

PARLEMENT EUROPÉEN

DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTUDES

DOCUMENT DE TRAVAIL

DROITS FONDAMENTAUX

Accès aux juridictions

Amsterdam – Convention européenne et Jurisprudence

Série Affaires juridiques

JURI 104 FR

La présente publication est disponible dans les langues suivantes:

ES (original)
EN, FR

Une liste des autres publications de la Série Affaires Juridiques figure à la fin de ce document.

Éditeur: Parlement européen
 L-2929 Luxembourg

Auteur: Eva Vega Rodríguez

Responsable: Victoria García Muñoz
 Division des Affaires sociales et juridiques
 Direction Générale des Études
 Tél.: (352) 4300-27769
 Fax: (352) 4300-27720
 E-mail: mgarciamunoz@europarl.eu.int

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

Manuscrit achevé en janvier 2000.

PARLEMENT EUROPÉEN

DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTUDES

DOCUMENT DE TRAVAIL

DROITS FONDAMENTAUX:

Accès aux juridictions

Amsterdam - Convention européenne et Jurisprudence

Série Affaires juridiques

JURI 104 FR

03-2001

SOMMAIRE

INTRODUCTION 5

PREMIÈRE PARTIE

**1. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme de 1950:
la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice des
Communautés européennes** 7

1.1. L'accessibilité des citoyens aux deux juridictions. Problèmes que présente la Cour
de justice des Communautés européennes 10

1.2. Tableau comparatif des voies de recours possibles devant les deux juridictions
en cas de violation des droits fondamentaux 14

DEUXIÈME PARTIE

**2. Le traité d'Amsterdam: progrès et conséquences sur le plan des droits
fondamentaux** 15

2.1. Tableau récapitulatif et comparatif des droits fondamentaux énoncés dans la
Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des droits qui
le sont, implicitement ou explicitement, dans les traités instituant la Communauté
européenne et sur l'Union européenne, et exemples de jurisprudence de la Cour
européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice des Communautés
européennes à cet égard 19

3. De Cologne à Tampere 23

3.1. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne 24

3.2. Composition, méthode de travail et dispositions pratiques de l'organe compétent
pour l'élaboration d'un projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union
européenne, conformément aux dispositions établies dans les Conclusions de
Cologne 26

3.3. Propositions de droits 28

Liste des autres publications de la Série Affaires juridiques 31

INTRODUCTION

Le présent rapport a pour objectif d'apporter au lecteur une idée globale et simple à la fois des plus récents événements survenus dans l'Union européenne dans le domaine des droits fondamentaux.

Ce document se divise en deux parties. La *Première Partie* traite d'un sujet qui a déjà été longuement débattu, à savoir l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, les "pour" et les "contre" cette adhésion. Cette première partie comprend également un paragraphe qui explique de façon simple les problèmes d'accessibilité que présente pour un citoyen la Cour de justice des Communautés européennes et quand et comment saisir, le cas échéant, la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg.

Dans la *Deuxième Partie*, l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam étant si récente, nous ne pouvions laisser passer l'occasion de consacrer un chapitre aux progrès et conséquences que les modifications d'Amsterdam ont entraînés en matière de droits de l'homme. Y figure également un tableau comparatif des droits énoncés dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des droits qui le sont implicitement ou explicitement suite aux réformes d'Amsterdam, ainsi que certains exemples de jurisprudence adoptés à cet égard par les deux juridictions.

Enfin, dans l'objectif d'introduire les dernières nouveautés dans le domaine des droits fondamentaux, nous parlerons du nouvel élan que le Sommet européen de Cologne a sans nul doute créé, ainsi que de la future *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, dont les travaux n'ont fait que débiter et qui a vu le jour au mois de décembre 2000.

PREMIÈRE PARTIE

1. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme de 1950: la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice des Communautés européennes

Le thème de l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, ci-après CEDH, a fait l'objet de diverses études et débats des Institutions communautaires.

La principale raison n'est autre que l'existence parallèle¹ de deux juridictions, la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg et la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE). La coexistence de ces deux juridictions pose un problème en ce sens qu'elles peuvent donner lieu à ce que l'on appelle des "*jurisprudences contradictoires*"² en "argot" juridique; ce qui se répercute sur les juges nationaux, qui seront à tout moment exposés à d'éventuelles contradictions entre les interprétations réalisées par chacune des juridictions, interprétations qui leur sont par ailleurs imposées par des voies différentes mais au même niveau. Cela constitue, selon certains, une cause suffisamment importante pour défendre l'adhésion, puisque seule l'adhésion pourrait sauvegarder l'unité d'interprétation des dispositions de la Convention.

Le thème de l'adhésion à donc été longuement débattu, comme l'exigeait son importance; à titre d'exemples, il suffit de dire que le Mémoire de 1979³ représente la première proposition d'adhésion formelle à la CEDH soumise au Conseil par la Commission; aujourd'hui, c'est l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam qui a fait que la polémique d'il y a quelques années revient à l'ordre du jour puisque, en définitive, Amsterdam représente la consécration de la volonté de l'Union européenne (UE) de construire son propre système de protection des droits de l'homme et, en élargissant la compétence de la CJCE aux domaines visés sous le titre "*Espace de liberté, de sécurité et de justice*", les conflits entre les interprétations données par les deux juridictions, à savoir, Strasbourg et Luxembourg, ne feront que s'aggraver.

L'alinéa 2 de l'article (Art.) 6 du traité sur l'Union européenne (ex-article F) dispose que: "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 États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire", ce qui constitue une codification des solutions consacrées par la jurisprudence de la CJCE⁴.

¹ Voir Rideau, V.J., et Renucci, J.F., "Dualité de la protection juridictionnelle européenne des droits fondamentaux-atout ou faiblesse de la sauvegarde des droits de l'homme?", *Justice* n° 6, 1997.95.

² CJCE 21 sept. 1989, Hoechst, aff. 46/87 et 227/88, Rec. p. 2859, et Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (Nimietz contre l'Allemagne, 16 décembre 1992).

³ Mémoire de la Commission du 4 avril 1979 relatif à l'adhésion des Communautés européennes à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, COM(79)210 final (*Journal des Communautés européennes, supplément* n° 2/79).

⁴ La CJCE mentionne la CEDH comme source des principes généraux du droit à partir de son arrêt Rutili du 28 octobre 1975, aff. 36/75, Rec. p. 1219, conclu. Magras.

À cette époque, l'idée que la Communauté adhérerait purement et simplement à la CEDH était déjà née.

Le Conseil de l'Union européenne avait décidé de demander l'avis de la CJCE sur la compatibilité d'un projet d'adhésion à la CEDH avec les traités. Pour sa part, la CJCE avait jusqu'alors consacré la sauvegarde des droits fondamentaux au travers des principes généraux du droit communautaire⁵, en s'en remettant aux traditions constitutionnelles communes et aux instruments internationaux, en particulier, à la CEDH.

C'est le 28 mars 1996 que la CJCE émit un avis⁶ négatif sur l'adhésion de la Communauté à la CEDH. **L'adhésion** posait principalement **deux problèmes**:

- **la compétence de la Communauté européenne pour conclure l'accord prévu - Base juridique;**
- **la compatibilité du système juridictionnel de la Convention avec les articles (Arts) 220 et 292 du traité instituant la Communauté européenne (TCE), qui confèrent une compétence juridictionnelle exclusive à la CJCE.**

Pour ce qui concerne le **problème de la compétence**, tant la Commission que le Parlement alléguaient que, même si le traité ne conférait pas de pouvoir spécifique à la Communauté en matière de droits de l'homme, l'Art. 235 TCE (nouvel Art. 308 TCE) pouvait quant à lui parfaitement servir de base à l'adhésion, dès lors que les conditions établies par cet article seraient remplies, à savoir *que l'action de la Communauté apparaisse nécessaire, que l'on poursuive l'un des objectifs de la Communauté et qu'il existe un lien avec le fonctionnement du marché commun.*

Le Parlement européen (PE) considérait que la sauvegarde des droits de l'homme faisait partie des objectifs de la Communauté européenne. La consécration de la citoyenneté de l'Union (qui se fit jour avec le traité sur l'Union européenne) constituait de même un nouvel élément juridique en faveur de sa thèse. Le Parlement soutenait que, conformément au troisième point de l'Art. B du traité sur l'Union européenne (TUE) en rapport avec l'Art. 8 du TCE (nouveaux articles 2 TUE et 17 TCE)⁷, la CE était tenue d'assurer au citoyen de l'Union une protection de ses droits fondamentaux équivalente à la protection dont il jouit en tant que ressortissant vis-à-vis des actes de l'État.

