

PARLEMENT EUROPÉEN

1999



2004

Document de séance

FINAL
A5-0064/2000

3 mars 2000

RAPPORT

sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
(C5-0058/1999 – 1999/2064(COS))

Commission des affaires constitutionnelles

Rapporteurs: Andrew Duff et Johannes Voggenhuber

SOMMAIRE

	Page
PAGE RÉGLEMENTAIRE	3
PROPOSITION DE RÉSOLUTION	4
EXPOSE DES MOTIFS	10
OPINION MINORITAIRE.....	22
AVIS DE LA COMMISSION DES LIBERTÉS ET DES DROITS DES CITOYENS, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES	23
AVIS DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA FEMME ET DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES	28
AVIS DE LA COMMISSION DES PÉTITIONS	33
AVIS DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DES AFFAIRES SOCIALES	36
AVIS DE LA COMMISSION JURIDIQUE ET DU MARCHÉ INTÉRIEUR	43
AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DES DROITS DE L'HOMME, DE LA SÉCURITÉ COMMUNE ET DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE	51

PAGE RÉGLEMENTAIRE

Au cours de la séance du 13 septembre 1999, la Présidente du Parlement européen a annoncé qu'elle avait renvoyé la décision du Conseil sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, pour examen au fond, à la commission des affaires constitutionnelles et, pour avis, à la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, à la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, à la commission juridique et du marché intérieur et à la commission de l'emploi et des affaires sociales (C5-0058/1999 - 1999/2064 (COS)).

Au cours de la séance du 1^{er} mars 2000, la Présidente a annoncé qu'elle avait également renvoyé cette décision, pour avis, à la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances et à la commission des pétitions.

Au cours de sa réunion du 22 septembre 1999, la commission des affaires constitutionnelles a nommé Andrew Duff et Johannes Voggenhuber rapporteurs.

Au cours de ses réunions des 23 septembre 1999, 14 octobre 1999, 8 novembre 1999, 22 novembre 1999, 29 novembre 1999, 10 janvier 2000, 27 janvier 2000, 14 février 2000 et 29 février 2000, elle a examiné le projet de rapport.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté la proposition de résolution par 18 voix contre 2 et 4 abstentions.

Étaient présents au moment du vote les députés Giorgio Napolitano , président ; Johannes Voggenhuber , vice-président et co-rapporteur ; Ursula Schleicher et Christopher J.P. Beazley, vice-présidents ; Andrew Nicholas Duff, co-rapporteur; Teresa Almeida Garrett, Pervenche Berès (suppléant Dimitrios Tsatsos), Georges Berthu, Carlos Carnero González, Richard Graham Corbett, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Michel Hansenne (suppléant Ciriaco De Mita), Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jo Leinen, Hanja Maij-Weggen, Iñigo Méndez de Vigo, Gérard Onesta (suppléant Monica Frassoni), Jacques F. Poos (suppléant Hans-Peter Martin), Reinhard Rack (suppléant François Bayrou), Lennart Sacrédeus, Konrad K. Schwaiger (suppléant Giorgos Dimitrakopoulos), The Earl of Stockton, Rijk van Dam (suppléant Jens-Peter Bonde) et Margrietus J. van den Berg (suppléant Enrique Barón Crespo).

Les avis de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, de la commission juridique et du marché intérieur, de la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances, de la commission des pétitions ainsi que de la commission de l'emploi et des affaires sociales sont joints au présent rapport.

Le rapport a été déposé le 3 mars 2000.

Le délai de dépôt des amendements sera indiqué dans le projet d'ordre du jour de la période de session au cours de laquelle le rapport sera examiné.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

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

Le Parlement européen,

- vu la décision du Conseil européen concernant l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (C5-0058/1999),
- vu son rôle de représentant des citoyens de l'Union européenne,
- vu que l'Union est censée renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses États membres par l'introduction d'une citoyenneté de l'Union (article 2, TUE),
- vu le respect par l'Union des droits fondamentaux "tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire" (article 6, TUE),
- vu le préambule de la "*Charte des Nations unies*" et la "*Déclaration universelle des droits de l'homme*" adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 217 A (III) le 10 décembre 1948 à Paris,
- vu les nombreuses initiatives qu'il a adoptées en matière de droits fondamentaux et de droits du citoyen, et en particulier sa déclaration des droits et libertés fondamentaux du 12 avril 1989¹,
- vu ses initiatives relatives à l'établissement d'une constitution pour l'Union européenne, et en particulier sa résolution du 12 décembre 1990 sur les bases constitutionnelles de l'Union européenne² et sa résolution du 10 février 1994 sur la Constitution de l'Union européenne³,
- vu les conclusions du Conseil européen de Cologne et les conclusions du Conseil européen de Tampere,
- vu sa résolution du 16 septembre 1999 sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux⁴,
- vu sa résolution du 27 octobre 1999⁵ sur le Conseil européen de Tampere,
- vu l'importance considérable que revêtent le projet d'élargissement de l'Union et la conférence intergouvernementale,

¹ JO C 120 du 16.5.1989, p. 51.

² JO C 19 du 28.1.1991, p. 65.

³ JO C 61 du 28.2.1994, p. 155.

⁴ JO C 54 du 25.2.2000, p. 93.

⁵ PV de la séance plénière du 27.10.1999, point 15.

- vu la création de la Convention chargée de l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, constituée le 17 décembre 1999 à Bruxelles,
 - vu l'article 47, paragraphe 1, de son règlement,
 - vu le rapport de la commission constitutionnelle ainsi que les avis de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, de la commission juridique et du marché intérieur, de la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances, de la commission des pétitions et de la commission de l'emploi et des affaires sociales (A5-0064/2000),
- A. considérant que l'Union repose sur les principes de liberté, de démocratie et de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que sur la notion d'État de droit (article 6, TUE),
- B. considérant que la réalisation d'une Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe (article 1, TUE), ainsi que le maintien et le développement de l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice (article 2, TUE) se fondent sur le respect, général et non restrictif, de la dignité de l'homme, dans son caractère d'unicité, d'égalité et d'inviolabilité,
- C. considérant que l'Union doit respecter "les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire" (article 6 du traité CE),
- D. considérant que certains droits spécifiques sont d'ores et déjà entérinés par les traités,
- E. estimant que les libertés et droits et devoirs fondamentaux intrinsèquement liés au respect de la dignité humaine requièrent une protection juridique globale et effective, ainsi que des garanties juridiques efficaces,
- F. estimant que la primauté du droit de l'Union et les importants pouvoirs que ses institutions exercent à l'égard des individus font du renforcement de la protection des droits fondamentaux à l'échelon de l'Union européenne une nécessité,
- G. considérant que le développement des compétences de l'Union et de la Communauté européenne, en particulier dans ce domaine sensible qu'est la sécurité intérieure, conjugué aux limites des contrôles parlementaire et juridictionnel dans ce domaine, confère à l'adoption d'une Charte européenne des droits fondamentaux un caractère d'urgence,

