

Catherine Lalumière, La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Légende: Le 1er mai 2001, Catherine Lalumière, membre suppléant de la délégation du Parlement européen à la Convention chargée de rédiger la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, explique pourquoi elle estime que la Charte ne doit pas rester à l'état de déclaration d'intention politique mais doit, au contraire, être intégrée dans les traités communautaires et obtenir ainsi une crédibilité juridique.

Source: L'Observateur de Bruxelles. 01.05.2001, n° 42. Bruxelles: Délégation des Barreaux de France.

Copyright: L'Observateur de Bruxelles

URL: http://www.cvce.eu/obj/catherine_lalumiere_la_charte_des_droits_fondamentaux_de_l_union_europeenne-fr-c34489a7-04c0-4345-a647-02d37adad796.html

Date de dernière mise à jour: 11/12/2012

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Par Catherine Lalumière, Députée au Parlement européen, Membre suppléant de la délégation du Parlement européen à la Convention chargée de rédiger la Charte

L'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne était un défi. Celui-ci a été relevé et les résultats ont été meilleurs que ce que l'on pouvait craindre.

En neuf mois - de décembre 1999 à octobre 2000 - l'organisme collégial mis en place pour rédiger ce texte et dénommé Convention a réussi à réunir un consensus sur un texte substantiel, équilibré et bien écrit. On peut parler d'heureuse surprise.

Proclamé lors du Conseil européen de Nice, ce texte est porteur d'une réelle valeur ajoutée. En réunissant dans un même texte des droits jusque là éparpillés dans divers instruments internationaux et nationaux, la Charte constitue l'essence même de l'acquis européen commun en matière de droits fondamentaux. De plus, interprétant le plus largement possible, le mandat qui leur était donné, les auteurs de la Charte ont consacré des droits nouveaux.

Il s'agit d'un texte équilibré, qui comporte des innovations intéressantes:

- Sont rassemblés dans un même texte tous les droits des personnes: droits civils, politiques, économiques et sociaux et droits des citoyens de l'Union européenne. Il met ainsi en œuvre, de la façon la plus nette, le principe d'indivisibilité des droits. Rompant avec la distinction jusque là observée dans les textes européens et internationaux, entre droits civils et politiques d'une part, et droits économiques et sociaux d'autre part, la Charte énumère l'ensemble des droits autour de quelques principes majeurs: la dignité humaine, les libertés fondamentales, l'égalité entre les personnes, la solidarité, la citoyenneté et la justice.

- Dans le respect du principe d'universalité, les droits énumérés sont, pour la plupart, donnés à toute personne qui se trouve sur le territoire de l'Union, quelle que soit sa nationalité. Il en va différemment pour les droits liés plus directement à la citoyenneté de l'Union qui sont donnés aux seuls citoyens (comme la participation aux élections du Parlement européen ou aux élections municipales) ou pour certains droits qui sont liés à une qualité particulière (droits des enfants, droits des travailleurs pour certains droits sociaux par exemple).

- La Charte est par ailleurs bien contemporaine lorsqu'elle exprime des droits qui, sans être véritablement nouveaux, comme la protection des données personnelles ou les droits liés à la bioéthique, visent à répondre aux défis liés au développement actuel et futur des technologies de l'information ou du génie génétique.

- Dans le même souci contemporain de promouvoir l'égalité hommes-femmes, l'art.23 de la Charte pose, pour la première fois dans un texte international, le principe d'égalité «dans tous les domaines».

- La rédaction neutre du texte, du point de vue des genres féminin et masculin, doit encore être soulignée. Le libellé du texte s'adresse à toute personne, en éliminant la prééminence d'un sexe sur l'autre.

- Le texte répond aussi aux fortes et légitimes demandes contemporaines de transparence et d'impartialité dans le fonctionnement de l'administration communautaire, en reprenant le droit d'accès aux documents administratifs des institutions communautaires ou le droit à une bonne administration qui synthétise la jurisprudence de la Cour en la matière.

- Sur le plan formel, la Charte est rédigée de façon claire et concise pour être facilement compréhensible par toutes les personnes auxquelles elle s'adresse. Ceci est conforme à la volonté du Conseil européen de Cologne qui souhaitait que les droits fondamentaux soient présentés de manière visible pour les citoyens de l'Union. Cette clarté est aussi la condition pour que la Charte offre la sécurité juridique indispensable.

LA NATURE ET LES EFFETS DE LA CHARTE

La question de la nature de la Charte a été au centre des débats depuis la décision du Conseil européen de Cologne de préparer un projet de Charte. Les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont décidé de lui donner une réponse en deux phases:

- tout d'abord la Charte devrait être solennellement proclamée par le Parlement européen, la Commission et le Conseil; ceci a été fait.