Le PE insistait donc sur la nécessité de soumettre la Communauté européenne, y compris la CJCE, à un contrôle juridique international identique à celui auquel les États membres (ci-après **EM**) et leurs juridictions suprêmes sont soumis.

⁵ CJCE 12 novembre 1969, Stauder, aff. 26/69, Rec. p. 419, concl. Roemer; 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, aff. 11/70, Rec. p. 1125, concl. Dutheillet de Lamothe.

⁶ Arrêt 2/94 du 28 mars 1996 de la CJCE/ <http://europa.eu.int/abc/>

⁷ L'Art. 2 point 3 indique, entre autres objectifs de l'Union, celui de "renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses EM par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union". L'art. 17 TCE stipule: "Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent traité".

Pour ce qui est de la **question** de savoir si le **monopole juridictionnel de la CJCE** est compatible avec sa soumission à une juridiction extérieure au régime juridique communautaire, le PE estimait que la soumission de la Communauté à une juridiction compétente en matière de droits de l'homme était en accord avec l'évolution du système communautaire, qui ne s'adressait plus seulement à l'opérateur économique mais aussi au citoyen de l'Union.

Le PE souligna également, comme il l'avait déjà fait en 1994⁸, l'importance **de l'existence d'un recours direct devant une juridiction internationale à même d'examiner la compatibilité d'un acte communautaire avec les droits de l'homme, et l'impossibilité que cela puisse jeter l'interdit sur la compétence de la CJCE sur des questions de droit communautaire.**

Dans son Avis 2/94, la CJCE établit que, même si le respect des droits de l'homme constitue un préalable à la légalité des actes communautaires, l'adhésion à la Convention supposerait un changement substantiel du régime communautaire de protection des droits de l'homme, dans la mesure où elle impliquerait l'insertion de la Communauté dans un système institutionnel international distinct et l'intégration de l'ensemble des dispositions de la Convention dans le régime juridique communautaire.

Une telle modification du régime de protection des droits de l'homme de la Communauté, dont les implications institutionnelles seraient fondamentales tant pour la Communauté que pour les EM, aurait eu, selon la CJCE, une envergure constitutionnelle et aurait dépassé, de par sa nature, les limites de l'Art. 235 TCE. Au sens de la CJCE, cette modification ne pouvait se faire que moyennant une modification du traité.

Ainsi, **la CJCE finit par statuer que: "dans l'état actuel du droit communautaire, la Communauté n'a pas compétence pour adhérer à la Convention"** (Arrêt 2/94, p. I-27)⁹.

Compte tenu de l'insistance de la CJCE sur l'absence de compétence réglementaire générale de la Communauté en matière de droits de l'homme, la *Conférence Intergouvernementale de 1996 (CIG 96)* s'est trouvée confrontée au dilemme de devoir déterminer s'il s'agissait ou non du moment opportun pour donner aux traités une nouvelle rédaction et pour ainsi pouvoir avancer en la matière.

Néanmoins, *le traité d'Amsterdam*, adopté par les États membres le 2 octobre 1997 et dont nous étudierons les conséquences et les progrès plus loin, ne fait que répudier implicitement toute perspective d'adhésion de la Communauté à la CEDH.

Le traité d'Amsterdam vient réaffirmer que le respect des droits de l'homme, et plus particulièrement de ceux proclamés par la CEDH, est assuré par la voie des principes généraux du droit communautaire et, comme nous allons le voir, renforce sur certains plans la compétence de la CJCE.

⁸ Résolution du Parlement européen du 18 janvier 1994, JOCE n° C 044 du 14.02.1994, p. 0103.

⁹ Voir note 6.

1.1. L'accès des citoyens aux deux juridictions. Problèmes que présente la Cour de justice des Communautés européennes.

La Communauté européenne prend la forme d'une Communauté de droit basée, de ce fait, sur le respect du principe de la légalité, d'où le fait que l'Institution chargée de l'assurer a un poids particulièrement important dans son cadre institutionnel. Selon l'article 220 TCE, la **Cour de justice des Communautés européennes assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité.**

La Cour dispose toutefois une *compétence d'attribution* (dans les cas prévus par le traité), ce qui implique qu'elle n'est pas la seule institution à être chargée du maintien de la légalité communautaire: **les juridictions nationales des États membres** ont également part à cette fonction, conséquence logique de la primauté et de l'effet direct du droit communautaire¹⁰.

En ce qui concerne **la qualité pour agir dans le domaine communautaire**, une idée se détache immédiatement de toutes les autres, à savoir la **qualité très limitée et restrictive des particuliers, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, pour agir en justice en tant que demandeur.**

Intéressons-nous donc brièvement aux voies de recours possibles en cas de violation des droits fondamentaux:

□ **Le recours en annulation¹¹** de certains actes communautaires déterminés¹²: ce recours a pour objectif d'assurer la légalité des actes pris par les Institutions communautaires. Il s'agit en outre d'un instrument essentiel de protection des droits des demandeurs.

Conséquence immédiate de ce recours: la *"reconnaissance"* en faveur des particuliers, personnes physiques ou morales, de la qualité pour agir en justice en tant que demandeur. Ainsi, l'article 230, paragraphe 4, du TCE établit que: "Toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions¹³, un recours contre les décisions dont elle est le destinataire et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la **concernent directement ou individuellement**".

Cela dit, il ne fait pas de doute que le particulier a qualité pour contester une décision dont il est le destinataire direct. Le **problème** se pose en revanche lorsqu'il s'agit de contester des **décisions prises sous l'apparence d'un règlement (Voir note 14) ou des décisions adressées à une autre personne.** En pareils cas, la difficulté de prouver un *intérêt direct et individualisé* rend pratiquement impossible l'accès des particuliers à la Cour. Le fait que, durant toutes ces années d'application du droit communautaire, la CJCE n'a que rarement reconnu l'existence d'un intérêt direct et individuel¹⁴, illustre bien ce point.

¹⁰ Mangas Martín, A. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*; Éditions Mc Graw Hill, Madrid, 1996, p. 388.

¹¹ Demandeurs privilégiés: États membres et Institutions.

¹² Un acte pris par une Institution communautaire est également susceptible d'être en violation de droits fondamentaux. Voir chapitre suivant, consacré au Traité d'Amsterdam, en particulier le point h) concernant l'Art. 46 TUE alinéa d).

¹³ Dans les mêmes conditions que les États membres, le Conseil et la Commission.

¹⁴ CJCE, Affaire Codorniu, 309/89.

Néanmoins, le fait que les particuliers n'ont pas qualité pour former un recours direct contre une disposition d'ordre général ou contre un acte adressé à un tiers, ne signifie pas que le contrôle de la légalité de l'une ou de l'autre soit définitivement exclu. On ne peut en effet pas oublier que le traité prévoit des mécanismes destinés à assurer cette protection juridictionnelle.

□ **Le recours pour violation**¹⁵ constitue, selon la CJCE¹⁶, la dernière voie permettant de faire valoir les intérêts communautaires consacrés par les traités face à l'inertie et à la résistance des États membres.

L'article 226 TCE dispose que "Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, elle émet un avis motivé à ce sujet après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice".

La **Commission européenne** apparaît donc comme la **première à avoir qualité pour agir**. Tel qu'il ressort de la lecture dudit article, la Commission a en outre un pouvoir *d'appréciation discrétionnaire*, ce qui veut dire que l'on ne peut forcer la Commission à entamer une procédure de cette nature.

L'article 227 TCE stipule au paragraphe 1 que: "Chacun des États membres peut saisir la Cour de justice s'il estime qu'un autre État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité". Pour des raisons politiques, il s'agit d'une procédure beaucoup moins utilisée.