- H. considérant qu'il faut veiller à ce que l'évolution de l'Union ne se traduise pas par un déséquilibre entre l'objectif de sécurité et les principes de liberté et de droit,
- I. considérant que, tant dans le cadre du traité sur l'Union que du droit communautaire, la restriction des droits fondamentaux peut se produire sans légitimation parlementaire, bien que cela aille à l'encontre des traditions constitutionnelles communes des États membres,
- J. estimant que même en cas de restrictions légitimement apportées aux droits fondamentaux, il ne peut en aucun cas être porté atteinte à leur contenu essentiel,
- K. estimant que les droits sociaux fondamentaux doivent être renforcés et développés à l'échelon de l'Union européenne,
- L. rappelant que la mise en place, au niveau de l'Union, d'une politique extérieure et de sécurité commune, avec la perspective d'une défense commune, doit se faire dans le respect des droits fondamentaux,
- M. considérant que l'évolution dans des domaines tels que ceux de la biotechnique ou des technologies de l'information est susceptible de soulever en matière de droits fondamentaux de nouveaux problèmes qu'un consensus au niveau européen sur ces droits fondamentaux permettra de mieux traiter,
- N. constatant qu'il existe de nombreuses indications d'une montée du racisme et de la xénophobie,
- O. considérant que le droit d'asile, qui fait partie des droits de l'homme, doit être préservé, conformément aux dispositions du traité d'Amsterdam,
- P. considérant que, comme les dispositions en vigueur au sein des États membres en matière de droits fondamentaux, une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne devrait entrer en aucune manière en concurrence avec la Convention européenne des droits de l'homme,
- Q. estimant que l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme, qui nécessiterait certaines modifications du traité sur l'Union européenne, constituerait un pas important vers le renforcement de la protection des droits fondamentaux au sein de l'Union,
- R. considérant que la réalisation d'une Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe doit nécessairement aller de pair avec un renforcement non seulement des droits fondamentaux, mais également des droits du citoyen, c'est-à-dire politiques, économiques et sociaux, qui relèvent de la citoyenneté de l'Union,
- S. considérant qu'une Charte des droits fondamentaux qui ne constituerait qu'une déclaration informelle et se bornerait en outre à énumérer des droits existants décevrait les attentes légitimes des citoyens,
- T. considérant que la Charte des droits fondamentaux doit dès lors être conçue comme l'élément central d'un processus nécessaire qui doit conduire à doter l'Union européenne d'une constitution,

1. salue l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui contribuera à la définition d'un patrimoine collectif de valeurs et de principes ainsi que d'un système partagé de droits fondamentaux, au sein duquel se reconnaissent les citoyens et qui inspire les politiques de l'Union, tant en son sein que vis-à-vis des pays tiers ; se félicite en conséquence des progrès accomplis en la matière depuis le Conseil européen de Tampere, s'agissant en particulier de la création de la Convention composée de représentants des chefs d'Etat et de gouvernements, du Parlement européen, des parlements nationaux et de la Commission ;
2. se propose de soutenir sans réserve et de contribuer pleinement à l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
3. rappelle que la reconnaissance et la définition de droits fondamentaux et de droits du citoyen incombent à l'origine aux parlements ;
4. convie sa délégation au sein de la Convention chargée de l'élaboration de la Charte à défendre activement les recommandations de la présente résolution ;
5. fait part de son intention de décider, le moment venu, de l'adoption de la Charte par un vote en plénière, et considère comme opportun de définir à l'avance ses objectifs concernant la Charte des droits fondamentaux, tels qu'énoncés ci-dessous ;
6. stipule clairement que son adhésion définitive à une Charte des droits fondamentaux dépendra dans une large mesure du fait que la Charte :
 - a. soit dotée pleinement d'un caractère juridique contraignant par le biais d'une incorporation au traité sur l'UE;
 - b. soumette tout amendement de la Charte à la même procédure que celle appliquée lors de son élaboration, y compris le droit formel d'avis conforme du Parlement européen ;
 - c. contienne une clause exigeant l'avis conforme du Parlement européen pour tout empiètement sur les droits fondamentaux;
 - d. comporte une clause dans laquelle il est précisé qu'aucune de ses dispositions ne peut être interprétée de manière restrictive par rapport à la protection garantie par l'article 6, paragraphe 2, du TUE ;
 - e. reconnaisse l'indivisibilité des droits fondamentaux, en étendant son champ d'application à toutes les institutions et tous les organes de l'Union européenne, ainsi qu'à toutes ses politiques, y compris celles relevant des deuxième et troisième piliers dans le cadre des compétences et fonctions qui lui ont été confiées par les traités ;
 - f. lie les Etats membres lorsqu'ils appliquent ou transposent des dispositions du droit communautaire ;
 - g. soit dotée d'un caractère innovateur, en ce qu'elle confère aux citoyens de l'Union européenne une protection juridique valable également à l'égard de nouvelles menaces des droits fondamentaux, comme ce peut être le cas dans le domaine des technologies de l'information et de la biotechnologie, et en ce qu'elle concrétise de nouveaux

consensus en matière de droits fondamentaux, notamment en ce qui concerne l'égalité des femmes, la clause générale de non-discrimination, et la protection de l'environnement ;

7. décide d'organiser un colloque scientifique destiné à l'information du Parlement, ainsi que des auditions publiques de représentants de la société civile ;
8. encouragera activement les initiatives destinées à déclencher un vaste débat de société au sein des États membres, avec la participation des partenaires sociaux, d'ONG et de représentants de la société civile;
9. souhaite la reconnaissance de la contribution que les organisations de la société civile peuvent apporter pour l'élaboration de la Charte ;
10. propose que l'on accorde aux pays candidats le statut d'observateurs dans le cadre de la Convention chargée de l'élaboration de la Charte, et souhaite que l'on engage avec eux un dialogue permanent dans le cadre de la Conférence européenne ;
11. insiste sur le fait que la Charte ne doit pas remplacer ou compromettre la législation des États membres relative aux droits fondamentaux ;
12. souscrit à l'accord de la Convention visant à élaborer la Charte en partant du principe que celle-ci aura force de loi;
13. estime qu'il est nécessaire que soient incorporées à la Charte, outre les droits déjà inscrits dans le traité sur l'Union européenne, les dispositions applicables à l'Union des conventions internationales, signées par les États membres dans le cadre des Nations unies, du Conseil de l'Europe, de l'Organisation internationale du travail et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe;
14. invite la CIG :
 - a) à inscrire à son ordre du jour l'incorporation dans le Traité de la Charte des droits fondamentaux, en tenant compte du rôle crucial qui lui incombe dans la perspective de la réalisation d'une Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ;
 - b) à faire en sorte que l'Union adhère à la Convention européenne des droits de l'homme afin d'établir avec le Conseil de l'Europe une coopération étroite et d'éviter d'éventuels conflits ou chevauchements entre la Cour de justice des Communautés européennes et la Cour européenne des droits de l'homme ;
 - c) à permettre à toute personne bénéficiant de sa protection de saisir la Cour de justice des Communautés européennes en complétant les mécanismes de contrôle juridictionnel existants ;
15. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution à la Commission, au Conseil, à la Cour de justice, à la Cour européenne des droits de l'homme, à la CIG, à la Convention chargée de l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et aux parlements des États membres.

EXPOSE DES MOTIFS

Objectifs de l'Union

1. L'Union est "fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit" (article 6, paragraphe 1, TUE). Elle a pour objectif de promouvoir le respect universel des droits de l'homme et la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tels que proclamés par l'Assemblée générale des Nations unies en 1948. **En consacrant le devoir de solidarité, l'Union a confirmé le droit des citoyens à la paix.** L'un des principaux objectifs politiques et économiques de l'Union est de permettre la libre circulation des personnes entre ses États membres. La discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite (article 12 TCE) et l'Union "peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle" (article 13 TCE).

Lacunes des régimes de droit actuel

2. Toutefois, **la situation actuelle est insatisfaisante, au moins à trois égards.** En premier lieu, le régime des droits de l'Union européenne est incohérent en termes de contenu et fluctuant, en ce qui concerne son application et les niveaux d'exécution entre les États membres. À titre d'exemple, bien que l'un des facteurs communs à l'ensemble des États membres soit la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950, tous les protocoles ultérieurs de cette charte n'ont pas été signés ou ratifiés par l'ensemble des États membres. La disparité existant dans le domaine des conventions sociales du Conseil de l'Europe et de l'Organisation internationale du travail est encore plus accusée.
3. En second lieu, bien que l'Union européenne "respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire" (article 6(2) TUE), cette situation présente une anomalie en ce qui concerne ses États membres, car elle n'est pas elle-même signataire de la Convention. Les thèses relatives aux compétences de l'Union ne devraient toutefois pas entraver les initiatives destinées à prévenir une détérioration ultérieure des droits de l'homme en Europe. S'agissant de ce domaine, l'Union européenne doit avoir une politique de lutte contre le racisme et la xénophobie, elle doit améliorer le traitement de ses réfugiés et éliminer toute discrimination par délégation.
4. Troisièmement, le développement constant mais complexe de l'intégration européenne tout au long des cinquante dernières années a entraîné dans la relation entre le citoyen et les autorités de l'Union européenne un certain manque de clarté et de précision. Derrière la question des droits des citoyens, se cache le problème sous-jacent de la légitimité démocratique. Le Parlement européen est convaincu que leur consolidation entraînera le renforcement de cette légitimité.

