

Rapport final du groupe de travail II «Intégration de la Charte/adhésion à la CEDH» (22 octobre 2002)

Légende: Le 22 octobre 2002, le groupe de travail II remet son rapport final à la Convention sur l'avenir de l'Europe. Le groupe a examiné les modalités et les conséquences d'une éventuelle intégration de la Charte des droits fondamentaux de l'UE aux traités ainsi que d'une potentielle adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme.

Source: Groupe de travail II « Intégration de la Charte/adhésion à la CEDH » de la Convention européenne, Rapport du Président du groupe de travail II « Intégration de la Charte/adhésion à la CEDH » aux Membres de la Convention, CONV 354/02 – WG II 16, Bruxelles, 22.10.02, <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00354.fr02.pdf>.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2013

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_final_du_groupe_de_travail_ii_integration_de_la_charte_adhesion_a_la_cedh_22_octobre_2002-fr-6e6d9956-b0b8-45d5-a076-04f84708ecc9.html

Date de dernière mise à jour: 19/12/2013

LA CONVENTION EUROPÉENNE

LE SECRETARIAT

**Bruxelles, le 22 octobre 2002 (24.10)
(OR. en)****CONV 354/02****WG II 16****RAPPORT**

du : Président du Groupe de travail II "Intégration de la Charte/adhésion à la CEDH"
aux : Membres de la Convention

Objet: **Rapport final du Groupe de travail II**

Introduction

Sur la base de son mandat (doc. CONV 72/02), le groupe a examiné, lors de ses sept réunions et après avoir entendu plusieurs experts juridiques ¹, les deux principales questions complémentaires:

- les modalités et les conséquences d'une éventuelle intégration de la Charte des droits fondamentaux de l'UE (ci-après dénommée "la Charte") aux traités (chapitre A);
- les modalités et les conséquences d'une éventuelle adhésion de la Communauté/de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée "la CEDH") (chapitre B).

Par ailleurs, le groupe a discuté de la question spécifique de l'accès des particuliers à la Cour de justice des Communautés européennes qui, comme le mentionne le mandat du groupe, se pose indépendamment des questions de l'intégration de la Charte et de l'adhésion à la CEDH, mais qui a un lien plus large avec les droits fondamentaux (chapitre C).

Grâce à un sens aigu de l'engagement, à la volonté de procéder à un examen technique approfondi,

¹ M. Johann Schoo, Directeur au Service juridique du Parlement, M. Jean-Claude Piris, Jurisconsulte, Directeur Général du Service juridique du Conseil, et M. Michel Petite, Directeur Général du Service juridique de la Commission, audition du 23 juillet (cf. DT n° 13 et CONV 223/02); M. Marc Fischbach, juge à la Cour européenne des droits de l'homme, et M. Vassilios Skouris, juge à la Cour de justice des Communautés européennes, audition du 17 septembre (cf. DT n° 19 et CONV 295/02). M. Söderman, médiateur européen et observateur à la Convention, a participé à la réunion du groupe du 4 octobre et a présenté sa contribution dans le document CONV 221/02 CONTRIB 76.

et au remarquable esprit de compromis de ses membres, qu'il convient de souligner, le groupe est parvenu à élaborer un rapport très consensuel sur les deux questions principales; les deux parties de ce rapport doivent être considérées comme complémentaires et s'inscrivant dans le même contexte.

A. Concernant la Charte

I. Recommandations quant à la forme d'une éventuelle intégration de la Charte

1. Recommandations générales

Conformément à son mandat, le groupe souligne d'emblée que la décision politique quant à une éventuelle intégration de la Charte dans le cadre du traité appartiendra à la Convention plénière. Le groupe avait pour mandat de préparer une telle décision par le biais de l'examen d'une série de questions spécifiques relatives aux modalités et aux conséquences d'une telle intégration.

Sans préjudice de cette décision politique, et sur la base de la perception commune dégagée par le groupe sur toutes les questions clés relatives à la Charte telles qu'elles sont exposées ci-dessous, tous les membres du groupe soit soutiennent fermement une intégration de la Charte *sous une forme qui rendrait celle-ci juridiquement contraignante et lui donnerait une valeur constitutionnelle* soit n'excluent pas la possibilité d'envisager favorablement une telle intégration. De l'avis du groupe, il existe différentes manières de parvenir à ce résultat, qui sont précisées ci-après; mais, en tout état de cause, un "élément constructif" aussi important que le volet "droits fondamentaux" devrait trouver sa place dans le cadre constitutionnel de l'Union. Le groupe est persuadé que, grâce au présent rapport, les travaux préparatoires qui doivent permettre à la plénière de prendre sa décision politique sur l'intégration ont maintenant été accomplis; cette recommandation générale du groupe a été facilitée par une perception commune du groupe, exposée ci-après, des précisions concernant certains aspects juridiques et techniques de la Charte qu'il conviendrait d'apporter dans le cas d'une Charte juridiquement contraignante et qui revêtent une importance considérable en vue d'une intégration harmonieuse propre à assurer la sécurité juridique.