Par ailleurs, avant qu'un État membre n'introduise, contre un autre État membre, un recours fondé sur une prétendue violation des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, il doit en saisir la Commission. La Commission émet un avis motivé après que les États intéressés ont été mis en mesure de présenter contradictoirement leurs observations écrites et orales. Si la Commission n'a pas émis l'avis dans un délai de trois mois à compter de la demande, l'absence d'avis ne fait pas obstacle à la saisine de la Cour de justice.

Quant aux **particuliers, ils n'ont absolument pas qualité pour agir en justice en tant que demandeurs**. Toutefois, en cas de violation du droit communautaire par l'un des États membres, les particuliers ont le choix entre **deux voies** leur permettant de saisir, bien que de façon indirecte, la Cour de justice.

a) Une première possibilité consisterait à alléguer le non-respect du droit communautaire devant un juge national. Le juge national peut toujours¹⁷ demander à la CJCE de statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation du TCE ou sur la validité ou l'interprétation des actes pris par les institutions communautaires¹⁸.

¹⁵ Ex.: Un État membre ne transpose pas une Directive qui concède des droits aux particuliers.

¹⁶ Affaire 25/59 PP.BB/Haute Autorité de la CECA.

¹⁷ Voir Art. 234 alinéa c) paragraphe 3 TCE.

¹⁸ Via une question préjudicielle (Art. 234 TCE); c'est la plus utilisée.

b) Une deuxième possibilité consisterait pour le particulier à dénoncer¹⁹ à la Commission européenne le non-respect du droit communautaire par un État membre. Ce système présente l'avantage de ne pas obliger le particulier à démontrer l'existence d'un intérêt de sa part et d'exiger pour seule condition de recevabilité de la dénonciation le fait qu'elle porte sur *une violation du droit communautaire par un État membre*. Si le particulier optait pour cette voie, la Commission pourrait, en sa qualité de demanderesse privilégiée, après avoir mené son enquête et *si elle le jugeait utile*, introduire elle-même devant la CJCE un recours pour violation contre l'État membre en question.

Un arrêt rendu par la CJCE reconnaissant la violation n'aura aucune incidence sur les droits du dénonciateur, puisqu'il n'a pas pour conséquence de résoudre une situation individuelle mais se limite à obliger l'État membre à respecter le droit communautaire. Pour toute demande en réparation individuelle, le dénonciateur devra s'adresser aux juridictions nationales.

La **Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg** est, quant à elle, un organe international auprès duquel l'on peut dénoncer, dans des circonstances déterminées, des violations des droits reconnus par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Lorsqu'un **particulier** estime que l'un des États ayant ratifié la Convention a violé, à son détriment, un de ses droits fondamentaux²⁰, il peut **directement**²¹ saisir la Cour pour **dénoncer** cette violation.

Le particulier peut saisir la Cour dès lors que les *quatre conditions* ci-dessous sont remplies:

- La *dénonciation* doit viser *un des États contractants* dont *les faits ne se rapportent pas à des événements survenus avant certaines dates*;
- La *responsabilité de l'acte* dont le particulier se plaint *doit incomber* à une *autorité publique*;
- Il faut *avoir épuisé* dans l'État contre lequel le recours est introduit *tous les recours internes*, y compris la dernière instance, qui auraient pu permettre de réparer le grief causé;
- À compter de la date de la décision interne définitive, *le délai* pour porter la demande devant la Cour européenne des droits de l'homme *est de 6 mois*.

Dans le cas où la **Cour européenne des droits de l'homme** rendrait une **décision de condamnation**, ce serait le Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui serait chargé d'en surveiller l'exécution. C'est en effet cet organe qui doit vérifier que les États qui ont violé la Convention ont bien pris les mesures nécessaires pour exécuter les obligations spécifiques ou générales résultant des arrêts de la Cour.

¹⁹ JOCE n° C 119 du 30.04.99.

²⁰ La Cour n'a compétence que pour étudier les réclamations relatives à des violations des droits énoncés dans la Convention et les Protocoles.

²¹ Voir Protocole n° 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950.

Cela dit, et par rapport à la Cour de justice des Communautés européennes, on peut en conclure que la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg, facile d'accès, se trouve dans une situation similaire à celle de certains tribunaux constitutionnels des États membres (comme, par exemple, les tribunaux constitutionnels allemand et espagnol, avec leurs recours constitutionnel direct et d'inconstitutionnalité respectivement). Certains pensent même que le système de la Cour européenne des droits de l'homme présentent les caractéristiques typiques d'un système moderne et complet de protection des droits fondamentaux²², comblant les lacunes du traité d'Amsterdam.

²² Rubio-Llorente, F.: "*Tendances actuelles de la juridiction constitutionnelle en Europe*", AIJC (XII), 1996, p. 11-29.

1.2. Tableau comparatif des voies de recours possibles devant les deux juridictions en cas de violation des droits fondamentaux

	COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE	COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
COMPÉTENCES	<ul style="list-style-type: none"> Assurer le respect du droit communautaire dans l'application et l'interprétation des traités instituant les Communautés européennes ainsi que des dispositions adoptées par les institutions communautaires à cet égard. 	<ul style="list-style-type: none"> Assurer le respect des droits reconnus dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et dans ses Protocoles.
VOIES DE RECOURS POSSIBLES EN CAS DE VIOLATION DES DROITS FONDAMENTAUX	<ul style="list-style-type: none"> Recours pour violation⁽²³⁾: <ul style="list-style-type: none"> -<u>But</u>: Contrôler le respect par les EM des obligations qui leur incombent en vertu du droit communautaire. -<u>Qualité pour agir en justice en tant que demandeur</u>: La Commission (cas le plus fréquent) ou un EM. Possibilités de choix des particuliers (Voir Recours pour violation, chapitre 2, alinéa 2.1) Recours en annulation: <ul style="list-style-type: none"> -<u>But</u>: Contrôler la légalité des actes des Institutions communautaires. -<u>Qualité pour agir en justice en tant que demandeur</u>: EM, Conseil, Commission et, sous certaines conditions, le PE et les personnes physiques⁽²⁴⁾ ou morales (Voir Recours en annulation, chapitre 2, alinéa 2.1). Questions préjudicielles⁽²⁵⁾: <ul style="list-style-type: none"> -<u>But</u>: Garantir une interprétation uniforme et une application homogène du droit communautaire dans l'ensemble de la Communauté. -<u>Ouverture</u>: Par une juridiction nationale, bien que toutes les parties plaidantes puissent participer à la procédure ouverte devant la CJCE. 	<ul style="list-style-type: none"> Recours direct: <ul style="list-style-type: none"> -<u>But</u>: Vérifier s'il y a ou non violation de ces droits par les États qui ont ratifié la Convention. -<u>Qualité pour agir en justice en tant que demandeur</u>: Tout État contractant ou bien les particuliers qui se croient victimes d'une violation de la Convention. <u>Conditions de dépôt de plainte:</u> <p><i>La dénonciation doit toujours viser un des États contractants dont les faits ne se rapportent pas à des événements survenus avant certaines dates.</i></p> <p><i>Il doit s'agir d'actes dont la responsabilité incombe à une autorité publique.</i></p> <p><i>Avoir épuisé dans l'État contre lequel le recours est introduit tous les recours internes, y compris la dernière instance.</i></p> <p><i>Déposer la plainte dans le délai de six mois à compter de la date de la décision interne définitive.</i></p>

²³ Si la CJCE déclare qu'il y a violation et que l'EM persiste, la CJCE pourra lui imposer le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une amende coercitive.

²⁴ Le Tribunal de première instance est compétent pour se prononcer *en première instance* sur tous les recours en annulation introduits contre la Communauté par des personnes physiques ou morales. Il existe la possibilité de se pourvoir en cassation devant la CJCE contre l'arrêt du Tribunal de première instance.

²⁵ Effets de l'arrêt rendu par la CJCE en réponse à une demande de décision à titre préjudiciel: la juridiction nationale devra appliquer au différend qu'elle a à régler le droit tel que l'a interprété la CJCE, sans le modifier ni le déformer.