Citoyenneté de l'Union européenne

5. Dans les traités de l'Union européenne qui lient les institutions de l'Union et les États membres, ainsi que dans la jurisprudence développée par la Cour de justice européenne (CJE), la reconnaissance de la nécessité de définir et de garantir la sauvegarde des droits fondamentaux des citoyens de l'Union européenne s'est développée progressivement. Le traité d'Amsterdam va jusqu'à permettre la suspension de la qualité de membre de l'Union en cas de "violation grave et persistante" des droits de l'homme (article 7 TUE).
6. Le traité de Maastricht a institué la citoyenneté de l'Union qu'il définit comme la nationalité d'un État membre. "La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas" (article 17, paragraphe 1, TCE); mais l'article 18 ouvre la possibilité de développer ultérieurement le concept de citoyenneté de l'Union pour faciliter la liberté de circulation. Ce qui souligne l'importance du principe de subsidiarité dans le développement de la citoyenneté de l'Union européenne.

Subsidiarité

7. L'application du principe de subsidiarité à la Charte de l'Union européenne implique la non ingérence dans les relations entre les ressortissants nationaux et leurs autorités nationales dans les matières qui ne concernent pas la mise en œuvre de la législation et de la politique de l'Union européenne. Toutefois, dans l'Union, il est très malaisé d'établir des distinctions aussi rigides. Les pouvoirs et responsabilités sont plus souvent partagés entre l'Union européenne et les gouvernements des États membres qu'ils ne sont exclusivement délégués aux institutions de l'Union. Celle-ci ne dispose d'aucun droit en matière de compétences générales et tous les efforts engagés pour dresser un catalogue définitif des compétences fédérales, au sens classique de ce terme sont probablement vains.
8. Le fait est que le principe fédéraliste de subsidiarité ne trouve pas facilement sa place aux côtés du concept de droits fondamentaux. Si d'une part il est légitime pour les rédacteurs de la Charte d'avoir connaissance du principe de subsidiarité, il est tout aussi légitime de soutenir que cette subsidiarité, tout en ayant sa place, ne doit être considérée que comme l'un des divers principes généraux qui doivent guider l'Union. **La subsidiarité ne devrait pas être considérée comme une contrainte impérative pour les pouvoirs centraux de l'Union; elle ne devrait pas non plus outrepasser son rôle et devenir un obstacle à la nature fondamentale du régime des droits de l'Union européenne.**

La Charte, moyen de réforme

9. En effet, la nature fondamentale des droits consacrés dans la Charte est destinée à devenir l'une des forces motrices de l'Union européenne. Dans une certaine mesure, l'introduction de droits contraignants modifie le schéma de l'intégration européenne. La Charte constitue un projet dynamique qui redéfinira les niveaux de pouvoir. Elle aura des répercussions sur la répartition des compétences dans l'Union. Il s'agit d'un moyen permettant de progresser vers une réforme politique ultérieure de l'Union.

10. L'Union n'a toujours pas absorbé les changements façonnés lors de la dernière révision du traité d'Amsterdam, en particulier les progrès accomplis sur la voie de la création d'une zone de liberté, de sécurité et de justice. Mais la perspective d'un élargissement futur imminent et l'incapacité du traité d'Amsterdam à résoudre les problèmes constitutionnels en suspens de l'Union ont rendu une nouvelle conférence intergouvernementale (CIG) inévitable et souhaitable. Le Parlement européen confirme sa conviction que tous les citoyens présents et futurs de l'Union ont intérêt à ce que maintenant, celle-ci **rassemble, examine, synthétise et coule, dans un langage simple et élégant, l'ensemble des droits européens fondamentaux, sous la forme d'une charte.**
11. La décision de juin 1999 du Conseil européen de Cologne, dont le Parlement européen se félicite, de rédiger **une Charte des droits fondamentaux ne devrait pas être considérée comme une tentative de bouleverser l'ordre constitutionnel existant des États membres, mais plutôt comme un moyen de renforcer l'identité de l'Union européenne.** La Charte contribuera à définir le patrimoine collectif des valeurs et des droits qui unissent les européens et sous-tendent les politiques de l'Union.
12. La perspective d'un élargissement imminent de l'Union aux pays dont le passé démocratique est plus bref que dans les États membres actuels renforce la nécessité **d'affiner le profil de l'Union, en termes de démocratie, de justice sociale, d'écologie et de droits de l'homme.** La Charte y contribuera, même si elle pose en termes concrets le seuil éventuel des adhésions. Il s'agit d'un processus de préparation de l'Union à l'élargissement.

Effet obligatoire

13. L'Union européenne n'est pas un État, mais une puissante union d'État exerçant son autorité sur des populations dont les droits méritent une protection crédible et globale. Pour ce motif, le Parlement insiste pour que **la Charte finisse par être reprise dans le traité sur l'Union européenne, de manière à ce qu'elle ait un impact juridique sur les institutions et agences de l'Union européenne.** Il y a plusieurs façons de l'intégrer dans le traité et chacune d'entre elles aurait un impact juridique différent. Le Parlement souhaitera revenir sur ce problème, car l'idée d'une Convention et d'une CIG commencent à faire leur chemin dans ses travaux.

14. Mais nous ne pouvons entrevoir les avantages réels que comporterait une Charte des droits qui se bornerait à proclamer un ensemble de droits existants. En effet, nous craignons que l'opinion publique se montre assez sarcastique à l'égard de la publication de ce qui pourrait être à ses yeux un autre morceau de rhétorique européenne, quand bien même celui-ci serait-il élégant et bien intentionné.
15. Une Charte non contraignante n'aurait pas non plus d'intérêt pour les pays tiers et l'organisation de leurs relations avec l'Union.
16. Au demeurant, **une Charte qui serait constituée par une déclaration non contraignante ne parviendrait pas à résoudre l'une des contradictions les plus graves existant dans l'évolution constitutionnelle de l'Union européenne.** L'Union prétendrait à l'existence de droits fondamentaux à son niveau, toutefois en rompant avec les traditions constitutionnelles des États membres qu'elle s'est engagée à respecter, elle ne mettrait pas en place de remèdes juridiques concomitants. Disposer d'un contrôle judiciaire en bonne et due forme et avoir la possibilité d'intenter un recours font partie intégrante des régimes de droits des États membres. Souhaitons-nous réellement qu'en matière de droits de l'homme l'Union soit moins que la somme de ses parties constitutives?
17. C'est la raison pour laquelle nous proposons que nonobstant l'absence d'une décision finale sur le caractère juridique de la Charte, **la Convention agisse en presumant qu'elle aura un caractère obligatoire.**
18. Le Parlement veillera également à garantir **la plus étroite collaboration possible entre les travaux de la Convention et ceux de la CIG.** Le caractère obligatoire nécessitera plusieurs aménagements des traités, ainsi que d'autres réformes en aval.

Respect de l'acquis

19. **La Charte de l'Union européenne ne réduira les droits d'aucun citoyen. Elle ne devrait pas non plus saper la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.** Au contraire, elle devrait expressément sauvegarder, dans chaque État membre, l'acquis en matière de droits de l'homme, à l'instar de ce qui est préconisé à l'article 53 de la CEDH, tout en s'abstenant de miner un principe général important, celui de l'uniformité d'application institué par la législation européenne. La Charte doit assurer une sécurité juridique optimale dans tous les cas.

Communauté ou Union?