2. Recommandations quant à la forme sous laquelle pourrait se concrétiser l'intégration

Le groupe est pleinement conscient que le choix à établir quant à la forme sous laquelle pourrait se concrétiser l'intégration ne dépend pas exclusivement de considérations liées à la Charte ou aux droits fondamentaux en général, mais également de la vue d'ensemble de l'architecture du traité qui ressortira des futures discussions de la plénière de la Convention. Pour cette raison, il ne serait pas opportun que le groupe limite les futurs travaux d'ensemble de la Convention en proposant une seule méthode d'intégration de la Charte. Le groupe recommande plutôt à la session plénière, en partant des différentes possibilités présentées au groupe au début de ses travaux ¹, d'examiner les options fondamentales suivantes:

- a) l'insertion du texte des articles de la Charte au début du traité constitutionnel, dans un titre ou dans un chapitre de ce traité; ou
- b) l'insertion, dans un article du traité constitutionnel, d'une référence appropriée à la Charte; cette référence pourrait être accompagnée d'une reprise de la Charte en annexe ou d'un rattachement de celle-ci au traité constitutionnel, soit comme une partie spécifique du traité constitutionnel qui ne contiendrait que la charte, soit en tant que texte juridique distinct (p. ex. sous la forme d'un protocole).
- c) de l'avis d'un membre du groupe, on pourrait, par une "référence indirecte"² à la Charte, rendre celle-ci juridiquement contraignante sans pour autant lui donner une valeur constitutionnelle.

Après un examen des questions relevant du mandat du groupe, il ressort qu'une large majorité du groupe préférerait la première option dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité du traité constitutionnel. La seconde option est appuyée par certains autres membres, dont quelques-uns insistent sur la nécessité d'annexer la Charte au traité en tant que partie spécifique de ce traité ou en tant que protocole. Le groupe dans son ensemble souligne que ces options fondamentales, l'une comme l'autre, pourraient permettre de faire de la Charte un texte juridiquement contraignant ayant valeur constitutionnelle.

¹ Cf. documents CONV 72/02 et 116/02, p. 7-8.

² Cf. document CONV 116/02, p. 7.

II. Conclusions et recommandations concernant certains aspects juridiques et techniques de la Charte qui sont importants pour une intégration harmonieuse de la Charte dans la nouvelle architecture du traité

Une partie importante des travaux du groupe a consisté à examiner un certain nombre d'aspects juridiques et techniques de la Charte qui, comme cela est apparu clairement au cours des travaux du groupe, sont importants dans la perspective d'une intégration harmonieuse de la Charte, en tant que document juridiquement contraignant, dans la nouvelle architecture du traité. Le groupe a dégagé une vision commune sur ces questions et sur les recommandations qui en découlent, lesquelles sont proposées à une large majorité, sauf réserves de deux membres du groupe, ainsi qu'il est exposé ci-après.

1. Respect du contenu de la Charte

Le point de départ fondamental qui sous-tend les conclusions du groupe sur la Charte est que le contenu de la Charte représente un compromis élaboré par la Convention précédente, un organe qui possédait des compétences spécifiques en matière de droits fondamentaux et a servi de modèle pour la Convention actuelle, et qu'il a été approuvé par le Conseil européen de Nice. La Charte tout entière – y compris l'énoncé des droits et des principes, son préambule et, élément capital, ses "dispositions générales" – doit être respectée par la Convention actuelle, qui ne doit pas rouvrir le débat à ce sujet.

En conséquence, le groupe n'a examiné aucune modification des droits et des principes contenus dans la Charte. Le groupe reconnaît toutefois que certaines adaptations *réactionnelles* techniques des "dispositions générales" de la Charte sont néanmoins possibles et opportunes, comme expliqué ci-après; le Groupe propose donc à la plénière les adaptations rédactionnelles qui figurent en annexe au présent rapport¹. Il est important de noter que ces adaptations proposées par le groupe ne reflètent pas des changements *substantiels*. Au contraire, elles serviraient à *confirmer* et à rendre parfaitement clairs et d'une sécurité juridique absolue, certains éléments clés du compromis global sur la Charte déjà approuvés par la Convention précédente. Elles sont favorisées par la nouvelle perspective d'un traité constitutionnel ouverte dans le cadre des travaux de la Convention actuelle mais répondent également à la préoccupation d'assurer une sécurité juridique dans le domaine des droits fondamentaux à laquelle la Charte est appelée à contribuer. Ainsi, toutes les adaptations rédactionnelles proposées dans le présent rapport respectent pleinement les postulats fondamentaux

¹ Outre les adaptations indiquées à l'annexe, il ne faut pas oublier que, en fonction de la future architecture du traité, il peut s'avérer nécessaire d'apporter des adaptations purement rédactionnelles aux différentes références, figurant dans la Charte, aux "traités", aux "traités communautaires", au "traité sur l'Union européenne", au "droit communautaire", etc., (cf. doc. CONV 116/02, p. 7).

des travaux du groupe, c'est-à-dire qu'elles ne modifient en rien la substance dégagée par consensus lors de la Convention précédente, et le groupe demande instamment à la plénière de respecter aussi ces postulats lorsqu'elle examinera les adaptations rédactionnelles proposées.

2. L'intégration de la Charte ne modifiera pas la répartition des compétences entre l'Union et les États membres

Le groupe est en mesure de confirmer que l'intégration de la Charte ne modifiera nullement la répartition des compétences entre l'Union et les États membres. Ce point, sur lequel un consensus existait déjà au sein de la Convention précédente, se reflète actuellement dans le texte de l'article 51, paragraphe 2, de la Charte. Le fait que certains droits consacrés par la Charte concernent des domaines dans lesquels l'Union est peu ou pas du tout habilitée à agir n'est pas en contradiction avec la Charte elle-même étant donné que, même si les *compétences* de l'Union sont limitées, l'Union doit *respecter* tous les droits fondamentaux quel que soit son domaine d'action, et donc éviter également de porter indirectement atteinte aux droits fondamentaux sur lesquels elle ne serait pas compétente pour légiférer.