DEUXIÈME PARTIE

2. Le Traité d'Amsterdam: progrès et conséquences sur le plan des droits fondamentaux.

Bien qu'il suppose un nouvel ajournement de la reconnaissance explicite des droits fondamentaux, le traité d'Amsterdam réitère l'attachement de l'UE à ceux-ci et renforce l'obligation d'élaborer et d'appliquer des politiques qui assurent la protection de ces droits.

Les **principales nouveautés** que nous trouvons dans **Amsterdam** sont les suivantes:

A) Modification de l'Art. 6 du TUE, ex-article F, qui stipule: *“l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres”*; l'alinéa 2 du même article souligne le respect des droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH) de 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire. La **première phrase** de l'Art. 49 TUE (ex-article O) est de même modifiée, de manière à bien préciser que ces **principes généraux du droit communautaire doivent être respectés par les pays candidats à l'adhésion**.

L'inclusion de cette dernière incise est due au fait que, dans la situation actuelle du processus de construction européenne et, surtout, devant la perspective de l'élargissement, il est urgent d'assurer le plein respect des droits fondamentaux, et ce, tant au niveau des relations entre l'Union et les États membres (EM) qu'entre ces derniers et les individus.

B) L'Art. 7 TUE établit, tel que certains le demandaient²⁶, **la procédure de sanction** à suivre dans le cas où **l'un des EM enfreindrait l'un des principes sur lesquels se fonde l'Union**. En pareil cas, c'est le Conseil européen qui est chargé de constater, en première instance et statuant à l'unanimité, l'existence d'une violation grave et persistante de ces principes, sur proposition d'un tiers des EM ou de la Commission et après avis conforme du Parlement européen obtenu à la majorité des 2/3 des voix émises et sous réserve que la majorité de ses membres soit représentée, après avoir invité le gouvernement de l'État en cause à présenter ses observations. Enfin, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de **suspendre certains des droits découlant des traités à l'égard de cet État**, y compris le droit de vote au sein du Conseil, tandis que les **obligations qui incombent à l'État en question au titre des traités restent contraignantes**.

C) Autre nouveauté: l'introduction d'un **nouveau paragraphe quatre dans le Préambule du TUE**, dans lequel est **réaffirmé l'attachement de l'Union aux droits sociaux fondamentaux** définis dans la **Charte sociale européenne** de 1961 et dans la **Charte communautaire des droits sociaux des travailleurs** de 1989. Bien qu'un engagement clair sur un ensemble de règles spécifiques puisse au départ ressortir de ces deux documents, ce n'est en réalité pas le cas puisque, à l'alinéa 6 de l'Art. 137, le TCE stipule explicitement que l'obligation de soutenir et de compléter l'action des EM en vue de réaliser les objectifs de politique sociale visés à l'art. 136 TCE ne s'applique pas au droit d'association et de syndicalisation, ni au droit de grève, ni même au droit de

²⁶ Voir rapport du président du groupe de réflexion sur la CIG 1996.

lock-out. En d'autres termes, on empêche l'UE d'agir de son propre chef pour mieux protéger certains droits qui appartiennent sans aucun doute au "noyau" des droits sociaux. D'autre part, il est important d'insister sur le fait que, à la différence de la CEDH, les principales sources des droits sociaux fondamentaux, c'est-à-dire la Charte sociale européenne et la Charte communautaire des droits sociaux, ne sont pas mentionnées à l'Art. 6 TUE, ce qui peut porter à croire qu'il existe peut-être une approche sélective des droits fondamentaux, vu que certains semblent être mieux protégés que d'autres²⁷.

D) Le traité d'Amsterdam établit une **lutte plus efficace contre la discrimination**²⁸, qui englobera dorénavant non seulement la discrimination fondée sur la nationalité, mais aussi la discrimination fondée **sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle**. Dans cet article mais aussi dans d'autres²⁹, le traité d'Amsterdam détermine les procédures adéquates pour garantir les droits qui y sont énoncés, au lieu de procéder à l'énumération des droits fondamentaux si souhaitée.

E) **En matière d'égalité entre les hommes et les femmes**, il y a **plusieurs nouveautés**: en premier lieu, l'Art. 2 du TCE, qui **introduit l'égalité** comme l'un des **objectifs de la Communauté**, est complété. De la même façon, l'Art. 3 TCE est complété par un nouveau paragraphe 2, qui fixe l'**objectif de supprimer les inégalités et de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes** en menant à bien les activités prévues par cet article. Enfin, l'Art. 141 TCE (ex-article 119) établit l'**obligation des EM d'assurer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail ou un travail de même valeur**; mais surtout, l'adoption **par le Conseil de l'UE**, en codécision avec le PE et après consultation du Comité économique et social, des **mesures visant à assurer l'application du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement** entre les hommes et les femmes **en matière d'emploi et de travail est établie**. Par ailleurs, la **possibilité** pour les **EM de décider de mesures discriminatoires positives** en faveur du sexe sous-représenté dans la vie professionnelle ou compensant des désavantages dans la carrière professionnelle est admise.

F) **Traitement des données à caractère personnel**. La libre circulation des personnes rend nécessaire la création de systèmes d'information à l'échelle européenne. Il n'existait jusqu'à présent pas de base juridique concrète dans les traités permettant de légiférer en la matière, et on utilisait donc l'Art. 95 TCE (ex-article 100A) sur le rapprochement des législations sur le marché intérieur. Face à cette nécessité, et pour renforcer la **garantie de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel**, le traité d'Amsterdam ajoute un **nouvel Art. 286 au TCE** qui **reconnaît cette protection vis-à-vis des institutions et organismes de la Communauté**.

G) Amsterdam intègre dans l'Acte final des **déclarations** relatives à l'abolition **de la peine de mort**, au **respect du statut des églises ou des organisations philosophiques non confessionnelles** et aux besoins des **personnes handicapées**.

H) Le nouveau traité d'Amsterdam suppose une progression quant à la **compétence de la CJCE en matière de droits de l'homme**. Ainsi, aux termes de l'Art. 46 TUE, sous d), il appartient

²⁷ Rapport du groupe expert en matière de droits fondamentaux. Commission européenne, Direction Générale Emploi et affaires sociales, Février 1999.

²⁸ Art. 13 TCE.

²⁹ Voir articles 3.2 et 141.4 TCE.

à la CJCE de garantir que les institutions communautaires respectent les dispositions établies à l'alinéa 2 de l'Art. 6. Bien que cela représente un progrès, la juridiction de la CJCE se trouve **limitée au droit communautaire**, moyennant quoi, à l'exception des articles 35 et 40 du TUE, la juridiction de la CJCE ne couvre pas les actions relatives aux deuxième et troisième piliers (piliers intergouvernementaux). En dépit du caractère essentiellement intergouvernemental des règles qui gouvernent ces deux piliers, les règlements qui y sont adoptés sont aussi susceptibles de toucher profondément les droits fondamentaux. On ne peut dissocier l'obligation de respecter les droits fondamentaux de l'obligation de les appliquer, et l'assurance de leur respect est le devoir de l'Union européenne, indépendamment de l'affaire ou du pilier dont il s'agit.

L'élargissement de la compétence de la CJCE en matière de justice et d'affaires intérieures, qui constitue, sans nul doute, un bond qualitatif et quantitatif en matière de droits de l'homme, dans la mesure où il s'agit de domaines extrêmement sensibles de ce point de vue, constitue un autre point très significatif. **La communautarisation d'une partie du troisième pilier** (coopération dans les affaires de justice et intérieures, Titre IV du traité de Maastricht) **met en lumière le rapport existant entre ces problèmes et le principe communautaire fondamental de la libre circulation des personnes** (le titre IV du traité instituant la Communauté européenne s'intitule désormais précisément: "Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes").

Toutefois, en ce qui concerne la compétence de la CJCE dans ce domaine, il est important de souligner qu'il n'y a pas soumission pure et simple à l'ensemble de recours dont connaît le régime juridique communautaire. La **compétence de la CJCE à titre préjudiciel** dans les **affaires** visées par le titre IV du TCE, à savoir, **visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes**, connaît en effet **un certain nombre de restrictions** aux termes de l'Art. 68 du TCE. La CJCE n'est pas compétente à titre préjudiciel dans ces domaines si ce n'est **sur l'initiative d'une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne** et, en outre, cette question préjudicielle a, comme dans d'autres hypothèses, un caractère facultatif.