20. S'agissant du problème de la démarcation entre la Communauté européenne et l'Union européenne, le Conseil européen a proposé une Charte de l'*Union*. Comme cela a déjà été dit plus haut, la citoyenneté de l'*Union* est fondée sur les dispositions du traité instituant la *Communauté* européenne et à l'heure actuelle, il n'y a que la Communauté européenne qui bénéficie de cette personnalité juridique de droit international.
21. Comme le traité d'Amsterdam est entré en œuvre et que le profil international de l'Union

continue de se développer, **la distinction entre les trois piliers de Maastricht devient de plus en plus théorique.** La convergence entre les trois devrait être la conséquence naturelle d'une approche plus globale et mieux coordonnée vers l'intégration par tous les pays concernés. En tout état de cause, la distinction qui est faite entre les divers piliers ne sensibilise pas le citoyen pour lequel une Charte unique des droits couvrant l'ensemble de l'activité de l'Union européenne aurait sans nul doute un sens. Ce raisonnement s'applique également aux sociétés étrangères opérant à l'intérieur de l'Union européenne, pour lesquelles la Charte peut avoir quelques répercussions importantes.

22. Au demeurant, **la plupart des questions les plus sensibles qui portent sur les droits fondamentaux relèvent des deuxième et troisième piliers.** La concrétisation d'une politique étrangère et de sécurité commune pose à l'Union de nouveaux défis d'ordre éthique, pour ce qui concerne le comportement des représentants de l'Union européenne à l'étranger et le traitement des ressortissants étrangers. La progression vers une politique d'asile et d'immigration commune encourage l'apparition de nouvelles catégories de minorités légitimes dans l'Union. Et l'évolution de la coopération entre les autorités policières et judiciaires des États membres, par exemple, la création d'Europol et l'intégration de l'accord de Schengen dans le traité sur l'Union européenne auront virtuellement un impact spectaculaire sur la relation existant entre les institutions de l'Union européenne et leurs agences, d'une part et le citoyen, d'autre part. Nous sommes également conscients que la CIG étendra probablement encore davantage la compétence de l'Union, de manière à englober la politique de défense.
23. Le Parlement européen est convaincu que tous les droits fondamentaux sont interdépendants et qu'il serait insensé de fermer les yeux et de permettre à deux systèmes juridiques concurrents de se développer en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux, selon que les mesures contestées sont couvertes par le traité CEE (franchissement des frontières extérieures, droit d'asile, immigration, coopération juridique en matière civile) ou par le traité sur l'Union européenne (affaires criminelles). Dès lors, **en dépit de mélanges de compétences différents entre les États membres et les institutions, selon le domaine politique et la base juridique envisagée, nous sommes renforcés dans notre conviction que la Charte doit englober toute l'action de l'Union.** Ce qui signifie que l'Union elle-même doit obtenir la personnalité juridique.

Relations avec le Conseil de l'Europe

24. Il est bien clair que la Convention européenne doit devenir le document fondateur de la Charte. L'accession de la Communauté européenne à la Convention a fait l'objet d'un débat depuis de nombreuses années. Le lancement du projet de charte renforce le degré d'urgence du débat. En vue de garantir un respect scrupuleux de la CEDH et de surmonter la situation anormale actuelle à laquelle sont confrontées les institutions de l'Union européenne, le Parlement européen est convaincu **que l'Union elle-même devrait signer et ratifier la CEDH ainsi que tous ses protocoles. Comme l'a proposé la Cour de justice (arrêt 2/94), cette initiative implique une modification des traités, afin que la personnalité juridique à part entière soit dévolue à l'Union européenne.**
25. L'Union ne devrait pas essayer de devenir un "État membre" du Conseil de l'Europe mais simplement une "haute partie contractante" de la CEDH. De la sorte, les problèmes de la

double représentation et de la participation de l'Union aux organes politiques du Conseil pourraient être évités.

26. Toutefois d'aucuns craignent légitimement que le fait que l'Union devienne une haute partie contractante de la CEDH entraîne des conflits et soit à l'origine d'un double emploi entre la Cour de justice européenne de Luxembourg et la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg. Toutefois, en vertu de l'article 32.2 de la CEDH, dans l'hypothèse où il y aurait litige sur la question de savoir si la Cour de Strasbourg est compétente, c'est à celle-ci qu'il appartiendrait de décider. L'article 55 (CEDH), exclut tout autre moyen de règlement des litiges, sauf par le biais d'un accord spécial. Un tel arrangement serait nécessaire pour concilier l'obligation de signer la CEDH avec l'article 292 du traité instituant la Communauté européenne, en vertu duquel les États membres s'engagent à ne pas soumettre un différend relatif à l'interprétation ou à l'application du traité à un mode de règlement d'une tierce partie. Un protocole spécial pourrait être prévu pour gérer la relation transversale existante entre la Cour de justice et ses homologues en aval, à la Cour des droits de l'homme.
27. Le traité d'Amsterdam accorde déjà des compétences en matière de droits de l'homme à la CJE (article 46 TUE). **La Cour de Luxembourg serait certainement capable de développer sa propre jurisprudence en matière de droits de l'homme, comme les tribunaux nationaux l'ont fait, tout en reconnaissant la suprématie de Strasbourg en dernier recours.** Le risque de double emploi avec Strasbourg peut être minimisé si l'on respecte l'article 35.2 (b) de la CEDH, qui en substance dispose que la Cour de Strasbourg rejettera la recevabilité des requêtes qui ont déjà été soumises à une autre procédure d'enquête ou de règlement international et qui ne contiennent aucune nouvelle information pertinente.
28. Le rôle de la Cour des droits de l'homme du Conseil de l'Europe est de connaître des affaires portant sur les violations de la CEDH. La Cour de justice de l'Union européenne a pour rôle de connaître des affaires portant sur les violations des traités de l'Union européenne. Les deux Cours sont souveraines dans leur champ d'application respectif. Jusqu'à ce jour, elles ont, mutuellement, respecté les compétences de leur homologue et l'on peut s'attendre à cet égard qu'elles continuent à faire preuve de bon sens. La CJE sera en mesure de reconnaître la suprématie de Strasbourg dans le domaine des droits de l'homme de la même façon qu'elle a accepté l'arbitrage de l'OMC dans les litiges commerciaux.
29. **La CEDH, tout en étant universelle dans son application aux individus, est susceptible de conserver un champ beaucoup plus limité, s'agissant du fonds, que la Charte de l'Union européenne.** Celle-ci ne défendra pas seulement certaines catégories de droit dévolues aux citoyens de l'Union européenne et aux étrangers résidents, elle est également susceptible de se montrer plus égalitaire et plus progressiste dans sa formulation d'un certain nombre de droits en ce qui concerne les droits du citoyen, sociaux, environnementaux, etc. Étant donné que les liens qui unissent les États membres de l'Union européenne sont plus fermes que ceux qui engagent les États membres du Conseil de l'Europe, la Charte de l'Union européenne est appelée à avoir un champ beaucoup plus large que la CEDH. Ainsi, alors que le protocole n° 4 de la CEDH institue le droit de circuler librement à l'intérieur des États signataires et de les quitter, la Charte de l'Union européenne s'efforcera de concrétiser le droit à la libre circulation et le droit de

libre résidence *entre* ces États membres⁶.

Réforme de la Cour de justice

30. Le fait que la CJE devienne compétente en matière de droits de l'homme offre la perspective de jugements plus rapides et moins onéreux que ce qui est possible en vertu des procédures actuelles à la Cour européenne des droits de l'homme. **Si la Charte peut faire l'objet d'un recours auprès de la Cour de justice, l'article 230 TCE devra recevoir une interprétation plus souple de manière à permettre une amélioration de l'accès individuel par tout citoyen de l'UE.** Il se peut même qu'il faille modifier le traité pour faire du citoyen de l'UE un requérant privilégié: l'article 34 de la CEDH portant sur les requêtes individuelles peut servir de modèle. En tout cas, une modification des méthodes de travail de la Cour et une augmentation de ses moyens seront nécessaires pour garantir une administration de la justice plus uniforme et plus rapide, examinant un plus grand nombre de cas et couvrant un champ plus étendu.