Toutefois, afin de ne laisser subsister aucun doute sur ce point, même dans l'hypothèse où la Charte ferait partie intégrante du traité constitutionnel, le groupe recommande d'apporter à l'article 51, paragraphes 1 et 2, les adaptations rédactionnelles figurant à l'annexe. En outre, le groupe estime qu'il est utile de confirmer expressément, à l'article 51, paragraphe 2, à la lumière de la jurisprudence, que la protection des droits fondamentaux par le droit de l'Union ne peut pas avoir pour effet d'étendre le champ d'application des dispositions du traité au-delà des compétences de l'Union.¹

Par ailleurs, le groupe rappelle à cet égard que la Charte a été élaborée en tenant dûment compte du principe de subsidiarité, comme cela ressort clairement de son préambule, de son article 51, paragraphe 1, et des articles de la Charte qui font référence aux législations et aux pratiques nationales; le groupe estime qu'il est utile d'inclure dans les dispositions générales de la charte (cf. article 52, paragraphe 6, de l'annexe) une clause rappelant ces références. De même, la limitation du champ d'application de la Charte, en application de son article 51, paragraphe 1, aux institutions et aux organes de l'Union, et aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union est conforme au principe de subsidiarité.²

¹ Cf. arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-249/96, Grant contre South-West Trains Ltd., Rec. 1998, I-621, point 45.

² Il y a lieu de noter qu'à l'occasion d'une éventuelle intégration de la Charte au traité, le libellé actuel de l'article 46, point d), du TUE devrait être aligné sur la jurisprudence actuelle et sur l'article 51 de la Charte relatif à l'application (limitée) des droits fondamentaux aux actes des États membres.

3. Pleine compatibilité entre les droits fondamentaux énoncés dans le traité CE et les articles de la Charte qui les répètent

En ce qui concerne le cas particulier des droits fondamentaux qui sont déjà expressément consacrés dans le traité CE et simplement "répétés" dans la Charte (notamment les droits découlant de la citoyenneté de l'Union)¹, un consensus existait déjà au sein de la Convention précédente sur le principe selon lequel la situation juridique telle que définie par le traité CE ne devrait pas être affectée par la Charte; ce principe trouve actuellement son expression dans la "clause de renvoi" que constitue l'article 52, paragraphe 2, de la Charte².

En reconfirmant ce point, le groupe est parvenu à un consensus sur la nécessité de disposer, pour ce qui est de ces droits, d'une clause de renvoi apportant une sécurité juridique absolue, telle que celle qui figure actuellement à l'article 52, paragraphe 2, de la Charte, de manière à assurer une compatibilité totale entre l'énoncé des droits dans la Charte et les modalités plus détaillées dont elles font actuellement l'objet dans le traité CE. Le groupe souligne que cette clause de l'article 52, paragraphe 2, exigera logiquement, si la Charte doit devenir partie intégrante du traité constitutionnel, une légère adaptation rédactionnelle visant à indiquer clairement que le renvoi est fait à *d'autres parties* du traité dans lesquelles sont définies les conditions et les limites de l'exercice de ces droits. La formulation précise de cette adaptation rédactionnelle destinée à tenir compte de ce principe de compatibilité ne peut être fournie à ce stade car elle dépendra de l'architecture globale précise du traité.

Le groupe estime par ailleurs qu'en ce qui concerne ces droits, des "dédouplements" ("replication") entre la Charte et d'autres parties du traité pourraient, dans une mesure limitée, se révéler inévitables pour des raisons juridiques et ne seront pas préjudiciables, étant donné que, ainsi qu'il est proposé, une clause de renvoi assurerait la compatibilité.

Le groupe signale que si, comme le préconise une large majorité du groupe, l'intégration est obtenue par insertion du texte de la Charte dans la première partie du traité constitutionnel, il deviendra ensuite nécessaire de combiner, d'une manière appropriée, dans ce traité, les articles de la Charte relatifs aux droits des citoyens et les dispositions sur la citoyenneté qui figurent dans le traité CE et qui ont une importance constitutionnelle; cela devrait être considéré comme une opération technique qui ne posera aucun problème d'ordre politique.

¹ On peut trouver une liste de ces droits dans le document DT n° 9 du président, p. 3, note 2.
² Cf. aussi les "Explications" (doc. CHARTE 4473/00 CONVENT 49 du 11 octobre 2000; voir détails ci-dessous, section A III 3) concernant l'article 52, paragraphe 2: "La Charte ne modifie pas le régime des droits conférés par les traités".

4. Correspondance entre les droits consacrés par la Charte et les droits garantis par la CEDH

Le groupe souligne et reconferme l'importance cruciale que revêt l'article 52, paragraphe 3, de la Charte au regard des droits consacrés par la Charte et correspondant à des droits garantis par la CEDH; il rappelle que cette clause était un élément capital du consensus global dégagé par la Convention précédente.¹ Sur la base des "Explications" fournies sur la Charte², le groupe confirme que ses membres se sont accordés sur la signification de cette disposition: les droits consacrés par la Charte qui correspondent à des droits garantis par la CEDH ont la même portée et le même sens que ceux qui sont définis dans la CEDH; cela inclut notamment les clauses détaillées de la CEDH qui permettent de limiter ces droits. La deuxième phrase de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, a pour but de préciser que cet article ne fait pas obstacle à une protection plus étendue déjà acquise ou qui pourrait par la suite être prévue i) dans la législation de l'Union et ii) dans certains articles de la Charte qui, bien que fondés sur la CEDH, vont au-delà de la CEDH parce que l'acquis juridique de l'Union est déjà parvenu à un degré plus élevé de protection. (cf. article 47 sur la protection juridique effective, ou l'article 50 sur le droit de ne pas être puni deux fois pour la même infraction). De cette façon, les droits garantis par la Charte reflètent les degrés de protection plus élevés garantis par le droit de l'Union existant.

