la Communauté d'adopter des dispositions protectrices dans son droit dérivé, ni d'insérer, de façon incidente, une clause dite « démocratique » ou « droits de l'homme », dans les accords qu'elle conclut (voir en ce sens l'arrêt de la Cour du 3 décembre 1996, C-268-/94, République portugaise/Conseil, Rec. p. I-6177, points 27 à 29, et les conclusions de l'avocat général M.A. La Pergola présentées le 23 mai 1996, points 25 à 29).

⁽¹⁾ Source : Commentaire article par article des traités UE et CE (Holbing et Lichtenhahn, Dalloz, Bruylant).

Annexe 2 :
Résolution du Parlement européen sur l'élaboration
d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
(C5-0058/99 - 1999/2064(COS))

Le Parlement européen,

- vu la décision du Conseil européen concernant l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (C5-0058/99),
- vu son rôle de représentant des peuples de l'Union européenne,
- vu que l'Union est censée renforcer la "protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses États membres par l'introduction d'une citoyenneté de l'Union" (article 2 du traité UE),
- vu le respect par l'Union des droits fondamentaux "tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire" (article 6 du traité UE),
- vu le préambule de la Charte des Nations unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 217 A (III) le 10 décembre 1948 à Paris,
- vu les nombreuses initiatives qu'il a adoptées en matière de droits fondamentaux et de droits du citoyen, et en particulier sa résolution sur les droits et libertés fondamentaux du 12 avril 1989⁽¹⁾,
- vu ses initiatives relatives à l'établissement d'une constitution pour l'Union européenne, et en particulier sa résolution du 12 décembre 1990 sur les bases constitutionnelles de l'Union européenne⁽²⁾ et sa résolution du 10 février 1994 sur la Constitution de l'Union européenne⁽³⁾,
- vu les conclusions du Conseil européen de Cologne et les conclusions du Conseil européen de Tampere,
- vu sa résolution du 16 septembre 1999 sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux⁽⁴⁾,
- vu sa résolution du 27 octobre 1999 sur le Conseil européen de Tampere⁽⁵⁾,
- vu l'importance considérable que revêtent le projet d'élargissement de l'Union et la conférence intergouvernementale,
- vu la création de la Convention chargée de l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, constituée le 17 décembre 1999 à Bruxelles,
- vu l'article 47, paragraphe 1, de son règlement,

- vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles, ainsi que les avis de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, de la commission juridique et du marché intérieur, de la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances, de la commission des pétitions et de la commission de l'emploi et des affaires sociales (A5-0064/00),

A. considérant que l'Union repose sur les principes de liberté, de démocratie et de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que sur la notion d'État de droit (article 6 du traité UE),

B. considérant que la réalisation d'une Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe (article 1 du traité UE), ainsi que le maintien et le développement de l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice (article 2 du traité UE) se fondent sur le respect, général et non restrictif, de la dignité humaine unique, universelle et inviolable,

C. considérant que l'Union doit respecter "les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire" (article 6 du traité UE),

D. considérant que certains droits spécifiques sont d'ores et déjà entérinés par les traités,

E. estimant que les libertés et droits fondamentaux intrinsèquement liés au respect de la dignité humaine requièrent une protection juridique globale et effective, ainsi que des garanties juridiques efficaces,

F. estimant que la primauté du droit de l'Union et les importants pouvoirs que ses institutions exercent à l'égard des individus font du renforcement de la protection des droits fondamentaux à l'échelon de l'Union européenne une nécessité,

G. considérant que le développement des compétences de l'Union et de la Communauté européenne, en particulier dans ce domaine sensible qu'est la sécurité intérieure, conjugué aux limites des contrôles parlementaire et juridictionnel dans ce domaine, confère à l'adoption d'une Charte européenne des droits fondamentaux un caractère d'urgence,

H. considérant qu'il faut veiller à ce que l'évolution de l'Union ne se traduise pas par un déséquilibre entre l'objectif de sécurité et les principes de liberté et de droit,