En revanche, le **Conseil**, la **Commission** ou un **EM** a également la **faculté de soulever une question préjudicielle** d'interprétation de ce **titre IV** ou des actes pris par les institutions sur la base de celui-ci, étant entendu que l'arrêt rendu par la CJCE en réponse à une telle demande n'est pas applicable aux décisions des juridictions des EM qui ont force de chose jugée, ce qui suggère par ailleurs que l'interprétation donnée par la CJCE s'impose dans les cas de "chose pas encore jugée". **La compétence de la CJCE** fait également l'objet d'une **limitation** matérielle, puisqu'elle n'est en aucun cas compétente pour les **mesures ou les décisions** adoptées au titre du point 1 de l'Art. 62 du TCE, relatives au **maintien de l'ordre public et à la sauvegarde de la sécurité intérieure**. Cet Art. 62 TCE, point 1, se rapporte aux mesures visant à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, qu'il s'agisse de citoyens de l'Union ou de ressortissants des pays tiers, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures.

En ce qui concerne les dispositions du TUE relatives à la **coopération policière et judiciaire en matière pénale**, et selon le point b) de l'Art. 46 TUE, la CJCE est **compétente dès lors que les conditions** de l'Art. 35 TUE sont réunies. Ainsi, à la demande des tribunaux nationaux, la CJCE pourra statuer à titre préjudiciel sur la validité ou l'interprétation des instruments du Conseil adoptés dans le contexte de l'Art. 29 TUE, à condition que l'État membre

concerné ait déclaré accepter cette juridiction. La **compétence de la CJCE** se voit une fois de plus **touchée** par l'alinéa 5 de l'Art. 35 TUE, qui stipule que la CJCE n'est pas compétente **pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs** dans un EM, ni pour statuer sur **l'exercice des responsabilités qui incombent aux EM pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure**. La CJCE peut par contre revoir la légalité des décisions du Conseil et statuer sur tout différend entre EM concernant l'interprétation ou l'application des actes adoptés au titre de l'alinéa 2 de l'Art. 34 TUE, qui visent à la réalisation des objectifs de l'Union, dès lors que ce différend n'a pu être réglé au sein du Conseil dans les 6 mois qui ont suivi la saisine de celui-ci par l'un de ses membres.

Enfin, l'Art. 40 du TUE permet aux EM qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération renforcée de recourir aux institutions, procédures et mécanismes prévus par les traités, sous certaines conditions de procédure. Ces dispositions sont par conséquent soumises aux dispositions du traité instituant la CE en ce qui concerne l'intervention de la CJCE.

Il s'agit par conséquent d'un système assez complexe qui, aux termes du traité d'Amsterdam, gouverne les nouvelles compétences de la CJCE. Dans le cadre du TUE, il y a lieu de souligner, à titre d'exemple, l'apparition de ce nouveau *mécanisme d'"acceptation"* de la compétence de la Cour.

2.1. Tableau récapitulatif et comparatif des droits fondamentaux énoncés dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des droits qui le sont implicitement ou explicitement dans les traités instituant la Communauté européenne et sur l'Union européenne, et exemples de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice des Communautés européennes à cet égard

CEDH	Cour européenne des droits de l'homme	Traité instituant la Communauté européenne et traité sur l'Union européenne	Cour de justice des Communautés européennes
<ul style="list-style-type: none"> Le droit à la vie (Art 2 CEDH) 	<i>Affaire Mc Cann et autres contre le Royaume-Uni, STC 27.09.95</i>	<ul style="list-style-type: none"> Art 6 TUE + Protocole sur l'Irlande (interruption de grossesse) 	<i>Affaire Ireland Limited (SPUC) contre Grogan, STC 4.10.91</i>
<ul style="list-style-type: none"> L'interdiction de la torture (Art 3 CEDH) 	<i>Affaire Irlande contre Royaume-Uni, STC 18.01.78 et Affaire Campbell et Cosans, STC 25.02.82</i>	<ul style="list-style-type: none"> Art 6 TUE 	<i>Affaire Adoui et Cornuaille contre le Royaume de Belgique, STC 18.05.82</i>
<ul style="list-style-type: none"> L'interdiction de l'esclavage et du travail forcé (Art 4 CEDH) 	<i>Affaires De Wilde, Ooms et Versyp, STC 18.06.71</i>	<ul style="list-style-type: none"> Art 6 TUE 	<p style="text-align: center;">--</p>
<ul style="list-style-type: none"> Le droit à la liberté et à la sûreté de la personne (Art 5 CEDH) 	<i>Affaire Riera Blume et autres contre l'Espagne. STC 14.10.99</i>	<ul style="list-style-type: none"> Art 6 TUE + Art 18.1 TCE 	<i>Affaire Kremzow contre l'Autriche STC 6.02.97</i>
<ul style="list-style-type: none"> Le droit à un procès équitable et public par un tribunal indépendant et impartial (Art 6 CEDH) 	<i>Affaire Escoubet contre la Belgique. STC 28.10.99</i>	<ul style="list-style-type: none"> Art 6 TUE 	<ul style="list-style-type: none"> Droit à une protection juridique efficace devant les tribunaux et à un procès équitable <i>Affaire Intermills SA contre la Commission, STC 14.11.84</i>
<ul style="list-style-type: none"> Le droit à ne pas être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national (Art 7 CEDH) 	<i>Affaires De Wilde, Ooms et Versyp, STC 18.06.71</i>	<ul style="list-style-type: none"> Art 6 TUE 	<i>Affaire Hoffmann-La Roche et Co AG contre la Commission, STC 13.02.79</i>
<ul style="list-style-type: none"> Le droit au respect de la vie privée et familiale (Art 8 CEDH) 	<i>Affaire Custig-Prean et Beckett contre le Royaume-Uni et Affaire Smith et Grady contre le Royaume-Uni. STC 27.09.99</i>	<ul style="list-style-type: none"> Art 6 TUE + Art. 286.1 TCE 	<ul style="list-style-type: none"> Protection du domaine privé et respect de la vie familiale <i>Affaire Rutili contre le Ministère de l'Intérieur, STC 28.10.95</i>