Champ d'application

31. En vertu de la tradition romaine, les droits n'existaient qu'en vertu de la loi. Les droits peuvent être permissifs (en ce sens qu'ils accordent des libertés), immunitaires (ils offrent une protection), prohibitifs (ils imposent des devoirs et fixent des empêchements) ou revêtir un caractère procédural (ils assurent la régulation de l'ordre juridique). La Charte devra instaurer la cohérence et l'interdépendance entre tous ces types de droit et la cohésion entre les positions internes et externes de l'Union.

32. Le Parlement souhaite une Charte ambitieuse, qui présente sous forme de traité les droits civils et sociaux fondamentaux de notre époque et qu'elle confirme les droits consacrés ailleurs. Cela ne signifie nullement que l'Union souhaiterait directement s'approprier de nouvelles compétences en vertu de cette charte. Après tout, les compétences de l'UE ne peuvent être étendues que par le biais de dispositions précises inscrites dans le traité (sous la contrainte du double principe de subsidiarité et de proportionnalité). **La Charte aura pour principal objectif d'instaurer par égard pour le citoyen le principe selon lequel l'Union respecte et garantit intégralement les critères actuels des droits fondamentaux dans les domaines relevant de sa compétence. Elle n'a pas pour objectif de compenser les lacunes législatives existantes dans l'ensemble des domaines politiques.** Mais la Charte peut indiquer la voie vers les modifications ultérieures qui corrigeront la dispersion des compétences entre les autorités supranationales et nationales.

33. À quels destinataires la Charte doit-elle s'adresser? Grosso modo, les titulaires de droit sont soit des individus ou des groupes. Ils bénéficieront de l'une ou de plusieurs des trois grandes catégories de droits suivantes:

⁶ Autre exemple: alors que la Charte de l'UE est susceptible d'insister sur une interdiction générale de la discrimination sur la base du sexe, l'article 14 de la CEDH n'évoque la discrimination sexuelle qu'en relation avec d'autres droits de la Convention.

- **les droits de l'homme**, tels que consacrés par la législation internationale qui en réclame l'application universelle;
- **les droits fondamentaux**, applicables à toutes les personnes présentes dans l'espace judiciaire de l'Union européenne;
- **les droits civils**, dont l'application est limitée aux citoyens de l'Union européenne.

Contenu des droits de l'homme

34. **Une fois que l'Union aura adhéré à la Convention européenne, la Charte devrait réaffirmer les droits humains fondamentaux qu'elle contient**, ainsi que les procédures prescrites. Les principales dispositions de la CEDH sont les suivantes:⁷

Le droit à la vie
 L'abolition de la peine de mort
 L'interdiction de la torture
 L'interdiction de l'esclavage et du travail forcé
 Droit à la liberté et à la sûreté
 Interdiction de toute discrimination
 Droit à un procès équitable
 Aucune condamnation sans législation
 Droit de recours effectif
 Droit d'appel en matière criminelle
 Réparations pour condamnation abusive
 Droit de ne pas être jugé ou condamné deux fois
 Interdiction de l'emprisonnement pour dette
 Droit au respect de la vie privée et familiale
 Protection de la propriété
 Liberté de pensée, de conscience et de religion
 Liberté d'expression
 Liberté de réunion et d'association
 Droit au mariage
 Égalité entre époux
 Droit à l'éducation
 Droit à des élections libres
 Libre circulation
 Interdiction d'expulser des ressortissants nationaux
 Interdiction des expulsions collectives d'étrangers
 Mesures procédurales de sauvegarde relative à l'expulsion d'étrangers
 Obligation de respecter les droits de l'homme
 Dérogation en période d'urgence
 Restriction des activités politiques des étrangers
 Interdiction de la violation des droits
 Limitation du recours à la restriction des droits
 Protections pour les droits de l'homme existants.

⁷ Les rubriques énumérées ont été ajoutées à la Convention initiale et au protocole ultérieur par le biais de dispositions au protocole n° 11 de 1994.

Contenu des droits sociaux

35. En juin 1999, le Conseil européen de Cologne proposait déjà qu'en plus des "droits de liberté et d'égalité, ainsi que des droits de procédures tels que garantis par la CEDH et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes des États membres", la Charte de l'Union inclue également "les droits fondamentaux réservés aux citoyens de l'Union". En outre, il conviendrait de prendre en considération les "droits économiques et sociaux tels qu'énoncés dans la Charte sociale européenne et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (article 136 TCE), dans la mesure où ils ne justifient pas uniquement des objectifs pour l'action de l'Union"⁸.
36. C'est dans le domaine social que la controverse sur l'application du principe de subsidiarité devrait être la plus importante. Nombreux sont ceux qui par exemple soutiennent l'intégration complète des droits sociaux et du citoyen; certains soutiennent des exigences spécifiques portant sur le progrès social, et font notamment de la qualité du logement un droit fondamental. Toutefois, en l'état actuel du traité, un tel "droit" ne relèverait pas de l'Union européenne mais des États membres. L'Union n'est pas encore compétente en matière de politique du logement et n'est pas encore en mesure d'offrir des recours légaux aux sans-logis. Il en irait de même pour les sans-emploi, l'Union ne possédant actuellement que le pouvoir d'encourager un haut niveau d'emploi. En matière de salaire, de liberté d'association ou de droit de grève, l'Union ne possède aucune compétence existante.
37. Le Parlement est néanmoins convaincu que **la Charte devrait pleinement respecter l'importance de la dimension sociale des activités de l'Union**, et placer la cohésion sociale au centre de ses orientations de politique économique. Le Marché unique entraîne pour la politique sociale des répercussions qui n'ont pas encore trouvé d'écho législatif au plan de l'Union européenne. L'accent doit être particulièrement mis sur l'égalité entre les hommes et les femmes, sur les droits des handicapés et des enfants. Les textes essentiels dont il convient de s'inspirer sont les articles 13 et 136 TCE, la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe de 1996 ainsi que la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs adoptée par 11 membres du Conseil européen à Strasbourg en décembre 1989.
38. Le traité reconnaît que l'égalité des sexes n'est pas limitée au domaine de la politique de l'emploi. L'article 3.2 TCE devrait constituer la base d'un droit civil individuel fondamental instituant une interdiction généralisée de la discrimination pour des raisons de genre.
39. Des clauses générales analogues ayant pour objet l'interdiction de discrimination devraient être incluses pour faire face aux problèmes liés à la race, aux convictions religieuses, au handicap, à l'âge et à l'orientation sexuelle.

⁸ Le préambule du traité de l'Union européenne (troisième considérant) confirme également l'attachement de l'Union aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont définis dans la Charte sociale européenne, signée à Turin en 1961 ainsi que dans la Charte communautaire de 1989.

Autres contenus

40. Les compétences actuelles de l'Union qui peuvent légitimement donné lieu à des propositions portant sur l'inclusion de droits individuels ou collectifs dans la Charte sont les suivantes:
- i. une définition plus précise, renforcement et développement de la citoyenneté de l'Union européenne;
 - ii. le traitement des ressortissants de pays tiers;
 - iii. la position des minorités régionales et ethniques;
 - iv. le fonctionnement du marché intérieur, y compris de la politique commerciale;
 - v. le fonctionnement des politiques communes en ce qui concerne la monnaie, l'agriculture, la pêche, les transports et l'environnement;
 - vi. le fonctionnement des programmes destinés à favoriser l'emploi, la cohésion économique et sociale, la recherche et le développement technologique, la formation professionnelle, la protection des consommateurs, la protection de la santé publique et l'activité culturelle;
 - vii. l'aide aux pays d'Outre-mer et la coopération au développement.
41. Les éléments pertinents de l'acquis communautaire formels ou informels sont les suivants:
- 1) Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la commission des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de 1977
 - 2) Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission contre le racisme et la xénophobie, de 1979
 - 3) La déclaration du Parlement européen sur les droits et libertés fondamentaux, de 1989

Le Parlement souhaiterait qu'une attention particulière soit accordée au point n° 3, le rapport De Gucht.