I. considérant que, tant dans le cadre du traité sur l'Union que du droit communautaire, les libertés fondamentales peuvent être restreintes sans légitimation parlementaire, bien que cela aille à l'encontre des traditions constitutionnelles communes des États membres,

J. estimant que même en cas de restrictions légitimement apportées aux droits fondamentaux, il ne peut en aucun cas être porté atteinte à leur contenu essentiel,

K. considérant que le volet économique de l'intégration européenne devrait désormais être complété par une véritable union politique démocratique et sociale,

L. estimant que les droits sociaux fondamentaux doivent être renforcés et développés à l'échelon de l'Union européenne,

M. rappelant que la mise en place, au niveau de l'Union, d'une politique extérieure et de sécurité commune, avec la perspective d'une défense commune, doit se faire dans le respect des droits fondamentaux,

N. considérant que l'évolution dans des domaines tels que ceux de la biotechnologie ou des technologies de l'information est susceptible de soulever en matière de droits fondamentaux de nouveaux problèmes, et qu'un consensus au niveau européen sur les droits fondamentaux constitue une importante contribution à une solution globale du problème;

O. constatant qu'il existe de sérieuses indications d'une montée du racisme et de la xénophobie,

P. considérant qu'il est important que, tout en respectant le rôle de chaque langue nationale, l'Union européenne et ses États membres veillent à la protection de la diversité des langues et des cultures d'Europe, en particulier des langues et des cultures régionales et minoritaires, et, à cette fin, garantissent aux citoyens de l'Union, au moyen d'instruments de soutien appropriés, la possibilité de conserver et de développer leurs propres langues et cultures dans le domaine public et privé,

Q. considérant que le droit d'asile, qui fait partie des droits de l'homme, doit être préservé, conformément aux dispositions de la Convention de Genève sur les réfugiés,

R. considérant que, comme les dispositions nationales en matière de droits fondamentaux, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne devrait entrer en aucune manière en concurrence avec la Convention européenne des droits de l'homme,

S. estimant que l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme, après les nécessaires modifications du traité sur l'Union européenne, constituerait un pas important vers le renforcement de la protection des droits fondamentaux au sein de l'Union,

T. considérant que la réalisation d'une Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe doit nécessairement aller de pair avec un renforcement non seulement des droits fondamentaux, mais également des droits du citoyen, c'est-à-dire politiques, économiques et sociaux, qui relèvent de la citoyenneté de l'Union,

U. considérant qu'une Charte des droits fondamentaux qui ne constituerait qu'une déclaration non contraignante et se bornerait en outre à énumérer des droits existants décevrait les attentes légitimes des citoyens,

V. considérant que la Charte des droits fondamentaux doit être conçue comme l'élément central du processus nécessaire pour doter l'Union européenne d'une constitution;

1. salue l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui contribuera à la définition d'un patrimoine collectif de valeurs et de principes ainsi que d'un système partagé de droits fondamentaux, au sein duquel se reconnaissent les citoyens et qui inspire les politiques de l'Union, tant en son sein que vis-à-vis des pays tiers ; se félicite en conséquence des progrès accomplis en la matière depuis le Conseil européen de Tampere, s'agissant en particulier de la création de la Convention composée de représentants des chefs d'Etat et de gouvernements, du Parlement européen, des parlements nationaux et de la Commission ;

2. constate que l'établissement d'un catalogue européen des droits fondamentaux contraignant confèrera au processus d'intégration européenne un fondement juridique et éthique plus solide, clarifiera la base commune qui existe sur le plan de l'État de droit et contribuera à davantage de transparence et de clarté pour le citoyen;

3. se propose de soutenir sans réserve et de contribuer pleinement à l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

4. rappelle que la reconnaissance et la définition de droits fondamentaux et de droits du citoyen sont une des tâches premières des parlements;