- puis, il faudra examiner «si et, le cas échéant, la manière dont la charte pourrait être intégrée dans les traités». La nature juridique réelle de la Charte demeure donc sujette à conditions.

Cette question a d'ores et déjà fait l'objet de diverses prises de position.

C'est ainsi que le Parlement européen, dans deux résolutions adoptées le 16 mars et le 2 octobre 2000, a pris résolument parti pour une Charte contraignante, intégrée dans les traités. Il en est de même pour le Comité économique et social et le Comité des Régions dans leurs avis respectifs rendus au cours du mois de septembre 2000.

Cette même demande a été formulée de façon quasi unanime par les représentants de la société civile au cours des auditions organisées par la Convention. Il est peu probable que l'attente suscitée dans l'opinion publique par la décision d'élaborer la Charte pourra être satisfaite par la seule proclamation par les institutions communautaires qui ne serait pas suivie d'une intégration de la Charte dans les traités.

De nombreux membres de la Convention, appartenant à des composantes différentes et à des tendances politiques différentes, se sont prononcés en faveur d'une Charte insérée dans les traités.

Enfin, la Commission s'est engagée, dans la Communication précitée du 13 septembre, à présenter une Communication sur la nature de la Charte.

C'est dans cet esprit, à l'instigation également du Président de la Convention, M. Herzog, que, dès le départ, les travaux de la Convention ont visé à rédiger un texte «comme si» il devait être intégré dans les traités, sauvegardant ainsi le choix qui reviendra au Conseil européen.

Cette doctrine du «comme si» a clairement marqué les travaux de la Convention. Si on avait préparé une charte ayant pour seule vocation de rester une déclaration politique, les dispositions générales du projet, les plus importantes et les plus difficiles (chapitre VII), auraient été superflues. L'importance de ces clauses (Art.51, 52, 53, 54) doit être soulignée: elles sont une garantie du succès futur de la Charte. Elles ont permis de préciser ce qu'est la Charte, à savoir l'instrument du contrôle du respect des droits fondamentaux par les institutions de l'Union et par les Etats membres quand ils agissent dans le cadre du droit de l'Union. Ceci est exprimé clairement à l'article 51 qui prévoit que la Charte s'adresse aux institutions et organes de l'Union, ainsi qu'aux Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Mais ces dispositions visent aussi à apporter les réponses nécessaires aux questions très importantes qui se présenteront dans le cas de l'intégration de la Charte dans les traités.

- **Le respect de l'autonomie du droit de l'Union:** il est important que la Charte s'intègre de façon harmonieuse au sein du système juridique de l'Union et que les principes juridiques qui le fondent soient respectés. Tel est en particulier le cas de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire par rapport au droit international et au droit national des Etats membres. En particulier, la reconnaissance expresse faite à l'article 52 paragraphe 3 est respectueuse de cette autonomie: il n'y a pas d'obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue que la Convention européenne des droits de l'homme.

- **La relation entre la Charte et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.** Le danger de voir s'instaurer une disparité entre les droits et libertés reconnus par la convention européenne et ceux inscrits dans la Charte, ainsi que le risque d'évolution divergente des jurisprudences des Cours de Strasbourg et de Luxembourg, ont été clairement analysés au cours de l'élaboration du projet de Charte. Les solutions retenues à l'article 52 paragraphe 3 de la Charte sont

pleinement satisfaisantes et font d'ailleurs l'objet d'un très large consensus au même titre que les autres dispositions du projet, ainsi que du soutien des observateurs du Conseil de l'Europe au sein de la Convention: les droits inscrits dans la Charte, dans la mesure où ils correspondent à des droits figurant déjà dans la Convention européenne ont le même sens et la même portée, étant entendu que cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue. Les risques d'évolution divergente entre les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice des Communautés européennes devraient être ainsi écartés. Bien entendu, même si la Charte est neutre par rapport à la question de l'adhésion de l'Union à la Convention européenne, il faut reconnaître que cette question reste ouverte. L'existence de la Charte n'amointrira pas l'intérêt de l'adhésion, qui aurait pour effet d'établir un lien clair entre l'Union et la Cour européenne des droits de l'homme.

- **Les rapports de la Charte avec les compétences de l'Union et le respect du principe de subsidiarité:** la Charte ne peut être le moyen et le prétexte permettant de transférer de nouvelles compétences à la Communauté ou de nouvelles tâches à l'Union. En outre, le principe de subsidiarité doit être respecté. L'article 51 du projet est parfaitement clair, ainsi d'ailleurs que le paragraphe 5 du Préambule qui atteste, si besoin était, de l'attention mise par les rédacteurs du projet sur ces sujets.