5. Une interprétation en harmonie avec les traditions constitutionnelles communes

Le groupe souligne que la Charte est fermement enracinée dans les traditions constitutionnelles communes, qui ont été réunies de manière impressionnante au cours des travaux de la Convention précédente. La vaste jurisprudence concernant les droits fondamentaux qui découlent des traditions constitutionnelles communes, établie par la Cour de justice et confirmée par l'article 6, paragraphe 2, du TUE, représente une source importante pour bon nombre de droits reconnus par la Charte. Afin de souligner l'importance de ces racines communes et en vue d'une intégration harmonieuse de la Charte en tant que document juridiquement contraignant, le groupe propose à une large majorité d'inclure une règle d'interprétation dans les dispositions générales (cf. article 52, paragraphe 4, de l'annexe); deux de ses membres ont des réserves à l'égard de cette proposition. Cette règle se fonde sur le libellé actuel de l'article 6, paragraphe 2, du TUE et tient dûment compte de l'approche suivie par la Cour de justice en ce qui concerne les traditions constitutionnelles communes, comme l'a expliqué M. Skouris, juge à la Cour de justice des Communautés européennes, lors de l'audition du 17 septembre. Selon cette règle, plutôt que de suivre l'approche rigide du "plus petit commun dénominateur", il y aurait lieu d'interpréter ces droits de la Charte d'une manière qui offre un degré élevé de protection adapté au droit de l'Union et en harmonie avec

¹ Cf. également, sur l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, les observations concomitantes de M. Fischbach, juge à la Cour européenne des droits de l'homme, et de M. Skouris, juge à la Cour de justice des Communautés européennes, lors de l'audition du 17 septembre (doc. CONV 295/02).

² Pour les "Explications", voir les détails ci-dessous, section A III 3.

les traditions constitutionnelles communes.

6. La distinction entre les "droits" et les "principes" dans la Charte

Le groupe souligne l'importance de la distinction entre "droits" et "principes", qui a été un élément important – déjà exprimé dans le préambule et à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte – du consensus dégagé par la Convention précédente. Afin de confirmer cette distinction tout en renforçant la sécurité juridique dans la perspective d'une Charte juridiquement contraignante ayant valeur constitutionnelle, le groupe propose à une large majorité d'ajouter une nouvelle disposition générale (cf. article 51, paragraphe 5, de l'annexe) qui résumerait la conception commune dégagée sur la notion de "principes", qui a marqué les travaux de la Convention précédente et a été rappelée, au cours des discussions du groupe de travail, par des membres de cette Convention; deux de ses membres ont des réserves contre cette proposition. Selon cette conception commune, les principes diffèrent des droits subjectifs. Ils doivent être "observés" (article 51, paragraphe 1) et leur mise en œuvre peut être réalisée au moyen d'actes législatifs ou exécutifs; en conséquence, ces principes acquièrent une importance particulière pour les juridictions lorsque ces dernières doivent interpréter ou examiner les actes en question. Cela est conforme tant à la jurisprudence de la Cour de justice¹ qu'à l'approche des systèmes constitutionnels des États membres à l'égard des "principes", notamment en matière de droit social.

En outre, en proposant cette clause, le groupe reconferme la ligne suivie par la Convention précédente, qui consiste à exprimer le plus clairement possible, dans la formulation des articles correspondants, la nature ("droit" ou "principe") de chacun des articles et de permettre à la future jurisprudence, compte tenu des orientations importantes fournies par les "Explications du Présidium", complétées par les explications données par le groupe de travail actuel (cf. section III.3. ci-après) de se prononcer sur la répartition exacte des articles dans l'une ou l'autre des deux catégories.

¹ Cf. notamment la jurisprudence récente sur "le principe de précaution" prévu à l'article 174, paragraphe 2, du TCE: arrêt du Tribunal de première instance du 11 septembre 2002 dans l'affaire T-13/99, Pfizer contre Conseil, comportant de nombreux renvois à la jurisprudence antérieure; et une série d'arrêts relatifs à l'article 33 (ex-39) sur les principes du droit en matière d'agriculture, à savoir l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-265/85, Van den Berg contre Commission des Communautés européennes, Rec. 1987 p. 1155: contrôle du principe de stabilisation du marché et du principe de confiance légitime; pour d'autres références, cf. le commentaire de Megret, tome 3, p. 80 et suivantes.

