



LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX DANS L'UNION

L'Union européenne est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, d'état de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités, comme le prévoit l'article 2 du traité sur l'Union européenne (traité UE). Pour veiller à ce que ces valeurs soient respectées, l'article 7 du traité UE prévoit un mécanisme de l'Union permettant de déterminer s'il existe une violation grave et persistante des valeurs de l'Union par un État membre et de la sanctionner. Ce mécanisme a récemment été déclenché pour la première fois. L'Union est également tenue de respecter les dispositions de sa charte des droits fondamentaux, qui expose les droits qui doivent être respectés à la fois par l'Union européenne et par ses États membres dans la mise en œuvre du droit de l'Union. L'Union s'engage en outre à adhérer à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DES DROITS FONDAMENTAUX À LA CODIFICATION DANS LES TRAITÉS

Les Communautés européennes (CE) (aujourd'hui l'Union européenne) ont été à l'origine créées en tant qu'organisation internationale dotée de compétences essentiellement économiques. Il ne semblait dès lors pas nécessaire de prévoir des règles explicites relatives au respect des droits fondamentaux, lesquels n'étaient pendant longtemps pas mentionnés dans les traités, et étaient de toute façon considérés comme garantis par la [Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales](#) (CEDH) de 1950, dont les États membres étaient signataires.

Cependant, une fois que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a proclamé les principes d'effet direct et de primauté du droit européen, mais refusé d'examiner la compatibilité des décisions avec le droit national et constitutionnel des États membres ([Stork, affaire 1-58](#); [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft, affaires jointes 36, 37, 38-59 et 40-59](#)), un certain nombre de juridictions nationales ont commencé à s'inquiéter des possibles répercussions d'une telle jurisprudence sur la protection des valeurs constitutionnelles telles que les droits fondamentaux. Si le droit européen devait primer même sur le droit constitutionnel national, il lui serait alors possible de violer les droits fondamentaux. Pour faire face à ce risque théorique, les Cours constitutionnelles allemande et italienne ont toutes deux rendu en 1974 un arrêt affirmant qu'elles étaient



habilitées à examiner le droit européen pour s'assurer de sa conformité avec les droits constitutionnels (Solange I; Frontini). Cela a amené la CJUE à affirmer, au travers de sa jurisprudence, le principe de respect des droits fondamentaux en déclarant que ceux-ci sont compris dans les principes généraux du droit communautaire dont la Cour assure le respect ([Stauder, affaire 29-69](#)). Ceux-ci s'inspirent des traditions constitutionnelles communes aux États membres ([Internationale Handelsgesellschaft, affaire 11-70](#)) et des traités internationaux pour la protection des droits de l'homme auxquels les États membres sont parties ([Nold, affaire 4-73](#)), dont la CEDH ([Rutili, affaire 36-75](#)).

Avec l'extension progressive des compétences de l'Union qui a permis d'englober des politiques ayant un impact sur les droits fondamentaux, comme la justice et les affaires intérieures (JAI), et a ensuite donné lieu à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) à part entière, les traités ont été modifiés pour que l'Union se consacre résolument à la protection des droits fondamentaux. Le traité de Maastricht contient une référence à la CEDH et aux traditions constitutionnelles communes des États membres en tant que principes généraux du droit de l'Union, tandis que le traité d'Amsterdam affirme les «principes» européens sur lesquels se fonde l'Union (dans le traité de Lisbonne, il était question de «valeurs», énumérées à l'article 2 du traité UE) et instaure une procédure de suspension des droits prévus par les traités en cas de violation grave et persistante des droits fondamentaux de la part d'un État membre. La rédaction de la charte des droits fondamentaux et son entrée en vigueur avec le traité de Lisbonne ont été les dernières étapes de ce processus de codification tendant à garantir la protection des droits fondamentaux dans l'Union.