- **Les rapports de la Charte avec les Constitutions et juridictions nationales:** on aurait pu craindre que la Charte mette les Etats membres devant la nécessité de réviser leur constitution. Il apparaît que ce ne sera pas le cas et ceci, en l'occurrence, non pas par l'effet d'une disposition générale du projet, mais par la définition des droits qu'il fixe. En tout cas, les observations visant à assurer cet objectif, qui ont pu être faites tout au long des travaux de la Convention, notamment par les représentants des Gouvernements, ont été dûment prises en compte. De toute façon, il est clair que la Charte ne remplace pas les Constitutions nationales, pour ce qui est du respect des droits fondamentaux au niveau national. Par ailleurs, il est évident que les rapports entre le droit primaire de l'Union -auquel appartiendrait la Charte si elle est intégrée dans les traités - et le droit national ne seraient pas modifiés. Quant à une éventuelle utilisation de la Charte par les juridictions nationales, c'est une inconnue. La Charte demeure sans valeur juridique mais rassemble des Droits déjà protégés par d'autres textes nationaux ou internationaux auxquels les Etats ont souscrit. En outre, les Etats membres, sans vouloir reconnaître de valeur juridique positive se sont engagés à respecter les dispositions de la Charte. Il ne serait donc pas impossible que celle-ci soit utilisée dans de prochaines décisions jurisprudentielles.

- **Un gain important de sécurité juridique:** à l'issue des travaux, il semble clair que la Charte ne mettra pas en danger la sécurité juridique en matière de droits fondamentaux. Tout au contraire, elle l'accroîtra très sensiblement. En effet, la charte pourra servir de guide clair pour l'interprétation des droits fondamentaux par la Cour de justice qui, à présent, doit s'appuyer sur des sources d'inspiration dispersées et en partie incertaines. Par ailleurs, il faut souligner que la Charte ne modifiera pas les recours et l'architecture juridictionnels offerts par les traités, car son dispositif ne prévoit pas d'ouvrir des voies d'accès nouvelles à la juridiction communautaire.

Que faut-il décider aujourd'hui?

L'objectif est double: renforcer les droits de l'homme à une époque où les valeurs humanistes sont trop souvent mises à mal; améliorer l'image de l'Union européenne. Pour ce faire, il est important que la Charte jouisse de la crédibilité la plus forte.

Cette crédibilité tient évidemment à la force juridique que les Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union décideront de lui donner. Il existe diverses possibilités offertes aux Chefs d'Etat et de Gouvernement, aussi bien en ce qui concerne les modalités techniques de l'insertion de la Charte dans les traités, que le calendrier à fixer à cette fin. En ce qui concerne le calendrier, le Conseil européen pourrait envisager d'inscrire d'ores et déjà cette question à l'ordre du jour de la future conférence intergouvernementale. Pour le Parlement, il existe un lien très étroit entre la réorganisation des traités et l'insertion de la Charte dans les traités. C'est pourquoi il faudrait tout au moins que les Chefs d'Etat et de gouvernement décident le plus rapidement possible du lancement d'un processus dans cette direction, fixant de façon claire les objectifs, les modalités et la procédure. Seule cette perspective permettra d'approfondir la nécessaire pédagogie à faire auprès du

citoyen et de concrétiser es modalités techniques à retenir pour aboutir à un bon résultat. En ce qui concerne les modalités techniques, le Conseil européen pourrait, le moment venu, envisager, par exemple, la simple insertion des articles de la Charte dans le traité sur l'Union européenne sous un titre intitulé «Droits fondamentaux» ou l'incorporation de la Charte dans un protocole annexé aux traités. En toute hypothèse, se pose la question de savoir si l'article 6 paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne peut être maintenu en l'état. Il doit, à tout le moins, être évident pour tout le monde que, tout en laissant ouvertes les possibilités d'évolution futures, on ne peut pas, à la lumière de l'article 6 paragraphe 2, ignorer la Charte, en tant que déclaration politique solennelle.

En effet, la crédibilité de la Charte repose aussi sur le soutien politique dont elle bénéficiera. Apparemment, aujourd'hui, la Charte officiellement proclamée à Nice; bénéficie de ce soutien; elle n'a même que ce soutien puisque la force juridique ne lui a pas encore été reconnue. Toutefois, il n'est pas établi que la simple proclamation de Nice, même complétée par un avis favorable du Parlement, puisse suffire à légitimer la Charte dans l'opinion. En fait, il faut que tous ceux qui sont directement concernés par la Charte se mobilisent pour la faire vivre: là Cour de Justice évidemment, la Commission, mais aussi les syndicats, les ONG et les associations attachées à la défense des droits de l'homme, etc. ... La Charte peut avoir une grande influence par la seule force politique dont elle bénéficiera; encore faut-il que tous les acteurs concernés se comportent en véritables supporters d'un texte qui le mérite par la valeur de son contenu et de sa rédaction.