CEDH	Cour européenne des droits de l'homme	Traité instituant la Communauté européenne et Traité sur l'Union européenne	Cour de justice des Communautés européennes
<ul style="list-style-type: none"> Le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (Art 9 CEDH) 	<i>Buscarini et autres contre Saint-Marin, STC 18.02.99</i>	<ul style="list-style-type: none"> Déclaration relative au respect du statut des églises ou des organisations philosophiques non confessionnelles 	<ul style="list-style-type: none"> Liberté religieuse et de confession <i>Affaire Prais contre le Conseil, STC 27.10.76</i>
<ul style="list-style-type: none"> Le droit à la liberté d'expression (Art 10 CEDH) 	<i>Affaire Fressoz et Roire contre la France, STC 21.01.99</i>	<ul style="list-style-type: none"> Art 6 TUE + Déclaration sur l'article 65 TCE (effets sur la liberté de la presse) 	<ul style="list-style-type: none"> Liberté d'expression et de publication <i>Affaire Cinéthèque SA et autres contre la Fédération Nationale des Cinémas Français, STC 11.07.85</i>
<ul style="list-style-type: none"> Le droit à la liberté de réunion et d'association (Art 11 CEDH) 	<i>Affaire Chassagnou et Autres contre la France STC 29.04.99</i>	<ul style="list-style-type: none"> Art 6 TUE + Déclaration sur l'alinéa 2 de l'article 139 TCE (Conventions collectives) 	<ul style="list-style-type: none"> La liberté d'association <i>Affaire Union Royale des Sociétés de Football Association contre Bosman, STC 15.12.95</i>
<ul style="list-style-type: none"> Le droit au mariage et à fonder une famille (Art 12 CEDH) 	<i>Affaire Rees, STC 17.10.86</i>	<ul style="list-style-type: none"> Art 6 TUE 	<i>Affaire Bergemann contre Bundesanstalt für Arbeit, STC 22.09.88</i>
<ul style="list-style-type: none"> Le droit à un recours effectif en cas de violation de l'un de ces droits et libertés (Art 13 CEDH) 	<i>Affaire Smith et Grady contre le Royaume-Uni, STC 27.09.99</i>	<ul style="list-style-type: none"> Art. 6 TUE 	<i>Affaire Johnston contre Chief Constable of Royal Ulster Constabulary, STC 15.05.86</i>
<ul style="list-style-type: none"> L'interdiction de la discrimination (Art 14 CEDH) 	<i>Affaire Lithgow et Autres, STC 8.07.86</i>	<ul style="list-style-type: none"> Art.6 TUE + Arts 3.2, 13, 136, 137.1 et 141.4 TCE Arts 12, 39.2 et 40 c) TCE + Déclaration sur l'alinéa 4 de l'article 141 TCE (Égalité des sexes) 	<i>Affaire Gabrielle Defrenne contre la Société Anonyme Belge de Navigation Aérienne (SABENA), STC 15.06.78</i>
<ul style="list-style-type: none"> Le droit à la protection de la propriété (Art 1 du Protocole n°1 CEDH) 	<i>Affaire Iatridis contre la Grèce, STC 25.03.99</i>	<ul style="list-style-type: none"> Art 6 TUE 	<ul style="list-style-type: none"> Le droit à la propriété <i>Affaire Hauer contre Land Rheinland-Pfalz, STC 13.12.79</i>
<ul style="list-style-type: none"> Droit à une éducation (Art 2 du Protocole n°1 CEDH) 	<i>Affaire relative à certains aspects du régime linguistique en Belgique, STC 23.07.68</i>	<ul style="list-style-type: none"> Art 6 TUE + Arts 149 et 150 TCE 	<p>--</p>

CEDH	Cour européenne des droits de l'homme	Traité instituant la Communauté européenne et Traité sur l'Union européenne	Cour de justice des Communautés européennes
<ul style="list-style-type: none"> Le droit à des élections libres (Art 3 du Protocole n°1 CEDH) 	<i>Affaire Matthews contre le Royaume-Uni, STC 18.02.99</i>	Art 6 TUE	--
<ul style="list-style-type: none"> Interdiction de l'incarcération pour endettement (Art 1 du Protocole n°4 CEDH) 	--	Art 2 paragraphe 4 et Art 6 TUE	--
<ul style="list-style-type: none"> Liberté de circulation (Art 2 du Protocole n°4 CEDH) 	<i>Affaire Gillow, STC 24.11.86</i>	Art 6 TUE + Arts 18 et 39 à 41 TCE + Art 46.1 TCE	<i>Affaire Sevince contre Staats-secretaris van Justitie, STC 20.09.90</i>
<ul style="list-style-type: none"> Interdiction de l'expulsion des ressortissants (Art 3 du protocole n°4 CEDH) 	--	Art 2 paragraphe 4 et Art 6 TUE	<i>Affaire R contre IAT et Surinder Singh, STC 7.07.92</i>
<ul style="list-style-type: none"> Interdiction des expulsions collectives d'étrangers (Art 4 du protocole n°4 CEDH) 	--	Art 6 TUE + Art 46.1 et 63 TCE	--
<ul style="list-style-type: none"> Abolition de la peine de mort (Art 1 du protocole n°6 CEDH) 	--	Déclaration relative à l'abolition de la peine de mort	--
<ul style="list-style-type: none"> Garanties processuelles en cas d'expulsion d'étrangers (Art 1 protocole n°7 CEDH) 	--	Art 2 paragraphes 4 et 6 TUE	--
<ul style="list-style-type: none"> Droit d'appel en matière pénale (Art 2 du protocole n°7 CEDH) 	--	Art 2 paragraphes 4 et 6 TUE	--
<ul style="list-style-type: none"> Droit à une indemnisation en cas d'erreur judiciaire (Art 3 du protocole n°7 CEDH) 	--	Art 2 paragraphes 4 et 6 TUE	--
<ul style="list-style-type: none"> Droit à ne pas être jugé ou condamné deux fois pour le même délit (Art 4 du protocole n°7 CEDH) 	<i>Affaire Gradiger contre l'Autriche, STC 23.10.95</i>	Art 2 paragraphes 4 et 6 TUE	--
<ul style="list-style-type: none"> Égalité entre époux (Art 5 du protocole n°7 CEDH) 	<i>Affaire Bargagli contre l'Italie, STC 9.11.99</i>	Art 6 TUE + Arts 3.2, 13, 137.1 et 141.4 TCE	--

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme: <http://www.dhcour.coe.fr>

Jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes: <http://www.curia.eu.in>

3. De Cologne à Tampere

Le Conseil européen réuni à Cologne les 3 et 4 juin 1999 avait pour vocation d'étudier, suite à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, des sujets importants pour l'avenir, dont la **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** tant demandée.

Dans ses **Conclusions**, le Conseil estimait que l'évolution **actuelle de l'Union exigeait la rédaction d'une Charte des droits fondamentaux** qui permettrait de mettre en lumière, vis-à-vis des citoyens de l'Union, l'importance suprême des droits fondamentaux ainsi que leur portée.

Au sens du Conseil européen, cette **Charte devrait englober les droits à la liberté et à l'égalité et les principes processuels fondamentaux**, tel qu'ils sont énoncés dans la CEDH et tel qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes des États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire. Le Conseil estima également que, au moment de sa rédaction, la Charte devrait tenir compte des droits économiques et sociaux, de la même façon que la "Charte sociale européenne" et la "Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs"³⁰. Il convient de mentionner ici le **problème** que pourrait poser la "Charte sociale européenne" et, plus particulièrement, sa récente révision, dans laquelle on a ajouté le droit à la protection contre la pauvreté et contre l'exclusion sociale et le droit à un logement, puisqu'elle n'a été signée que par onze EM (il manque la signature de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Irlande et de l'Espagne) et que seulement trois l'ont ratifiée (la France, l'Italie et la Suède).

C'est à *Cologne* que les principales indications concernant les caractéristiques que l'organe chargé de la rédaction de la Charte devrait réunir ont été données, mais ce n'est pas avant le **Conseil européen de Tampere** que la composition de l'organe fut définitivement établie.

C'est donc au **Sommet de Tampere** des 15 et 16 octobre 1999, consacré à la création d'un "espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne", sujet qui est sans nul doute étroitement lié à la sauvegarde des droits fondamentaux, que l'on est convenu de la **composition, de la méthode de travail et des dispositions pratiques (Voir alinéa 4.2) de l'organe compétent pour l'élaboration du projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.**

Cet organe devra présenter un **projet de Charte** quelque temps avant le Conseil européen qui aura lieu en **décembre 2000** à Nice sous la présidence française.

Suite à la rédaction du texte, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sera proclamée solennellement par les parlements nationaux. On **écarte** pour l'instant son **inclusion dans le traité** et on ne parle pas non plus du contrôle de son application ultérieure; en d'autres termes, tout semble indiquer que, au moins pendant un certain temps, le texte se réduira à une **simple déclaration politique**. Au cours de la réunion qui a eu lieu à Strasbourg en octobre 1999 entre les représentants du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, ces derniers affirmaient déjà qu'ils considéraient l'élaboration et la proclamation solennelle de cette Charte comme un

³⁰Art. 136 TCE.

événement politique de premier ordre³¹. Ils précisèrent en outre que celle-ci ne devait pas être entendue comme créatrice d'un système concurrent de celui de la CEDH.

Par conséquent, **si un État membre décidait de la promouvoir** après **son introduction parmi les thèmes du traité** sur l'UE, une **Conférence Intergouvernementale (CIG)** devrait être convoquée. En tout état de cause, les EM sont conscients du fait que cette possibilité dépendra du résultat des travaux du forum chargé de la rédaction.

3.1. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

L'adhésion de la CE à la CEDH et la rédaction d'un catalogue des droits de l'homme sont en effet deux sujets relativement indépendants l'un de l'autre. Il est certain que le catalogue de droits qui figure dans la CEDH n'est ni récent ni, sans doute, celui qui s'adapte le mieux à la spécificité de l'intégration européenne. Il s'agit simplement, comme c'est le cas pour les EM, d'un système de protection minimum et de dernier recours.