42. Certains États membres peuvent souhaiter mettre en exergue dans la Charte un certain nombre d'éléments prélevés dans les traditions constitutionnelles communes. Hormis ceux qui ont été identifiés par la CEDH, les traités internationaux pertinents (et les protocoles ultérieurs) devraient inclure:
- 4) La déclaration universelle des droits de l'homme de 1948
 - 5) La Convention des Nations unies sur la prévention et la répression du crime de génocide, de 1948
 - 6) La Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés, 1951
 - 7) La Convention des Nations unies relative au statut des apatrides, 1954
 - 8) La Convention internationale des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 1965
 - 9) Le Pacte international des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, 1966
 - 10) Le Pacte international des Nations unies relatif aux droits civils et politiques, 1966
 - 11) La Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 1979

- 12) La Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 1984
- 13) La Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, 1989
- 14) Les principes fondamentaux des Nations unies relatifs au traitement des prisonniers, 1990
- 15) Le statut du Tribunal pénal international des Nations unies, 1998
- 16) La Convention européenne du Conseil de l'Europe sur le statut juridique du travailleur migrant, 1977
- 17) La Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, 1981
- 18) La Convention européenne (Conseil de l'Europe) pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, 1987
- 19) La Charte européenne (Conseil de l'Europe) des langues régionales ou minoritaires, 1992
- 20) La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, 1995
- 21) La Convention européenne (Conseil de l'Europe) sur l'exercice des droits des enfants, 1996
- 22) Le Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine, portant interdiction du clonage d'êtres humains, 1998
- 23) La Déclaration universelle de l'UNESCO sur le génome humain et les droits de l'homme, 1997
- 24) La Convention de l'Organisation internationale du travail sur la liberté d'association et la protection du droit d'organisation, 1948
- 25) La Convention de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949
- 26) La Convention de l'OIT sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988
- 27) La Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, 1988
- 28) La Charte de l'OCDE de Paris pour une Europe nouvelle, 1990.

Modifications et dérogations

43. Il est généralement plus aisé de rédiger des constitutions que de les amender ultérieurement. La CIG devra adopter une disposition prévoyant une révision de la Charte. Le Parlement a salué le caractère innovateur de la Convention, méthode de travail qu'il juge supérieure à la CIG proprement dite. Nous soutiendrions – et nous insistons en ce sens – une répétition de cet exercice en vue de compléter ou de limiter la Charte à l'avenir. D'une manière analogue, aucun acte de la Commission ou du Conseil visant à déroger à la Charte ne sera recevable sans l'accord du Parlement.

44. Si dans le cadre de la Convention, une Charte devait être élaborée selon ce schéma, elle apporterait une contribution significative au caractère constitutionnel de l'Union européenne. Les citoyens, les pays candidats et le monde entier percevraient plus clairement l'objectif de l'Union européenne. De concept théorique, l'idée d'une "Europe des peuples" deviendrait une réalité politique.

Opinion minoritaire

de M. Georges Berthu (Union pour l'Europe des Nations)

La décision du Conseil de Cologne qui a lancé l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne affichait seulement l'objectif de réunir les droits existant au niveau de l'Union, pour leur donner une plus grande visibilité. Malheureusement, cette décision mal préparée, ambiguë, incohérente même par certains aspects, ne pouvait qu'ouvrir la voie à des dérives – et d'ailleurs peut-être n'était-elle faite que pour cela.

Le rapport Duff-Voggenhuber en offre le premier exemple : il veut donner à la Charte un "caractère innovateur" en ajoutant de multiples nouveaux droits ; il veut lui conférer un statut européen autonome, avec avis conforme du Parlement européen (le Conseil de Cologne ayant déjà "oublié" le rôle des parlements nationaux dans la proclamation de la Charte) ; il veut enfin lui accorder force contraignante, et faire contrôler son application par la Cour de Justice.

A suivre ce rapport, nous irions vers l'établissement d'une Charte détaillée, obligatoire, et uniforme pour toute l'Europe, imposant aux différents peuples des normes rigides pour la définition de leurs droits. Notamment, chaque peuple ne pourrait plus modifier ces droits qu'avec l'accord des quatorze autres. Ce serait une formule étouffante, inadaptée à la nature et aux intérêts de l'Europe.

Au contraire, dans une Europe des Nations, chaque démocratie nationale doit demeurer maîtresse de la définition des droits de ses citoyens, en accord avec sa culture et son développement propres. Cette Europe n'a pas besoin d'une sorte de couvercle juridique rigide. Elle a besoin de respect envers ses démocraties nationales, et envers l'identité de ses peuples. Elle a besoin de liberté et de diversité.

C'est pourquoi nous proposons d'une part une déclaration commune affirmant les principales valeurs des pays d'Europe, d'autre part une Charte établissant les règles qui doivent régir les relations entre les démocraties nationales, pour assurer leur respect mutuel. C'est le sens du projet déposé par Georges Berthu auprès de l'enceinte chargée de l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux.

7 décembre 1999

AVIS

(article 162 du règlement)

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (C5-0058/1999 - 1999/2064(COS))

Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur pour avis: Elena Paciotti

PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 29 juillet 1999, la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures a nommé Mme Elena Paciotti rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 22 novembre 1999 et 6 décembre 1999, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les conclusions ci-après par 18 voix contre 8 et 2 abstentions.

Étaient présents au moment du vote les députés Watson, président; Evans, vice-président; Paciotti, rapporteur pour avis; von Böttcher, Boumediene-Thiery, Cashman, Cederschiöld, Cerdera Morterero (suppléant M.Sousa Pinto), Ceyhun, Coelho, Deprez, Di Lello Finuoli, Dupuis (suppléant M.Vanhecke, conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Giannakou-Koutsikou (suppléant M. Ferri), Hazan (suppléant M. Vattimo), Karamanou, Kessler, Krivine (suppléant Mme Frahm), Lehne (suppléant M. Hannan), Ludford, Nassauer, Newton Dunn (suppléant M. Kirkhope), Oostlander (suppléant Mme Klamt), Pirker, Schmid, Sörensen, Swiebel, Sylla, Turco (suppléant M. Cappato), Van Lancker (suppléant Mme Terron I Cusi) et Wiebenga.

Principes et critères pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux

Ce ne sont pas les matériaux qui manquent en matière de droits de l'homme en Europe d'autant qu'il s'agit de problèmes juridiques et politiques fort complexes qui sont actuellement en cours de discussion. Il est toutefois urgent pour le Parlement européen de tracer les premières orientations de principe d'autant qu'à la suite de la décision arrêtée par le Conseil européen de Tampere de mettre en place l'organisme chargé de la rédaction du projet de Charte, le Parlement a désigné ses seize représentants et ne peut manquer de leur indiquer les orientations à suivre.

Il convient de rappeler à ce sujet:

- qu'à plusieurs reprises, au cours des dernières années, le Parlement européen a proposé l'adoption d'une déclaration des droits fondamentaux dans le cadre d'une "constitution" de l'Union européenne (cf. résolutions des 12 avril 1989 et 10 février 1994) ;
- qu'à la faveur de ses récentes résolutions, le Parlement européen s'est félicité « de la décision prise lors du Conseil européen de Cologne de procéder à l'élaboration d'un projet de charte des droits fondamentaux de l'Union européenne avant le Conseil européen de décembre 2000 » (Résolution du 16 septembre 1999); le Parlement européen s'est par ailleurs félicité, à l'issue des conclusions du Conseil européen de Tampere, « de la composition et de la méthode de travail qui ont été convenues pour l'enceinte chargée d'élaborer un projet de charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et entend apporter son concours sans réserve à cette tâche » (Résolution du 27 octobre 1999).

La commission des libertés publiques devrait avoir pour tâche spécifique d'affronter le contenu de la future Charte. Ce débat devra accompagner à l'avenir les travaux d'élaboration du projet et contribuer à la définition des droits qui y seront insérés.

Dans le même temps, il est toutefois possible de proposer au Parlement l'adoption d'une résolution à caractère général portant indication des raisons fondamentales régissant la définition des droits fondamentaux à inscrire dans la Charte, constituant ainsi une première réponse aux problèmes moins controversés.