5. invite sa délégation au sein de la Convention chargée de l'élaboration de la Charte à défendre activement les recommandations de la présente résolution ;

6. fait part de son intention de décider, le moment venu, de l'adoption de la Charte par un vote en plénière, et considère comme opportun de définir à l'avance ses objectifs concernant la Charte des droits fondamentaux, tels qu'énoncés ci-dessous ;

7. stipule clairement que son adhésion définitive à une Charte des droits fondamentaux dépendra dans une large mesure du fait que la Charte :

a) soit dotée pleinement d'un caractère juridique contraignant par le biais de son incorporation au traité sur l'UE;

b) soumette tout amendement à la Charte à la même procédure que celle appliquée lors de son élaboration, y compris le droit formel d'avis conforme du Parlement européen

c) contienne une clause exigeant l'assentiment du Parlement européen pour toute restriction sur les droits fondamentaux, en toute circonstance, sans aucune exception;

d) comporte une clause dans laquelle il est précisé qu'aucune de ses dispositions ne peut être interprétée de manière restrictive par rapport à la protection garantie par l'article 6, paragraphe 2, du TUE;

e) inclue des droits fondamentaux tels que le droit d'association dans des syndicats, et le droit de grève;

f) reconnaisse l'indivisibilité des droits fondamentaux, en étendant son champ d'application à toutes les institutions et tous les organes de l'Union européenne, ainsi qu'à toutes ses politiques, y compris celles relevant des deuxième et troisième piliers dans le cadre des compétences et fonctions qui lui ont été confiées par les traités;

g) lie les Etats membres lorsqu'ils appliquent ou transposent des dispositions du droit communautaire ;

h) soit dotée d'un caractère innovateur, en ce qu'elle confère aux citoyens de l'Union européenne également une protection juridique à l'égard de nouvelles menaces des droits fondamentaux, comme ce peut être le cas dans le domaine des technologies de l'information et de la biotechnologie, et confirme comme faisant partie intégrante des droits fondamentaux, notamment les droits de la femme, la clause générale de non-discrimination et la protection de l'environnement;

8. décide d'organiser un colloque scientifique destiné à l'information du Parlement, ainsi que des auditions publiques de représentants de la société civile ;

9. encouragera activement les initiatives destinées à déclencher un vaste débat de société au sein des États membres, avec la participation des partenaires sociaux, d'ONG et d'autres représentants de la société civile;

10. souhaite la reconnaissance de la contribution que les organisations de la société civile peuvent apporter à l'élaboration de la Charte ;

11. propose que l'on accorde aux pays candidats le statut d'observateurs dans le cadre de la Convention chargée de l'élaboration de la Charte, et souhaite que l'on engage avec eux un dialogue permanent dans le cadre de la Conférence européenne ;

12. insiste sur le fait que la Charte ne doit pas remplacer ou affaiblir la législation des États membres relative aux droits fondamentaux ;

13. souscrit à l'accord trouvé au sein de la Convention visant à élaborer la Charte en partant du principe que celle-ci aura force de loi;

14. estime qu'il est nécessaire que soient incorporées à la Charte, outre les droits déjà inscrits dans le traité sur l'Union européenne, les dispositions applicables à l'Union des conventions internationales, signées par les États membres dans le cadre des Nations unies, du Conseil de l'Europe, de l'Organisation internationale du travail et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe;

15. invite la CIG :

a) à inscrire à son ordre du jour l'incorporation dans le Traité de la Charte des droits fondamentaux, en tenant compte du rôle crucial qui lui incombe dans la perspective de la réalisation d'une Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ;

b) à faire en sorte que l'Union adhère à la Convention européenne des droits de l'homme afin d'établir avec le Conseil de l'Europe une coopération étroite, afin d'éviter par les moyens appropriés d'éventuels conflits ou chevauchements entre la Cour de justice des Communautés européennes et la Cour européenne des droits de l'homme ;

c) à ajouter la mention de la Charte sociale européenne et des conventions essentielles de l'OIT et de l'Organisation des Nations unies à la référence à la Convention européenne des droits de l'homme visée à l'article 6 du traité UE;

d) à permettre à toute personne bénéficiant de la protection de la Charte de saisir la Cour de justice des Communautés européennes en complétant les mécanismes de contrôle juridictionnel existants ;

16. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution à la Convention chargée de l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à la CIG, au Conseil, aux parlements des Etats membres, à la Commission, à la Cour de justice et à la Cour européenne des droits de l'homme.