L'important était de savoir quelle était la meilleure façon de protéger les droits fondamentaux au sein de l'UE. Permettre que la CJCE poursuive son oeuvre au "*cas par cas*" ne satisfaisait ni l'exigence de "visibilité" ni celle de sécurité juridique. Ainsi, l'idée de doter l'UE d'une Charte des droits fondamentaux représentait, pour certains, la solution la mieux adaptée.

Cette Charte contribuerait également à renforcer le caractère constitutionnel des traités; en effet, un catalogue systématique et complet de droits fondamentaux constituerait un point de référence bien plus apparent et efficace tant aux yeux des institutions communautaires que des pouvoirs publics de chaque État, lorsqu'ils élaborent et mettent en oeuvre les actions de l'Union.

Par ailleurs, la rédaction de cette Charte permettrait de tenir compte des particularités de la construction européenne, concrètement, des "autres" droits fondamentaux directement dérivés des traités, tels que, par exemple, la libre circulation des personnes.

D'un point de vue symbolique, l'UE aussi se revalorise. D'une part, en s'affirmant sur la scène internationale comme une organisation plus seulement économique mais dans laquelle la sauvegarde des droits fondamentaux constitue une valeur commune essentielle. D'autre part, en devenant plus visible pour les citoyens de l'Union et plus sensible à leurs intérêts, ce qui serait d'autant plus vrai si cette Charte englobait également les droits économiques et sociaux.

Les *opinions divergent* quant aux **caractéristiques** que **devrait réunir** la future Charte des droits fondamentaux:

Un *rapport du groupe expert en matière de droits fondamentaux de la Commission*³² soutenait que: "au lieu de concentrer tous les efforts sur la formulation d'un nouveau "Bill of Rights", il conviendrait de **baser la reconnaissance des droits sur la CEDH** qui, à travers la

³¹ 14^e Réunion quadripartite entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, Strasbourg, 6 octobre 1999. Communiqué de presse, Réf. 536 (99).

³² *Affirmation des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Le moment d'agir est venu*, rapport du groupe expert en matière de droits fondamentaux, Commission européenne, DG Emploi et affaires sociales, février 1999.

jurisprudence de ses organes, s'est convertie en un "Bill of Rights" commun à l'Europe. Il ne s'agirait pas non plus de choisir uniquement les droits qui sembleraient présenter un intérêt particulier pour l'histoire et les tâches de l'Union européenne. Au contraire, l'acceptation de la CEDH devrait être guidée par le fait que l'Union européenne traverse un processus de modifications structurelles, comme le démontre en particulier l'importance de plus en plus grande des deuxième et troisième piliers. Il est possible que les droits qui semblent au départ être totalement étrangers à l'Union européenne deviennent de plus en plus importants à mesure que l'attention se porte sur de nouveaux aspects de l'UE comme, par exemple, la coopération judiciaire et policière en matière pénale".

D'autres indiquent au contraire que la majeure partie des droits fondamentaux étaient déjà recueillis dans les Constitutions nationales et dans les traités internationaux et que, de ce fait, leur **énumération explicite par l'UE** allait s'avérer **fort peu utile**. De même, ils estimaient que cela ne justifiait pas le "système de citations" qui cachait les droits fondamentaux et les rendait incompréhensibles pour les citoyens. Ils recommandaient de trouver les moyens nécessaires pour obtenir que les droits soient aussi viables que possible, ce qui impliquait d'ailleurs leur **énumération expresse**, au risque de se répéter, **au lieu d'un simple renvoi** général aux autres documents dans lesquels ils figurent.

En conséquence, la reconnaissance des droits fondamentaux doit s'entendre comme un processus qui doit, en premier lieu, comporter l'énumération d'un ensemble de droits qui figurent dans la CEDH et viennent l'élargir, mais qui, notamment dans le contexte des arrêts de la CJCE et de la Cour européenne des droits de l'homme, devra aboutir à une **reformulation des droits fondamentaux adaptée aux expériences et aux besoins de l'Union européenne**. Le **processus d'établissement et de détermination des droits fondamentaux doit** néanmoins **rester ouvert**, y compris à long terme, puisqu'il priverait sinon l'UE de la possibilité d'adapter ses principes directeurs aux besoins d'une société marquée par des changements constants, qui continueront à lancer de nouveaux défis sur le plan des droits fondamentaux, tel que l'illustre, par exemple, l'expérience dans le domaine de la technologie de l'information et des communications.

Pour ce qui est de la **forme et de la localisation**, dans le *Rapport de février 1999 du groupe expert de la Commission*, il est dit que tous les droits devraient figurer dans un **seul texte** et que ce texte devrait être introduit **dans les traités** moyennant l'adjonction d'une **partie spéciale ou d'un titre particulier**, qui illustrerait clairement l'importance primordiale des droits fondamentaux et indiquerait précisément que les activités de l'UE doivent toujours, et en toute circonstance, être guidées par le respect de ces droits.

Tout ceci ne doit pas porter à croire que la rédaction d'une Charte de droits fondamentaux suffit pour garantir l'effectivité de leur sauvegarde. Il faudrait également prévoir que la CJCE ait compétence pour se prononcer sur tout **recours formé par un particulier dans le but de démontrer que l'Union a violé un droit fondamental**³³. Néanmoins, compte tenu des travaux en cours, il ne semble pas que cela soit près de se produire.

³³Alston, P. (et. d), *Moving Towards a Coherent and Comprehensive Human Rights Policy for the EU*, Bruylant, Bruxelles, 1999.

Sans qu'il soit besoin de nous reporter à l'ancien *projet Herman*³⁴, l'idée plus récente d'intégrer un catalogue de droits fondamentaux dans le droit communautaire originaire trouve son origine dans un *rapport* présenté en mars 1996 par un *Comité de sages désigné par la Commission européenne*, qui portait sur la *nécessité de reconnaître une série de droits civils et sociaux fondamentaux* et de les intégrer au Traité d'Amsterdam; néanmoins, en dépit de cette demande, le traité d'Amsterdam n'a incorporé, comme nous l'avons déjà vu, aucun "Bill of Rights".

Par conséquent, la recherche d'une reconnaissance explicite des droits fondamentaux était toujours de la plus haute importance et l'adoption du traité d'Amsterdam a d'ailleurs rendu cette nécessité encore plus évidente. **Les droits fondamentaux ne peuvent remplir leur fonction que si les citoyens connaissent leur existence et qu'ils sont conscients de la possibilité de les faire appliquer: il s'avère donc essentiel d'exprimer et de présenter les droits fondamentaux de sorte que tous les individus puissent les connaître et y avoir accès.**

Aujourd'hui, on peut affirmer que le **Sommet de Cologne** a été "le moteur" qui allait permettre de doter l'UE de la Charte des droits fondamentaux tant attendue.

3.2. Composition, méthode de travail et dispositions pratiques de l'organe compétent pour l'élaboration d'un projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, conformément aux dispositions établies dans les Conclusions de Cologne

A. Composition de l'organe compétent

i) Membres

a) Chefs d'État ou de gouvernement des États membres

Quinze représentants des Chefs d'État ou de gouvernement des États membres.

b) Commission

Un représentant du président de la Commission européenne (*le Commissaire Antonio Vitorino*).

c) Parlement européen

Seize députés nommés par le Parlement européen (M. Mendez de Vigo préside cette délégation). Cette délégation du Parlement européen est assistée par une Task-Force du Secrétariat général du Parlement, qui assure les contacts avec les organes administratifs concernés.

d) Parlements nationaux

Trente députés des parlements nationaux (deux par parlement national) nommés par les parlements nationaux.

Les membres de l'organe compétent pourront être remplacés par des suppléants au cas où ils ne pourraient assister aux réunions de cet organe.