Il ne s'agit pas de créer un nouveau droit constitutionnel supérieur à celui des États membres mais :

- de renforcer la défense des droits fondamentaux par rapport aux nouveaux pouvoirs et obligations de l'Union, notamment en ce qui concerne la mise en place progressive d'un "l'espace de liberté, de sécurité et de justice" fondé sur les principes de liberté, d'égalité, de solidarité, de sécurité et de respect des diversités;
- de contribuer à définir un ensemble de principes permettant d'identifier l'Europe en tant que communauté de citoyens partageant des valeurs communes, et d'inspirer les

politiques de l'Union en son sein et vis-à-vis des pays tiers.

À cet égard, il convient de rappeler les valeurs et les principes de liberté, de démocratie, d'État de droit que partage déjà l'Union européenne et qui constituent la caractéristique spécifique du sous-continent européen. C'est sur la base même de ces principes qu'en cette partie du monde s'est constitué, non seulement un espace de liberté économique, mais une organisation solidaire entre États membres qui a essentiellement fait prévaloir la paix à l'issue des guerres qui ont ensanglanté la première moitié du siècle. La construction de l'Union européenne sur la base des valeurs partagées que sont la démocratie et l'État de droit a permis la mise en place non seulement d'une simple situation de paix, mais également d'un système garantissant la paix pour l'avenir: c'est en ce sens qu'il est permis d'affirmer que les citoyens européens ont conquis un droit à la paix.

À l'évidence, dans le cadre tracé, il ne s'agit pas d'indiquer dans la Charte les seuls droits propres aux citoyens européens, mais également les droits fondamentaux dont l'Union européenne estime qu'ils doivent être reconnus à toutes les personnes.

La définition du catalogue des droits est à la charge de l'organe désigné aux termes de la décision de Tampere, mais le Parlement peut d'ores et déjà rappeler qu'il ne s'agit pas d'innover en la matière mais de rechercher ce que la culture juridique commune aux États européens est en mesure de reconnaître à titre de principes ou de droits fondamentaux, à savoir ce qui peut être puisé dans les traités internationaux liant les États membres et les traditions constitutionnelles communes, déplaçant ainsi la recherche de l'appartenance territoriale ou ethnique au profit de l'identité culturelle, fondée sur des objectifs partagés. Tel est le sens des conclusions suivantes soumises à l'examen de la commission compétente au fond.

N.B. : les principales conventions internationales citées ont déjà toutes été ratifiées par tous les États membres à ces exceptions près: la ratification de Luxembourg à la Convention de l'OIT n° 111 relative aux discriminations dans l'emploi fait défaut; manquent les signatures de la Belgique et de la France, les ratifications de la Grèce, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal et de la Suède s'agissant de la Convention n° 126 du Conseil de l'Europe relative à la protection des minorités nationales, et les ratifications du statut du Tribunal pénal international (à la seule exception de l'Italie) font également défaut.

CONCLUSIONS

À l'heure où intervient la nomination des représentants du Parlement au sein de l'organisme chargé de la rédaction de la Charte des droits fondamentaux, il convient d'indiquer les principes et les critères de fond à respecter. Dans cette perspective, la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures recommande à la commission des affaires constitutionnelles de faire siens les principes et critères suivants dans sa proposition de résolution :

1. l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne devrait viser le double objectif suivant :
 - a) établir les principes et les garanties devant régir l'édification de l'Union européenne à

titre "d'espace de liberté, de sécurité et de justice" (article 2, 4^e alinéa du TUE) et, partant, la mise en place de l'Union à titre de système inspiré par les principes de droit constitutionnel (article 6, 1^{er} alinéa du TUE) ;

- b) contribuer à la définition d'un patrimoine collectif de valeurs et de principes ainsi qu'un système partagé de droits fondamentaux au sein duquel se reconnaissent les citoyens et qui inspire les politiques de l'Union, tant en son sein que vis-à-vis des pays tiers.
2. Il importe de rappeler à ce sujet que l'Union repose sur des principes de liberté, de démocratie, d'État de droit, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'en vertu de ces principes, l'Union est en mesure d'organiser une coopération solidaire entre États membres et leurs peuples, et que sur la base de ces principes elle a implicitement garanti à ses propres citoyens le droit à la paix.
 3. Il est tout autant essentiel que parmi les droits fondamentaux reconnus par l'Union soit spécifiés les droits des citoyens de l'Union, des résidents de l'Union et de tous les êtres humains, convaincue qu'elle est de la valeur universelle de la dignité de toute personne.
 4. Les droits fondamentaux reconnus par l'Union doivent puiser aux sources suivantes :
 - a) les droits résultant des traités et du droit dérivé : des traditions de liberté de circulation jusqu'au principe de la non-discrimination ; des droits sociaux et politiques jusqu'au droit à la protection des données personnelles ;
 - b) les droits renvoyant précisément aux traités et protocoles additionnels, comme en tout premier lieu les droits garantis par la Convention européenne sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qui concerne notamment les garanties juridictionnelles ;
 - c) les droits issus des traditions constitutionnelles communes aux États membres, à titre de principes généraux du droit de l'Union, selon la méthode suivie par la Cour de justice ;
 - d) les droits reconnus par les actes et pactes internationaux souscrits par les États membres dans le cadre également des organisations auxquelles ils sont parties, entre autres :

ONU:

- Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide (ONU, 9 décembre 1948) ;
- Déclaration universelle des droits de l'homme (ONU, 10 décembre 1948) ;
- Convention sur le statut des réfugiés (ONU, 28 juillet 1951, et protocole postérieur de 1967) ;
- Pacte international sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale (ONU, 1965) ;
- Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (ONU, 1966) ;

- Pacte international sur les droits civils et politiques (ONU, 1966) ;
- Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'encontre des femmes (ONU, 1979) ;
- Convention contre la torture et toute autre forme de traitement ou châtement cruel, inhumain et dégradant (ONU, 1984) ;
- Convention sur les lois de l'enfant (ONU, 1989) ;
- Principes fondamentaux sur le traitement des détenus (ONU, 1990) ;
- Statut de Rome du Tribunal pénal international (ONU, 1998);

Conseil de l'Europe:

- Charte sociale européenne (Conseil de l'Europe, 1961 et protocoles suivants) ;
- Convention européenne pour la prévention de la torture et des traitements et châtements inhumains et dégradants (Conseil de l'Europe, 1987) ;
- Convention-cadre sur la protection des minorités nationales (Conseil de l'Europe, 1995, et protocoles suivants);

UNESCO:

- Déclaration universelle sur le génome humain et les droits de l'homme (UNESCO, 1997) ;

OIT:

- Convention sur les libertés d'association et d'organisation (n° 87, 1948) ;
- Convention sur le droit d'organisation et de contrat collectif (n° 98, 1949) ;
- Déclaration sur les principes et droits fondamentaux du travail (OIT, employeurs et syndicats, 1988);

5. Il est essentiel que la Charte soit insérée dans le traité et qu'après la proclamation de celle-ci les modifications requises soient apportées aux traités et aux conventions internationaux afin que :

- la Charte soit réellement contraignante pour les institutions et les organes de l'Union et qu'elle en inspire les politiques;
- toutes les personnes physiques et morales se trouvant dans l'Union puissent invoquer en justice le respect des droits fondamentaux reconnus par l'Union.

15 décembre 1999

AVIS

(article 162 du règlement)

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (C5-0058/99 - 1999/2064(COS))

Commission des droits de la femme et de l'égalité des chances

Rapporteur pour avis: Joke Swiebel

PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 21 septembre 1999, la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances a nommé Joke Swiebel rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions du 24 novembre 1999 et du 14 décembre 1999, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les conclusions ci-après par 19 voix contre 12 et 1 abstention.