L'ADHÉSION DE L'UNION À LA CONVENTION EUROPÉENNE DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES (CEDH)

La CEDH étant l'instrument de base de la protection des droits fondamentaux en Europe, instrument auquel tous les États membres ont adhéré, l'adhésion de la Communauté européenne à la CEDH est apparue comme une solution logique au besoin d'associer la Communauté européenne aux obligations en matière de droits fondamentaux. La Commission européenne a proposé à plusieurs reprises (en 1979, 1990 et 1993) l'adhésion de la Communauté à la CEDH. La Cour de justice, dont l'avis a été sollicité sur le sujet, a statué en 1996, dans son [avis 2/94](#), que le traité ne conférait à la Communauté européenne aucun pouvoir pour édicter des règles en matière de droits de l'homme ou conclure des conventions internationales dans ce domaine, rendant ainsi l'adhésion à la CEDH juridiquement impossible. Le traité de Lisbonne a remédié à cette situation en introduisant l'article 6, paragraphe 2, qui rendait obligatoire l'adhésion de l'Union à la CEDH. Par conséquent, l'Union, comme c'était déjà le cas pour les États membres, se voyait désormais soumise, en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux, au contrôle d'un organe juridique externe, à savoir la Cour européenne des droits de l'homme. Cette adhésion permet aux citoyens de l'Union — mais aussi aux ressortissants d'États tiers présents sur le territoire de l'Union — de contester directement devant la Cour européenne des droits de l'homme, sur la base



des dispositions de la CEDH, les actes juridiques adoptés par l'Union dans les mêmes conditions que les actes juridiques des États membres de l'Union.

En 2010, juste après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'Union a entamé des négociations avec le Conseil de l'Europe au sujet d'un projet d'accord d'adhésion, qui a été finalisé en avril 2013. En juillet 2013, la Commission a demandé à la CJUE de statuer sur la compatibilité de cet accord avec les traités. Le 18 décembre 2014, la CJUE a émis un avis défavorable concluant que le projet d'accord était susceptible de porter atteinte aux caractéristiques spécifiques et à l'autonomie du droit de l'Union ([avis 2/13](#)). Des discussions sur la manière de surmonter les problèmes soulevés par la CJUE et de poursuivre les négociations sont en cours.

LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

En parallèle au mécanisme de contrôle «externe» prévu par l'adhésion de la Communauté à la CEDH pour garantir la conformité de la législation et des politiques avec les droits fondamentaux, un mécanisme de contrôle «interne» était nécessaire à l'échelon de la Communauté pour permettre une vérification judiciaire préliminaire et autonome par la CJUE. À cette fin, une charte des droits spécifique à l'Union était nécessaire; il a donc été décidé, lors du Conseil européen de 1999 à Cologne, de convoquer une convention pour rédiger une charte des droits fondamentaux.

La charte a été proclamée solennellement par le Parlement, le Conseil et la Commission à Nice en 2000. Après quelques modifications, elle a été de nouveau proclamée en 2007. Ce n'est toutefois qu'avec l'adoption du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009 que la [charte](#) a directement pris effet, comme prévu à l'article 6, paragraphe 1, du traité UE, et qu'elle est ainsi devenue une source contraignante de droit primaire.

Bien qu'elle s'appuie sur la CEDH et d'autres instruments européens et internationaux, la charte représente une innovation à divers égards, notamment parce qu'elle intègre, entre autres, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle parmi les motifs interdits de discrimination, et qu'elle consacre également le droit à l'accès aux documents, à la protection des données et à la bonne administration parmi les droits fondamentaux qu'elle affirme.

Si le champ d'application de la charte est potentiellement très vaste, puisque la plupart des droits qu'elle reconnaît sont accordés à «toute personne», sans distinction de nationalité ou de statut, l'article 51 limite toutefois son application aux institutions, organes et organismes de l'Union, ainsi qu'aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Cette disposition permet de délimiter le champ d'application de la charte par rapport à celui des constitutions nationales et de la CEDH.