III. Recommandations concernant d'autres questions que soulève l'éventualité d'une intégration de la Charte

1. Préambule de la Charte

Le groupe considère le préambule de la Charte comme un élément clé du consensus global dégagé sur la Charte par la précédente Convention. Le groupe recommande par conséquent qu'il soit de toute façon conservé dans le cadre du futur traité constitutionnel. Le groupe rappelle aussi que le préambule de la Charte formule la nature fondamentale de l'Union en des termes qui dépassent largement les droits fondamentaux. Comme pour la Charte dans son ensemble, la forme concrète d'une "intégration du préambule de la Charte" dans le cadre du traité, que préconise le groupe, dépendra aussi de la structure globale du traité qui sera définie par la Convention plénière. Par conséquent, si les articles de la Charte devaient être intégrés directement dans le traité constitutionnel, le préambule de la Charte devrait être utilisé en tant que préambule du traité constitutionnel. Si, au contraire, la Charte était intégrée comme une partie spécifique du traité constitutionnel ou séparément en tant que texte juridiquement contraignant (par exemple sous la forme d'un protocole) dans l'architecture constitutionnelle de l'Union, le préambule de la Charte pourrait rester attaché au texte de celle-ci sans aucun changement. Bien entendu, cela n'empêcherait pas la Convention d'utiliser pour la rédaction du préambule du nouveau traité les éléments de nature générale qui figurent dans le préambule de la Charte.

2. Maintien des références à des sources externes (comme celles qui figurent actuellement à l'article 6, paragraphe 2, du traité UE)

Le groupe a discuté de la question de savoir si, en cas d'intégration de la Charte, le traité constitutionnel devrait aussi comporter une référence aux deux sources d'inspiration externes sur les droits fondamentaux qui figurent actuellement à l'article 6, paragraphe 2, du traité UE, c'est-à-dire à la CEDH et aux traditions constitutionnelles communes aux États membres. Des arguments valables ont été avancés pour et contre cette option.

Certains membres ont estimé qu'il serait inutile de conserver ces références et que cela créerait une confusion sur le plan juridique puisque la Charte contient déjà des droits repris de la CEDH et des traditions constitutionnelles communes et fait référence à ces sources. Pour d'autres, faire figurer ces références dans le traité constitutionnel pourrait servir à compléter la protection offerte par la Charte et à clarifier que le droit de l'Union sera ouvert à des évolutions futures au droit de la CEDH et des États membres en matière de droits de l'homme.

Le groupe admet en tout cas que cette question est étroitement liée à la forme d'intégration que la Convention choisira. Il s'abstient donc de toute recommandation définitive sur ce point; il se borne à indiquer que l'éventuel caractère contraignant de la Charte n'exclurait pas une telle référence, si elle est rédigée de manière appropriée¹, et signale ce point à la Convention plénière afin qu'elle l'examine.

3. L'importance des "explications"

Le groupe insiste sur l'importance des "explications" rédigées sous la responsabilité du Présidium de la précédente Convention², car elles constituent un outil précieux d'interprétation qui garantira une compréhension correcte de la Charte³. Il reconnaît que ces explications ne sont pas encore suffisamment accessibles aux praticiens du droit. Pour autant que la Convention accepte les adaptations rédactionnelles proposées par le groupe, il faudrait que les explications correspondantes données dans le présent rapport soient pleinement intégrées aux explications initiales. Dès l'éventuelle intégration de la Charte, l'attention devrait donc être attirée de manière appropriée sur ces explications qui, bien qu'elles n'aient pas de valeur juridique ainsi que leur texte même l'indique, sont destinées à éclairer les dispositions de la Charte. Il conviendrait en particulier de leur donner une publicité plus large.

4. Procédure à prévoir en cas de modification future de la Charte

L'éventuelle intégration de la Charte dans le cadre du traité constitutionnel pose la question de la procédure qu'il faudra suivre à l'avenir pour modifier la Charte. Le groupe a toutefois estimé que cette question dépassait le cadre de son mandat puisque la Convention plénière aura à l'examiner en même temps que la question générale des procédures de modification à prévoir pour les différents éléments constitutifs du futur traité.

¹ Voir document CONV 116/02, page 9.

² Document CHARTE 4473/02 CONVENT 49 du 11 octobre 2000.

³ Le groupe indique encore à cet égard que la Convention précédente menait publiquement ses travaux (ainsi que le fait la présente Convention) et que les comptes-rendus de ses réunions et documents de travail sont accessibles au public (cf.: <http://ue.eu.int/df>).

B. Concernant l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme

I. Conclusions et recommandations générales

Comme dans le cas de la Charte, le groupe souligne d'emblée que, conformément au mandat du groupe, la décision politique relative à une éventuelle adhésion de l'Union (en tant que nouvelle personnalité juridique unique issue des travaux du groupe de travail III) à la CEDH appartiendra à la Convention plénière. Le mandat du groupe a consisté à préparer cette décision en examinant un certain nombre de questions spécifiques concernant les modalités et les conséquences d'une éventuelle adhésion.

Le groupe insiste également sur le fait que la décision de la Convention portera seulement sur la question de savoir s'il faut ou non introduire dans le nouveau traité une clause *autorisant* l'Union à adhérer à la CEDH. Par contre, il appartiendra ensuite aux institutions de l'Union, notamment au Conseil statuant à l'unanimité, d'ouvrir les négociations en vue de la conclusion d'un traité d'adhésion et de fixer concrètement le cadre de ces négociations. Il conviendra, durant ces négociations, de traiter une série de questions techniques concernant les modalités concrètes de l'adhésion, dont le groupe a dûment pris acte¹. De même, c'est au Conseil qu'il appartiendra de décider du moment auquel devra intervenir l'éventuelle adhésion à la CEDH et à ses divers protocoles additionnels. Aucune de ces questions n'est de nature constitutionnelle et ne relève donc de la Convention.

Sans préjudice de la décision politique que prendra la Convention plénière, et sur la base des arguments et conclusions ci-dessous, notamment sur certaines dispositions de sauvegarde, tous les membres du groupe soit soutiennent fermement, soit sont disposés à envisager favorablement l'introduction d'une clause constitutionnelle autorisant l'Union à adhérer à la CEDH.