⁽¹⁾ JO C 120 du 16.5.1989, p. 51.

⁽²⁾ JO C 19 du 28.1.1991, p. 65.

⁽³⁾ JO C 61 du 28.2.1994, p. 155.

⁽⁴⁾ JO C 54 du 25.2.2000, p. 93

⁽⁵⁾ "Textes adoptés" de cette date, point 15.

Annexe 3 :
Contribution de MM. Fischbach et Krüger,
observateurs du Conseil de l'Europe

Le 2 février 2000, à l'issue de la dernière réunion de la Convention, la délégation des observateurs du Conseil de l'Europe a annoncé qu'elle apporterait une contribution aux travaux de la Convention dans deux domaines en particulier: celui de l'identification des droits susceptibles d'être inclus dans la Charte et celui de l'adhésion des Communautés et/ou de l'Union européennes à la Convention européenne des droits de l'homme. L'on trouvera ci-dessous une première contribution sur la question de l'adhésion.

Les facteurs de réussite de la Charte

a) Le contenu de la Charte

La réussite de la Charte dépendra de plusieurs facteurs. Parmi eux, il y a d'abord le contenu de la Charte. Celle-ci pourrait raisonnablement, au-delà d'un catalogue des droits civils et politiques, comprendre également des droits sociaux et économiques. Les droits de l'homme, en effet, sont indivisibles; il ne saurait y avoir de cloisonnement étanche entre eux. En tout état de cause, l'Union européenne peut accorder d'autres ou plus de droits aux personnes relevant de sa compétence. D'ailleurs, en son article 53, la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) prévoit très clairement la possibilité, pour tout Etat contractant, de dépasser, à lui seul ou dans le cadre d'une autre Convention, le niveau de protection de la CEDH. Les progrès dans ce domaine au sein de l'Union seraient un moteur pour l'amélioration de la protection européenne des droits de l'homme en général.

b) La cohérence et la sécurité juridique

Dans l'hypothèse où, comme proposé par le président Herzog, la Charte serait appelée à devenir juridiquement contraignante, un autre facteur déterminant pour la réussite de la Charte sera la mesure dans laquelle elle trouvera une place harmonieuse parmi les autres instruments internationaux de protection des droits fondamentaux qui existent déjà, en particulier la CEDH. Comme l'ont souligné plusieurs intervenants lors de la réunion des 1er et 2 février 2000, il faut éviter que les justiciables se retrouvent devant une multiplicité de systèmes qui risquent de mener à des résultats incohérents voire incompatibles, ce qui porterait atteinte à la sécurité juridique, essentielle au bon fonctionnement de toute société. Les droits fondamentaux sont trop importants pour ne pas veiller à ce qu'ils soient mis en œuvre de façon cohérente. Toute incohérence, en effet, loin de les renforcer, les affaiblira.

Pour réaliser la nécessaire harmonie entre la CEDH et la Charte, il faudra veiller tout d'abord à éviter qu'un même droit puisse être conçu ou interprété différemment, selon que l'on applique la CEDH ou la Charte. Cela créerait plusieurs standards, ce qui va à l'encontre d'une des caractéristiques essentielles des droits fondamentaux: leur universalité.

(i) La référence à la CEDH et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Une première façon de réaliser cet objectif sera de s'écarter le moins possible du texte de la CEDH, là où les droits protégés par celle-ci sont repris dans la Charte.