L'ARTICLE 7 DU TRAITÉ UE, LE CADRE POUR L'ÉTAT DE DROIT ET LE CYCLE D'EXAMEN

Le traité d'Amsterdam a introduit un nouveau mécanisme de sanction pour veiller à ce que les droits fondamentaux, ainsi que les autres valeurs et principes européens tels



que la démocratie et l'état de droit, soient respectés par les États membres de l'Union au-delà des limites juridiques posées par les compétences de l'Union européenne. Cela signifie que l'Union a le pouvoir d'intervenir dans des domaines normalement laissés aux États membres, en cas de «violation grave et persistante» de ces valeurs. Un mécanisme similaire avait déjà été proposé pour la première fois par le Parlement européen en 1984, dans son projet de traité sur l'Union européenne. Le traité de Nice a ajouté une phase préventive, en cas de «risque clair de violation grave» des valeurs de l'Union dans un État membre. Cette procédure vise à garantir que la protection des droits fondamentaux, ainsi que de la démocratie, de l'état de droit et des droits des minorités, qui figurent parmi les critères de Copenhague indispensables à l'adhésion de nouveaux États membres, est toujours d'actualité même après l'adhésion, et pour tous les États membres à égalité.

L'article 7, paragraphe 1, du traité UE prévoit une «phase préventive», en permettant à un tiers des États membres, au Parlement européen et à la Commission d'entamer une procédure au titre de laquelle le Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres, peut constater qu'il existe «un risque clair de violation grave» par un État membre des valeurs de l'Union consacrées à l'article 2 du traité UE, qui comprennent le respect des droits de l'homme, la dignité humaine, la liberté et l'égalité ainsi que le respect des droits des personnes appartenant à des minorités. Avant de procéder à cette constatation, le Conseil doit entendre l'État membre en question et peut lui adresser des recommandations, tandis que le Parlement européen doit statuer à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, représentant la majorité des membres qui le composent (article 354, quatrième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Cette procédure, qui est préventive, a récemment été déclenchée par la Commission à l'égard de la Pologne, et par le Parlement européen à l'égard de la Hongrie.

L'article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE prévoit, en cas d'«existence d'une violation grave et persistante» des valeurs de l'Union, un mécanisme de sanction qui peut être déclenché par la Commission ou par un tiers des États membres (mais non par le Parlement européen), après avoir invité l'État membre en question à présenter ses observations en la matière. Le Conseil européen constate l'existence de la violation à l'unanimité, après avoir obtenu l'approbation du Parlement européen à la même majorité que pour le mécanisme préventif. Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'appartenance à l'Union de l'État membre en question, y compris ses droits de vote au sein du Conseil. Le Conseil peut décider, à la majorité qualifiée, de modifier ou de révoquer les sanctions. L'État membre concerné ne participe pas aux votes au Conseil ou au Conseil européen.

Afin de combler la lacune qui existe entre le déclenchement des procédures prévues par l'article 7 du traité UE (utilisées pour faire face à des situations hors du ressort du droit de l'Union), lequel déclenchement présente des difficultés politiques, et des procédures d'infraction n'ayant que des effets limités (utilisées dans des situations spécifiques relevant du champ d'application du droit de l'Union), la Commission a lancé en 2014 un «[cadre de l'Union pour renforcer l'état de droit](#)». Ce cadre tend à assurer la protection efficace et cohérente de l'état de droit, qui constitue une condition *sine qua*



non pour garantir le respect des droits fondamentaux dans les situations de menace systémique pesant sur ces droits. Il précède et complète l'article 7 du traité UE et prévoit trois étapes: évaluation par la Commission, sous la forme d'un dialogue structuré entre la Commission et l'État membre concerné, suivi, si nécessaire, d'un «avis sur l'état de droit»; recommandation de la Commission sur l'état de droit; et suivi donné par l'État membre à la recommandation. Ce cadre a récemment été appliqué pour la première fois, à l'égard de la Pologne.