Voici les principaux arguments politiques et juridiques en faveur de l'adhésion de l'Union à la CEDH que le groupe a identifiés:

- étant donné que l'Union réaffirme ses propres valeurs par sa Charte, son adhésion à la CEDH serait un signal politique fort de la cohérence entre l'Union et la "grande Europe", que forme le Conseil de l'Europe, et son régime pan-européen en matière de droits de l'homme.

¹ Voir notamment le DT n° 8, qui contient une étude effectuée dans le cadre du Conseil de l'Europe sur les questions techniques et juridiques que pose une éventuelle adhésion à la CEDH.

- l'adhésion à la CEDH assurerait aux citoyens à l'égard de l'action de l'Union une protection analogue à celle dont ils bénéficient déjà vis-à-vis de tous les États membres. C'est une question de crédibilité, étant donné que les États membres ont transféré à l'Union des compétences importantes et que l'on a fait de l'adhésion à la CEDH l'une des conditions que les nouveaux États doivent remplir pour devenir membres de l'Union.
- l'adhésion serait l'instrument idéal pour assurer le développement harmonieux de la jurisprudence des deux Cours européennes en matière de droits de l'homme; pour certains, cet argument est même renforcé par la perspective d'une éventuelle intégration de la Charte dans les traités. Il faut aussi mentionner à cet égard les problèmes qu'entraîne actuellement le fait que l'Union ne participe pas au système juridictionnel de Strasbourg dans les affaires où la Cour européenne des droits de l'homme est amenée à statuer indirectement sur le droit de l'Union sans que celle-ci puisse se défendre devant elle ou disposer d'un juge qui assurerait que l'expertise nécessaire en droit de l'Union soit apportée.

Le groupe a examiné de près l'impact que pourrait avoir l'adhésion à la CEDH sur le principe de l'autonomie du droit communautaire (ou de l'Union), notamment sur le statut et l'autorité de la Cour de justice des Communautés européennes. Il s'est dégagé du débat au sein du groupe et de l'audition d'experts¹ que le principe de l'autonomie n'était nullement un obstacle juridique à l'adhésion de l'Union à la CEDH. Après l'adhésion, la Cour de justice resterait l'arbitre suprême unique des questions touchant au droit de l'Union et de la validité des actes de l'Union; la Cour européenne des droits de l'homme ne pourrait en aucun cas être considérée comme une juridiction supérieure, mais plutôt comme juridiction spécialisée exerçant un contrôle externe sur le respect par l'Union des obligations de droit international découlant de son adhésion à la CEDH. La Cour de justice aurait un statut analogue à celui qu'ont actuellement les Cours constitutionnelles ou suprêmes des États membres par rapport à la Cour de Strasbourg.

Le groupe souligne que l'intégration de la Charte dans les traités et l'adhésion de l'Union à la CEDH ne devraient pas être considérées comme *des démarches alternatives*, mais comme des mesures complémentaires garantissant le plein respect par l'Union des droits fondamentaux: de même que l'existence de la Charte ne réduit en rien l'avantage que présente l'extension du contrôle de la Cour de Strasbourg aux actes de l'Union, de même l'adhésion à la CEDH ne réduit pas l'utilité pour l'Union de se doter de son propre catalogue de droits fondamentaux. Les deux mesures donneront lieu à une situation analogue à celle qui existe dans les ordres juridiques des États membres dont les constitutions protègent les droits fondamentaux, mais qui ont en même temps

¹ Cf. les déclarations convergentes des juges Skouris (DT n° 19) et Fischbach (CONV 295/02) ainsi que de MM. Schoo et Petite (DT n° 13).

accepté en plus que le système de Strasbourg exerce un contrôle externe en matière de droits de l'homme.

Compte tenu de ce qui précède, le groupe recommande donc (sous réserve de la décision politique susmentionnée et des dispositions de sauvegarde indiquées ci-après) qu'une base juridique soit ajoutée à un endroit approprié du traité constitutionnel, qui permettrait à l'Union d'adhérer à la CEDH. Cette base juridique pourrait être formulée en termes assez simples¹. Cependant, vu l'importance constitutionnelle d'une éventuelle adhésion, il faudrait aussi spécifier que la signature et la conclusion du traité d'adhésion requièrent une décision prise par le Conseil à l'unanimité et l'avis conforme du Parlement européen; les procédures normales prévues pour les accords internationaux s'appliqueraient par ailleurs.

II. Conclusions et recommandations relatives à des points spécifiques liés à l'éventuelle adhésion de l'Union à la CEDH.

1. L'adhésion à la CEDH ne modifiera pas la répartition des compétences entre l'Union et les États membres

Le groupe est d'accord pour estimer qu'il est capital que l'adhésion de l'Union à la CEDH – de même que l'intégration de la Charte – ne modifiera en rien la répartition des compétences entre l'Union et les États membres. Ses membres estiment d'un commun accord que la "portée" juridique de l'adhésion de l'Union à la CEDH serait limitée aux questions qui relèvent de la compétence de l'Union; les compétences de celle-ci ne s'en trouveraient par conséquent pas élargies et il ne serait a fortiori nullement question d'établir une compétence générale de l'Union en matière de droits fondamentaux². Par conséquent, l'Union n'aurait l'obligation "positive" d'agir pour se conformer à la CEDH que dans la mesure où des compétences l'autorisant à agir ainsi figureraient dans le traité.