Se posera ensuite la question de l'interprétation de ces textes. A cet égard, il serait sage de prévoir, dans la Charte, une référence non seulement à la CEDH mais aussi à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, de façon à éviter l'émergence de jurisprudences divergentes à propos de dispositions identiques. En effet, les articles 19 et 32 de la CEDH ont investi la Cour européenne des droits de l'homme du pouvoir d'interpréter celle-ci.

Une telle référence, cependant, n'est pas suffisante, car elle laisserait subsister deux lacunes.

D'abord, la conformité à la CEDH de l'application des dispositions que la Charte lui emprunterait ne pourrait faire l'objet d'un contrôle par la Cour européenne des droits de l'homme.

Ensuite, elle ne résoudrait pas le problème provenant du fait que les organes des Communautés et de l'Union européennes ne sont pas soumis à la CEDH, à la différence des États membres qui, eux, ont à répondre, devant la Cour européenne des droits de l'homme, en lieu et place des organes communautaires, des effets du droit communautaire dans leur ordre juridique interne.

C'est là en effet le problème qui s'est récemment posé dans l'affaire *Matthews*, où, le 18 février 1999, le Royaume-Uni a été tenu pour responsable, par la Cour européenne des droits de l'homme, des effets dans son ordre juridique interne d'une disposition du droit communautaire primaire, en l'occurrence celle qui prive les habitants de Gibraltar du droit de participer aux élections pour le Parlement européen.

De même, le 15 novembre 1996, la Cour a jugé, dans l'affaire *Cantoni*, que la circonstance qu'une disposition nationale s'inspirait presque mot pour mot d'une directive communautaire ne soustrayait pas cette disposition à l'empire de la Convention.

Et demain, la Cour européenne des droits de l'homme pourrait avoir à examiner la responsabilité d'un Etat tenu d'appliquer un règlement communautaire.

(ii) L'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme

Au vu de cette évolution jurisprudentielle, la seule solution efficace et claire de ces problèmes serait de prévoir l'adhésion des Communautés européennes – et de l'Union lorsque le droit communautaire le permettra – à la CEDH. Sans mettre en cause l'utilité de la Charte, l'adhésion aurait l'avantage d'assurer une cohérence dans la protection des droits fondamentaux en Europe.

Tout d'abord, la Charte ne passerait pas pour une alternative à la CEDH, mais pour un complément à celle-ci, sur le mode de ce que prévoit l'article 53 de la CEDH. Cela soulignerait que la Charte ne met pas en cause l'universalité des droits de l'homme ou l'unicité des standards en Europe.

Ensuite, la Cour européenne des droits de l'homme exercerait le contrôle de l'interprétation des dispositions de la Charte empruntées à la CEDH, ce qui assurerait une parfaite harmonie entre

ces deux instruments, dans l'intérêt de la clarté et de la sécurité juridique auxquelles aspirent les citoyens européens.

Enfin, elle permettrait aux organes communautaires de participer aux procédures qui, devant la Cour européenne des droits de l'homme, mettent en cause les effets, dans l'ordre juridique des Etats membres, des actes communautaires.

En ce sens, l'adhésion apparaît comme le complément naturel et logique de l'adoption de la Charte. De même que les Etats ont accepté le contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme, il serait logique de voir aussi l'Union accepter ce contrôle extérieur. Admettre le contraire reviendrait, en définitive, à laisser aux organes communautaires une liberté plus grande qu'aux organes nationaux.

Vers une relation de coopération entre la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice des Communautés européennes

Il faut préciser à cet égard qu'il n'est pas question d'établir, par la voie de l'adhésion, une hiérarchie entre la Cour de justice et la Cour européenne des droits de l'homme, de même qu'il n'existe pas de hiérarchie entre celle-ci et n'importe quelle juridiction nationale.