En juillet 2019, la Commission a franchi une nouvelle étape dans sa communication intitulée «[Renforcement de l'état de droit au sein de l'Union — Plan d'action](#)» [COM(2019)0343] et a lancé un cycle d'examen de l'état de droit, qui comprend un rapport annuel contrôlant la situation de l'état de droit dans les États membres, rapport sur lequel s'appuie le dialogue interinstitutionnel. Ce rapport se penche sur la protection judiciaire assurée par des tribunaux indépendants, la séparation des pouvoirs et l'application du droit de l'Union, mais également sur la corruption, le pluralisme des médias et les élections. Il aborde également l'élargissement du tableau de bord de la justice dans l'UE en vue d'y inclure non seulement la justice civile, mais aussi la justice pénale et administrative, la création d'un réseau de points de contact nationaux permettant de recueillir des informations et de garantir un dialogue avec les États membres, et la poursuite du dialogue avec les parties prenantes, y compris les organes du Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les réseaux judiciaires et les ONG.

LES AUTRES INSTRUMENTS DE L'UNION POUR LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX

L'Union a d'autres instruments à sa disposition pour protéger les droits fondamentaux.

Lorsqu'elle propose une nouvelle initiative législative, la Commission évalue sa compatibilité avec les droits fondamentaux au moyen d'une analyse d'impact, et cet aspect est également examiné ensuite par le Conseil et le Parlement. La Commission publie par ailleurs un rapport annuel sur l'application de la charte des droits fondamentaux, qui est examiné et discuté par le Conseil, lequel adopte alors des conclusions sur ce rapport, et par le Parlement, dans le cadre de son rapport annuel sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Depuis 2014, le Conseil procède également à un dialogue annuel avec tous les États membres au sein du Conseil afin de promouvoir et de protéger l'état de droit, en se concentrant sur un sujet différent chaque année. Dans le cadre du Semestre européen, les questions relatives aux droits fondamentaux sont examinées et peuvent faire l'objet de recommandations par pays. Les domaines concernés comprennent les systèmes judiciaires (sur la base du tableau de bord de la justice), le handicap, les droits sociaux et les droits des citoyens (en lien avec la protection contre la criminalité organisée et la corruption). La Bulgarie et la Roumanie sont également soumises au mécanisme de coopération et de vérification, qui comporte des éléments en lien avec les droits fondamentaux.

La Commission a en outre récemment proposé un [règlement relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État](#)



[membre](#), qui soumet le bénéfice des fonds de l'Union au respect de l'état de droit. S'il est adopté, cet instrument permettra de faire pression sur les États membres qui violent les droits fondamentaux.

Les procédures d'infraction constituent un instrument important pour sanctionner les violations des droits fondamentaux dans l'Union. Elles peuvent être lancées en cas de non-conformité d'une loi nationale avec le droit de l'Union et les droits fondamentaux qu'il protège, dans des situations individuelles et spécifiques (tandis que l'article 7 du traité UE s'applique aux situations qui ne relèvent pas du champ d'application du droit de l'Union et où les violations des droits fondamentaux sont systématiques et persistantes).

L'[Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne \(FRA\)](#), créée en 2007 et établie à Vienne, joue un rôle majeur dans la surveillance de la situation des droits fondamentaux dans l'Union. La FRA est chargée de recueillir, d'analyser, de diffuser et d'évaluer les informations et données liées aux droits fondamentaux. Elle mène également des recherches et des enquêtes scientifiques, et publie des rapports annuels et thématiques sur les droits fondamentaux.

LE RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement a toujours soutenu le renforcement du respect et de la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Dès 1977, il a adopté, avec le Conseil et la Commission, une [déclaration commune sur les droits fondamentaux](#), par laquelle ces trois institutions se sont engagées à veiller au respect des droits fondamentaux dans l'exercice de leurs pouvoirs. En 1979, le Parlement européen a adopté une résolution plaidant en faveur de l'adhésion de la Communauté européenne à la CEDH.