Le groupe recommande le recours à certains outils pour clarifier de manière certaine que l'adhésion de l'Union à la CEDH ne modifiera pas la répartition des compétences. On pourrait tout d'abord insérer dans la base juridique qui autoriserait l'adhésion une disposition clarifiant ce point. Ensuite, au moment de l'adhésion, une déclaration précisant les compétences limitées de l'Union dans le domaine des droits fondamentaux pourrait être insérée dans une disposition du traité d'adhésion et/ou dans une déclaration faite par l'Union à ce dernier traité. Enfin, on pourrait, par un mécanisme

¹ Elle pourrait par exemple disposer que l'Union est autorisée à adhérer à la CEDH. Concernant l'éventualité d'une clause supplémentaire précisant que la répartition des compétences ne sera pas modifiée, voir la section suivante du présent rapport.

² Les travaux préparatoires à l'adhésion sont aussi partis d'une telle hypothèse, voir l'étude du Conseil de l'Europe, DT n° 8, point 26, hypothèse confirmée par les juges Skouris et Fischbach (DT n° 19; CONV 295/02) et par M. Petite (DT n° 13) lors de leurs auditions respectives.

permettant à l'Union et à un État membre d'être solidairement "codéfendeurs" devant la Cour de Strasbourg, garantir que cette Cour ne statuerait pas sur la répartition des compétences entre l'Union et les États membres ¹.

Il est important à cet égard de ne pas perdre de vue que l'adhésion de l'Union à la CEDH ne signifierait pas que l'Union deviendrait membre du Conseil de l'Europe, ni qu'elle deviendrait un acteur politique général à Strasbourg. Simplement, l'Union et son droit participeraient (avec une "portée" limitée aux compétences de l'Union) au système spécifique du contrôle juridictionnel des droits de l'homme établi par la CEDH. Pour l'essentiel (et sans anticiper sur les points de détail à négocier lors de l'adhésion), il y aurait à la Cour de Strasbourg un juge "élu" au titre de l'Union, qui apporterait à la Cour l'expertise spécifique en droit de l'Union. Il y aurait, en outre, un représentant de l'Union qui participerait aux tâches spécifiques du Comité des ministres consistant à surveiller l'exécution des arrêts au titre de l'article 46 de la CEDH (fonction importante notamment pour veiller à ce que le Comité soit correctement informé des questions touchant au droit de l'Union, telles que le système des compétences), mais pas aux tâches générales du Comité extérieures à la CEDH. ²

2. Les positions individuelles des États membres concernant la CEDH ne seront pas affectées par l'adhésion de l'Union

Le groupe souligne l'importance du principe selon lequel l'adhésion de l'Union à la CEDH n'affectera pas les positions adoptées individuellement par les États membres en ce qui concerne la CEDH, notamment celles qui découlent de leurs décisions individuelles sur la ratification de certains protocoles additionnels, des réserves qu'ils ont faites lors de la ratification de la CEDH ou de ses protocoles additionnels et de leur droit de prendre des mesures dérogatoires. Le groupe insiste sur le fait que ce point peut être pris intégralement en compte, dans la mesure où:

- comme on l'a expliqué ci-dessus, la Convention doit maintenant débattre de l'insertion dans le traité d'une disposition servant de base juridique à l'adhésion de l'Union à la CEDH. Au cas où une telle disposition serait insérée, il appartiendrait alors au Conseil, statuant à l'unanimité, de définir à quels protocoles additionnels l'Union adhérerait et quand, et quelles réserves l'Union ferait à l'égard de la CEDH *pour son propre compte*;

¹ Le mécanisme a été expliqué au groupe par le juge Fischbach, voir la note CONV 295/02, p. 5, et il est également expliqué en détails dans l'étude du Conseil de l'Europe, document de travail n° 8, points 57 à 62.

² Ces considérations n'affectent par l'arrangement qui existe actuellement, aux termes duquel la Communauté participe aux réunions du Comité des ministres sans droit de vote, cf. DT n° 8, point 34.

- les réserves faites par les différents *États membres* à l'égard de la CEDH et des protocoles additionnels, ainsi que leur droit de prendre des mesures dérogatoires (article 15 de la CEDH), ne seraient de toute façon pas affectés par l'adhésion puisqu'ils concernent leur droit interne alors que l'adhésion de l'Union ne produirait d'effet juridique que dans la mesure où le droit de l'Union est concerné.

III. Conclusions concernant les mécanismes proposés comme alternatives à l'adhésion à la CEDH

À la lumière des témoignages d'experts¹ recueillis par le groupe concernant les problèmes juridiques et pratiques que posent plusieurs mécanismes parfois suggérés comme alternatives à l'adhésion de l'Union à la CEDH, le groupe ne recommande pas ces mécanismes (il s'agit par exemple d'une procédure spéciale de "renvoi" ou de "consultation" donnant à la Cour de justice la faculté de saisir la Cour de Strasbourg, d'un recours spécial à la Cour de Strasbourg contre les institutions sans adhésion, ou d'un "groupe spécial commun" / d'une "chambre commune" composé(e) de juges des deux Cours européennes).

C. Accès à la Cour de justice

Le groupe a examiné le système de voies de recours dont disposent actuellement les citoyens de l'Union, notamment compte tenu du droit fondamental à une protection juridictionnelle effective.

Le groupe a examiné, dans ce contexte, l'idée de mettre en place une procédure spéciale devant la Cour de justice pour la protection des droits fondamentaux. La majorité de ses membres ayant des réserves à l'égard de cette idée, le groupe ne la recommande pas à la Convention. Il souligne toutefois le grand avantage que présenterait pour les citoyens une intégration de la Charte dans l'architecture du traité constitutionnel, qui leur permettrait d'utiliser le système actuel de voies de recours de l'Union.