La Cour européenne des droits de l'homme, en effet, n'a pas le pouvoir de censurer ou d'annuler un acte d'une autorité nationale, ni de sanctionner celle-ci. En d'autres termes, elle ne peut intervenir dans l'ordre juridique de l'Etat en question et elle agit selon le principe qu'il revient aux autorités nationales d'interpréter le droit interne. Son pouvoir se limite à vérifier si un acte relevant d'une autorité nationale est conforme à la CEDH. En cas de non-conformité à la CEDH, la Cour *constate* une violation de la CEDH, sans pouvoir annuler ou modifier l'acte en question, ni prescrire à l'Etat concerné les mesures à prendre pour y remédier. Celui-ci bénéficie, en effet, du choix des moyens à mettre en oeuvre pour se conformer à l'arrêt de la Cour. Le principe de subsidiarité, en vigueur en droit communautaire, préside ainsi également aux relations entre la Cour européenne des droits de l'homme et les autorités nationales.

Il en ressort clairement que la relation entre la Cour européenne des droits de l'homme et les juridictions nationales n'est pas une relation de hiérarchie mais de coopération, dans l'intérêt d'une application cohérente de la CEDH à travers toute l'Europe.

Appliqué à la matière communautaire, ce mécanisme laisserait intacte l'autonomie du droit communautaire et de la Cour de justice, car seule se trouverait en cause le respect de la Convention européenne des droits de l'homme, à l'exclusion de toute question relative à l'interprétation et l'application du droit communautaire. Or, à cet égard, il convient de souligner que la CEDH et les droits qu'elle consacre ne changent pas de nature ou de contenu par cela seul qu'ils sont appliqués dans l'ordre juridique communautaire ou que celui-ci s'y réfère, comme actuellement à travers l'article 6 § 2 du Traité sur l'Union européenne. Cela se trouve confirmé par le fait que la Cour de justice s'en est toujours, et de plus en plus, référée à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pour interpréter la CEDH, démontrant ainsi elle-même l'importance d'une interprétation cohérente et uniforme de la CEDH en Europe.

Modalités de l'adhésion en vue du respect des compétences dans un esprit de complémentarité

Toutefois, dans le but de renforcer les garanties de respect de l'autonomie du droit communautaire dans l'hypothèse de l'adhésion, des mécanismes adaptés aux particularités de celui-ci pourraient être envisagés. Ainsi la Cour de justice pourrait-elle, avant de statuer sur une affaire mettant en cause une disposition de la CEDH, consulter la Cour de Strasbourg par la voie d'une demande d'avis. Celui-ci devrait porter uniquement sur les questions touchant à l'interprétation de la CEDH et il appartiendrait à la Cour de justice de retenir, dans l'avis rendu par la Cour européenne des droits de l'homme, les éléments nécessaires à la solution du cas dont elle se trouvera saisie.

En ses articles 47 à 49, la CEDH connaît déjà une procédure d'avis consultatifs. Elle pourrait être adaptée à la présente situation, de façon à la rendre souple et rapide. De plus, la composition de la chambre saisie d'une telle demande d'avis pourrait, elle aussi, faire l'objet de certains aménagements qui tiennent compte de la particularité du droit communautaire.

Au cas où la Convention le souhaiterait, le Conseil de l'Europe soumettra dans les plus brefs délais des propositions détaillées en vue de permettre une adhésion des Communautés ou de l'Union selon les modalités esquissées ci-dessus.

Bien entendu, la Convention n'a pas le pouvoir de modifier les Traités. Cependant, les conclusions de la présidence du Conseil européen de Cologne prévoient qu' « il faudra examiner si et, le cas échéant, la manière dont la Charte pourrait être intégrée dans les traités ». Si donc l'intégration de la Charte suppose nécessairement une modification des traités, celle-ci devrait englober aussi toutes les mesures d'accompagnement nécessaires à la réussite de cette intégration. Rien n'empêcherait donc la Convention de recommander l'adhésion comme complément naturel et logique de l'adoption de la Charte.