Le [projet de traité de 1984 instituant l'Union européenne](#) précisait que l'Union devait protéger la dignité de l'individu et reconnaître à toute personne relevant de sa juridiction les droits et libertés fondamentaux tels qu'ils résultaient des principes communs des constitutions des États membres, ainsi que de la CEDH. Il envisageait également l'adhésion de l'Union à la CEDH. Dans sa [résolution du 12 avril 1989](#), le Parlement européen a proclamé son adoption de la déclaration des droits et libertés fondamentaux.

Depuis 1993, le Parlement organise chaque année un débat et adopte une résolution sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne en s'appuyant sur un rapport de sa commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures. Par ailleurs, il a adopté plusieurs résolutions qui traitent de questions spécifiques liées à la protection des droits fondamentaux dans les États membres.

Le Parlement a toujours été favorable à ce que l'Union se dote de sa propre charte des droits et a demandé que la charte des droits fondamentaux soit contraignante. C'est finalement devenu réalité en 2009 avec le traité de Lisbonne.

Plus récemment, le Parlement a formulé un certain nombre de suggestions pour renforcer la protection des droits fondamentaux dans l'Union en proposant de nouveaux mécanismes et procédures afin de combler les lacunes existantes. À l'occasion de diverses résolutions depuis 2012, le Parlement a appelé à la création d'une commission de Copenhague et d'un cycle politique européen sur les droits



fondamentaux, d'un mécanisme d'alerte rapide et d'une «procédure de gel» ainsi qu'au renforcement de la FRA.

Dans son texte le plus récent adopté sur le sujet, le Parlement a consolidé ses précédentes propositions et demandé la création d'un «[mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux](#)», qui s'appuierait sur un pacte de l'Union prenant la forme d'un accord interinstitutionnel avec la Commission et le Conseil. Il comprendrait un cycle politique annuel basé sur un rapport élaboré par la Commission et un groupe d'experts, suivi d'un débat parlementaire et assorti de dispositions visant à s'attaquer aux risques et violations^[1]. Le Parlement a également demandé la rédaction d'un nouveau projet d'accord pour l'adhésion de l'Union à la CEDH et de nouvelles modifications des textes fondamentaux, telles que la suppression de l'article 51 de la charte des droits fondamentaux, la transformation de ladite charte en une charte des droits, et la suppression de la règle d'unanimité en matière d'égalité et de non-discrimination.

En 2018, le Parlement a adopté une résolution saluant la décision de la Commission de recourir à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE en ce qui concerne la situation en [Pologne](#), ainsi qu'une résolution sur le déclenchement de la procédure prévue par l'article 7, paragraphe 1, du traité UE à l'égard de la [Hongrie](#), en soumettant une proposition motivée au Conseil l'invitant à établir s'il existe un risque clair de violation grave des valeurs visées à l'article 2 du traité UE et à adresser à la Hongrie des recommandations appropriées à ce sujet^[2].

Ottavio Marzocchi
12/2019

[1]La Commission a repris de nombreuses suggestions du Parlement dans sa communication de 2019 (établissement d'un cycle interinstitutionnel, avec un rapport annuel, en vue de contrôler la situation de l'état de droit et les questions connexes dans les États membres), mais a laissé de côté les suggestions relatives à l'ensemble de l'article 2 du traité UE (non seulement l'état de droit, mais également la démocratie, les droits fondamentaux et les minorités), la création d'une commission d'experts indépendants, l'établissement d'un accord interinstitutionnel sur le cycle, la formulation de recommandations spécifiques aux États membres et la reprise de la publication des rapports anticorruption.

[2]Pour de plus amples informations sur les activités récentes du Parlement européen en matière de droits fondamentaux, voir le [briefing sur la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne: réalisations du Parlement européen pendant la législature 2014-2019 et défis à relever à l'avenir](#).