³⁴ Résolution du PE du 10 février 1994, qui comprend le rejet du projet Herman, JOCE n° C 61 du 28.02.1994, p. 155.

ii) Président et vice-présidents de l'organe compétent

C'est l'ancien président de la République Fédérale d'Allemagne, *M. Roman Herzog*, qui a été nommé président. Exercent les fonctions de Vice-présidents de l'organe un député européen (*Iñigo Méndez de Vigo, PPE espagnol*), un député d'un parlement national (*Gunnar Jansson, finlandais*) et un représentant du Président du Conseil européen (*le Finlandais Paavo Nikula, qui sera remplacé au 1er semestre 2000 par le Portugais Pedro Bacelar et, au deuxième semestre 2000, par le Français Guy Braibant*).

Le député européen et le député national qui exercent les fonctions de vice-présidents ont été choisis respectivement par les députés européens et par les députés nationaux qui font partie de l'organe.

iii) Observateurs

Deux représentants de la Cour de justice des Communautés européennes qui seront désignés par la Cour.

Deux représentants du Conseil de l'Europe, dont un de la Cour européenne des droits de l'homme (M. Fischbach et M. Kruger).

iv) Organes de l'Union européenne qui seront invités à donner leur avis

Comité économique et social

Comité des régions

Médiateur

v) Échange de vues avec les États candidats

L'organe compétent ou le président et les États candidats devraient se réunir pour un échange de vues.

vi) Autres organismes, groupes sociaux ou experts qui seront invités à donner leur avis

L'organe compétent pourra inviter d'autres organismes, groupes sociaux et experts à donner leur avis.

vii) Secrétariat

Le Secrétariat général du Conseil se chargera des services de secrétariat de l'organe compétent. Pour assurer une bonne coordination, des relations étroites seront établies avec le Secrétariat général du Parlement européen, avec la Commission et, dans la mesure du nécessaire, avec les secrétariats des parlements nationaux.

B. Méthodes de travail de l'organe compétent

i) Préparation

Le Président de l'organe proposera, en étroite concertation avec les vice-présidents, le programme de travail et mènera à bien les travaux préparatoires qu'il jugera utiles.

ii) Transparence des travaux

En principe, le contenu des audiences de l'organe et les documents qui lui seront présentés en ces occasions seront rendus publics et pourront être consultés sur <http://eu.eu.int/>

iii) Groupes de travail

L'organe compétent pourra créer des groupes de travail *ad hoc*, ouverts à tous ses membres.

iv) Rédaction

Sur la base du programme de travail approuvé par l'organe, un comité de rédaction, composé du président, des vice-présidents et du représentant de la Commission et assisté par le Secrétariat général du Conseil, rédigera un avant-projet de Charte en tenant compte des propositions de rédaction présentées par les membres de l'organe.

Chacun des vice-présidents s'entretiendra périodiquement avec le membre correspondant de l'organe dont il est issu.

v) Élaboration du projet de Charte par l'organe compétent

Lorsque le Président de l'organe compétent jugera, en étroite concertation avec les Vice-présidents, que le texte du projet de Charte élaboré par ledit organe peut finalement être souscrit par toutes les Parties, il le présentera au Conseil européen conformément à la procédure préliminaire habituelle.

C. Dispositions pratiques

L'organe compétent tiendra ses réunions à Bruxelles dans le bâtiment du Conseil et dans celui du Parlement européen en procédant par roulement. Un régime linguistique complet sera appliqué dans les sessions de l'organe.

3.3. Propositions de droits

La première réunion de l'organe compétent, dont nous venons d'analyser les caractéristiques et qui porte le nom de Convention, a eu lieu à Bruxelles le 17 janvier 2000. Une semaine plus tard, la Présidence présentait un projet de liste des droits fondamentaux destiné à servir de base aux discussions de la première réunion.

Puis, sur la base de ce premier projet de liste, plusieurs propositions de droits à inclure se sont succédé, ainsi que des propositions de rédaction. Parmi les droits à inclure ont été mentionnés les droits suivants:

- Dignité de la personne
- Droit à la vie
- Liberté et sécurité
- Respect de la vie privée et familiale
- Vie familiale (ex.: droit à fonder une famille)
- Droit à un recours effectif
- Droit à un procès équitable
- Droit à un double degré de juridiction en matière pénale
- Nullum crime sine lege
- Non bis in idem
- Droit à une indemnisation en cas d'erreur judiciaire
- Liberté de pensée, de conscience et de religion
- Liberté d'expression
- Droit à l'éducation
- Liberté de réunion et d'association
- Droit d'accès aux documents des institutions communautaires
- Protection des données
- Droit de propriété
- Droit d'asile et interdiction d'expulsion
- Égalité devant la loi
- Absence de discrimination

Il reste néanmoins encore beaucoup à faire et il n'est pas encore sûr que les droits susmentionnés seront les seuls à figurer dans la Charte. Bien au contraire puisque, au cours des débats qui ont actuellement lieu, la nécessité d'inclure de nouveaux droits déterminés se fait de plus en plus évidente, telle une obligation générale mieux identifiée de droit à l'égalité, droit des enfants, droits des églises, droit des minorités, droit au logement et droits afférents aux communications et aux biotechnologies, entre autres.

L'inclusion dans la Charte d'une série de dispositions d'ordre général ne fait quant à elle pas l'ombre d'un doute. Les deux dispositions les plus importantes sont mentionnées ci-dessous bien que leur rédaction ne soit pas la rédaction officielle:

- "Les dispositions suivantes s'appliquent aux institutions et organes de l'Union dans le cadre de leurs compétences et des missions que les traités leur attribuent. Ces dispositions ne sont contraignantes pour les États membres que lorsqu'ils adaptent leur droit interne ou appliquent le droit de l'Union. La Charte ne crée pas de missions ou compétences nouvelles, ni n'élargit les missions ou compétences existantes".

Cette disposition, qui fera peut-être partie du Préambule, soit de l'article 1, a un double objectif: d'une part, celui d'indiquer clairement que le champ d'application de la Charte se limite à l'UE et, d'autre part, celui d'éviter qu'elle ne s'applique aux EM lorsqu'ils agissent au titre des compétences qui leur sont propres. Par ailleurs, la Charte ne pouvait avoir pour effet d'élargir les

compétences de l'Union, ce qui signifie que l'obligation de respecter les droits fondamentaux constitue une limite à la capacité d'agir de la Communauté et non une autorisation pour légiférer dans ce domaine.

- *“Aucune disposition de la présente Charte ne pourra être interprétée comme étant limitative de la protection assurée, au titre de l'article 6 du TUE, par la Convention européenne des droits de l'homme”.*

Cette disposition garantit que le niveau de protection des droits de l'homme dans l'Union ne sera pas inférieur à celui établi par la CEDH, ce qui permet par ailleurs de pouvoir s'éloigner de la rédaction de la Convention sans modifier pour autant le niveau de protection assuré aux particuliers.

Enfin, en ce qui concerne la structure de la Charte et bien que rien n'ait encore été décidé, la présidence de la Convention semble souhaiter que la Charte soit divisée en six sections, qui seraient les suivantes:

- 1° Droits fondamentaux
- 2° Libertés
- 3° Droits relatifs à l'égalité
- 4° Droits économiques et sociaux
- 5° Droits politiques
- 6° Droits dans le domaine de la justice

Liste des autres publications de la Série Affaires juridiques:

- JURI 103 The private law systems in the EU: Discrimination on grounds of nationality and the need for a European Civil Code
October 1999, DE, EN;
- JURI 102 Konsolidierung und Kohärenz des Primärrechts der Europäischen Union nach Amsterdam
June 1998, DE;
- JURI 101 Measures to prevent corruption in EU Member States
March 1998, EN, FR, DE, IT;
- W10 Evolution of the Jurisdiction of the European Court of Justice with regard to the preservation of the powers and the strengthening of the role of the European Parliament
September 1997, all languages;
- W9 A unified and simplified model of the European Communities Treaties and the Treaty on European Union in just one Treaty
October 1996, EN;
- W8 rev. Parliamentary immunity in the Member States of the European Union and the European Parliament
November 1999, DE, EN, FR;
- W7 Constitutional Courts in the Member States of the European Union
March 1995, EN;
- W6 Relationship between international public law, Community law and the constitutional law of the Member States
December 1995, all languages.