Le groupe voudrait toutefois attirer l'attention de la Convention plénière sur une autre question, celle de savoir si les conditions de l'accès direct des particuliers à la Cour (article 230, quatrième alinéa, du traité CE) devraient ou non faire l'objet d'une réforme pour assurer une protection juridictionnelle effective. Le débat mené par le groupe sur ce point a fait apparaître qu'une lacune pourrait exister dans la protection résultant de la condition figurant à l'article 230, quatrième alinéa,

¹ Cf. l'audition de MM. Schoo, Piris et Petite du 23 juillet 2002 (DT n° 13, p. 14, 32 note 2, 50 et 51) ainsi que l'audition du juge Fischbach du 17 septembre 2002, doc. CONV 295/02.

du traité CE, qui exige qu'une personne soit concernée "directement et individuellement" et de l'interprétation qu'en fait la jurisprudence dans le cas particulier des règlements communautaires d'application automatique qui instituent des interdictions directement applicables à l'encontre des particuliers. Par ailleurs, une tendance largement partagée s'est fait jour au cours du débat, selon laquelle le système général de voies de recours en vigueur, et la "division du travail" entre les juridictions communautaires et nationales qui en découle, ne devrait pas être profondément modifié par une éventuelle réforme de l'article 230, quatrième alinéa, du traité CE. Certains membres ont évoqué l'éventualité d'une disposition du traité qui imposerait aux États membres l'obligation consacrée par une jurisprudence récente ¹, de prévoir des recours effectifs pour protéger les droits découlant du droit de l'Union.

Quoi qu'il en soit, s'il est vrai que la question de l'article 230, quatrième alinéa, du traité CE est liée à celle des droits fondamentaux, elle dépasse la protection de ces droits – car la protection juridictionnelle doit exister pour *tous* les droits subjectifs – et se pose indépendamment des questions concrètes de l'intégration de la Charte et de l'adhésion à la CEDH. Le groupe estime que cette question et ses implications institutionnelles doivent être examinées, en même temps que d'autres aspects tels que les limites de la compétence de la Cour dans les questions touchant au domaine de la justice et des affaires intérieures ² ou le contrôle juridictionnel de la subsidiarité. Le groupe s'abstient par conséquent de faire des recommandations et soumet la question d'une éventuelle réforme de l'article 230, quatrième alinéa, du traité CE, de même que les précieuses contributions présentées à ce sujet ³, à un examen par la Convention dans le contexte approprié.

¹ Arrêt rendu par la Cour de justice le 25 juillet 2002 dans l'affaire C-50/00 P, UPA, points 41 et 42. Il convient de relever en outre que la Cour a indiqué dans son arrêt que, si un système de contrôle de la légalité des actes communautaires de portée générale autre que celui mis en place par le traité est certes envisageable, il appartient, le cas échéant, aux États membres, conformément à l'article 48 du TUE, de réformer le système actuellement en vigueur.

² L'attention est attirée à cet égard sur les témoignages d'experts recueillis par le groupe et faisant état de préoccupations, pour ce qui est de la protection des droits fondamentaux, à propos de ces limites telles que les définissent l'article 68 du traité CE et l'article 35 du traité UE dans un domaine où les droits fondamentaux sont très importants, à savoir celui de la justice et des affaires intérieures, et des limites du contrôle de la légalité exercé sur les organes de l'Union telles qu'Europol, voir l'audition du juge Skouris (DT n° 19) et du M. Schoo du 23 juillet 2002 (DT n° 13), ainsi que le DT n° 20 dans lequel M. Ben Fayot présente une note de l'avocat général Francis Jacobs.

³ Cf. concernant les recours judiciaires et extra-judiciaires en général, le doc. 221/02 CONTRIB 76 de M. Söderman et, plus spécifiquement sur l'article 230, le doc. CONV 45/02 CONTRIB 25 de Hannes Farnleitner; le DT n° 17 de Jürgen Meyer; DT n° 20, par lequel M. Ben Fayot présente une note de l'avocat général Francis Jacobs; l'audition du juge Skouris (DT n° 19); l'audition de M. Schoo (DT n° 13); un aperçu du débat et des options figure dans le DT n° 21 du président du groupe.

ANNEXE*Propositions, faites par le Groupe, d'adaptations rédactionnelles dans les dispositions horizontales¹ de la Charte:*

Article 51 (1):

"Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions et organes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives **et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées par les autres parties du [présent traité/traité constitutionnel].**"

Article 51 (2):

La présente Charte **n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni** ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour [la Communauté et pour] l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies par **les autres chapitres du [présent traité/traité constitutionnel].**

ajouter à l'article 52:

"52(4) Dans la mesure où la présente Charte reconnaît des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, ces droits doivent être interprétés en harmonie avec les dites traditions."

"52 (5) Les dispositions de la présente Charte qui contiennent des principes peuvent être mises en œuvre par des actes législatifs et exécutifs pris par les institutions et organes de l'Union, et par des actes des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, dans l'exercice de leurs compétences respectives. Leur invocation devant le juge n'est admise que pour l'interprétation et le contrôle de la légalité de tels actes."

"52(6) Les législations et pratiques nationales doivent être pleinement prises en compte comme précisé dans la présente Charte."

¹ Les formules mises entre crochets dépendent de l'architecture finale exacte des Traités.