Étaient présents au moment du vote les députés Theorin, présidente; Eriksson, Van Lancker et Evans J., vice-présidentes; Swiebel, rapporteur pour avis; Auroi, (suppléant Mme Sörensen), Aviles Perea, Berger (suppléant Mme Ghilardotti), Gröner, Gutierrez-Cortines (suppléant M. Costa Neves conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Hautala, Hieronymi (suppléant Mme Müller E.F. conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Karamanou, Klass, Korhola (suppléant Mme De Sarnez conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Kratsa, Lulling, McNally, Mann T., Martens, Napoletano (suppléant Mme Torres Marques), Paciotti, Plooij-Van Gorsel (suppléant Mme Dybkjær), Prets, Rodriguez Ramos, Schmidt (suppléant Mme Sanders-Ten Holte), Smet, Sudre, Thomas-Mauro, Valenciano Martínez-Orozco et Zissener.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Établissement de la charte des droits fondamentaux: quelques principes généraux selon une perspective sexospécifique

Il appartient au Parlement européen de mandater sa délégation à l'"enceinte" en cours de formation aux fins d'élaborer la charte des droits fondamentaux. Nombre de questions complexes, de nature à la fois politique et juridique, devront trouver une réponse. Eu égard aux termes de référence de la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances, les principes suivants doivent être pris en considération:

1. Depuis les années soixante-dix, l'égalité des femmes en Europe a bénéficié d'une

impulsion extraordinaire due aux instruments juridiquement contraignants mis en place au niveau de la Communauté européenne. Même si des politiques symboliques résultant de déclarations solennelles et de résolutions ne sont pas sans importance, l'égalité réelle ne peut s'appuyer que sur des instruments contraignants. En tant que groupe politiquement important de citoyens européens, les femmes ne sont pas servies par de vaines promesses supplémentaires. Dans le débat sur le caractère juridique et le champ d'application de la charte envisagée, il importe de garder à l'esprit le peuple d'Europe – femmes et hommes – qui souhaite connaître les droits dont il s'agit et comprendre leur portée pratique.

2. Les dispositions actuelles du droit de l'UE relatif à l'égalité de traitement entre femmes et hommes sont acceptées comme une partie de l'acquis communautaire. Elles trouvent leur origine dans la réalisation du marché intérieur, ce qui explique leur limitation au marché de l'emploi. Dans une charte des droits fondamentaux, cette limitation du champ d'application de la clause de non-discrimination sexuelle ne se justifie plus. Le droit à l'égalité de traitement sans distinction fondée sur le sexe doit être élargi à toutes les sphères concernées de la société. Le nouvel article 3, paragraphe 2, du TCE⁹, qui s'inspire du principe de l'intégration de la dimension de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans toutes les politiques et les actions (*mainstreaming*), pointe également dans cette direction.
3. L'acceptation de cette extension de la clause de non-discrimination sexuelle ne devrait pas trop gêner les États membres de l'UE, qui ont tous inscrit des clauses analogues dans leur constitution ou leur législation nationales, ou les ont acceptées en ratifiant les conventions y afférentes des Nations unies (pacte international relatif aux droits civils et politiques – PDCP – article 26¹⁰; convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes – CEDCF – article 2¹¹).

⁹ "Pour toutes les actions visées au présent article, la Communauté cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les hommes et les femmes."

¹⁰ "Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. À cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation."

¹¹ Les États parties condamnent la discrimination à l'égard des femmes sous toutes ses formes, conviennent de poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer la discrimination à l'égard des femmes et, à cette fin, s'engagent à:

- (a) inscrire dans leur constitution nationale ou toute autre disposition législative appropriée le principe de l'égalité des hommes et des femmes, si ce n'est déjà fait, et assurer par voie de législation ou par d'autres moyens appropriés l'application effective dudit principe;
- (b) adopter des mesures législatives et d'autres mesures appropriées assorties, y compris des sanctions en cas de besoin, interdisant toute discrimination à l'égard des femmes;
- (c) instaurer une protection juridictionnelle des droits des femmes sur un pied d'égalité avec les hommes et garantir, par le truchement des tribunaux nationaux compétents et d'autres institutions publiques, la protection effective des femmes contre tout acte discriminatoire;
- (d) s'abstenir de tout acte ou pratique discriminatoire à l'égard des femmes et faire en sorte que les autorités publiques et les institutions publiques se conforment à cette obligation;
- (e) prendre toutes mesures appropriées pour éliminer la discrimination pratiquée à l'égard des femmes par une personne, une organisation ou une entreprise quelconque;
- (f) prendre toutes les mesures appropriées, y compris les dispositions législatives, pour modifier ou abroger toute loi, disposition réglementaire, coutume ou pratique qui constitue une discrimination à

4. L'adhésion de l'UE à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) – envisagée comme une possible stratégie de rechange pour l'établissement de la nouvelle charte de l'UE sur les droits fondamentaux – présente un sérieux inconvénient en ce qui concerne le mandat de la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances. En effet, la CEDH (article 14¹²) n'exclut pas directement la discrimination sexuelle mais se borne à la citer en relation avec d'autres droits. Le processus d'élaboration, au Conseil de l'Europe, d'un protocole additionnel à la CEDH, comportant une clause antidiscriminatoire générale n'a pas encore abouti. Abstraction faite des autres problèmes posés par l'adhésion à la CEDH, celle-ci ne pourrait donc constituer qu'une solution partielle sous l'angle de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes.
5. La question des actions positives mérite une attention particulière. La formulation neutre du point de vue des sexes convenue dans le traité d'Amsterdam (TCE, article 141, paragraphe 4¹³) devra être réexaminée, car elle contredit la volonté politique de progression de la condition féminine, exprimée dans la politique communautaire de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes (articles 2 et 3 du TCE). L'énoncé d'une théorie et le débat politique au niveau planétaire sont encore très éloignés. L'article 4, paragraphe 1, de la convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes (CEDCF) prévoit que les *mesures temporaires spéciales* visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes ne sont pas considérées comme une discrimination, mais il exclut le maintien de normes inégales ou distinctes. Une attention accrue doit être consacrée au volume de plus en plus important de littérature et de jurisprudence internationales relatives à l'accession des femmes aux droits de la personne, et en particulier aux recommandations et aux conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.
6. La discrimination fondée sur l'orientation (ou préférence) sexuelle présente un lien spécial avec la discrimination sexuelle. Les deux phénomènes procèdent de la vision d'une société où les hommes et les femmes doivent assumer des rôles définis et complémentaires et où l'expression de choix personnels en dehors de cet ordre établi est perçue comme une menace. L'émancipation des femmes ne peut se réaliser sans modification de cet ordre. Dès lors, si l'on considère la charte des droits fondamentaux sous l'angle sexospécifique, le droit à l'égalité de traitement sans distinction fondée sur l'orientation sexuelle doit y être inclus.

l'égard des femmes;

(g) abroger toutes les dispositions pénales qui constituent une discrimination à l'égard des femmes.

12 "La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation."

13 "Pour assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle."

7. Toute suggestion visant à rassembler les droits de la personne appliqués aux femmes sous une rubrique de droits "spéciaux" ou "catégoriels" doit être fermement rejetée. Les femmes ne sont pas une minorité ou une catégorie particulière d'être humains, voire une espèce qui doit être protégée en soi. Les droits des femmes ne doivent pas seulement être reconnus au niveau mondial (conférence mondiale des Nations unies sur les droits de l'homme, Vienne, 1993; quatrième conférence mondiale des Nations unies sur les femmes, Pékin, 1995) mais aussi dans l'UE.
8. Le principe de l'intégration de la dimension de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans toutes les politiques et actions relatives aux droits fondamentaux exige également un examen critique de certains concepts inclus auparavant dans des projets de textes, des résolutions, etc. Certaines notions manifestement périmées doivent être modernisées. Plus particulièrement, les clauses relatives aux "droits de la famille" méritent un réexamen: en effet, les droits de la personne sont des droits individuels et non des droits d'institutions. En outre, les divers membres d'une famille ont souvent des intérêts différents et le rapport des forces au sein de la famille peut déterminer le résultat. De même, les textes qui limitent la notion de "travail" à un emploi rémunéré doivent être révisés afin d'inclure – le cas échéant – une activité bénévole. Toutefois le piège du "salaire de la ménagère" doit être évité.

CONCLUSIONS

La commission des droits de la femme et de l'égalité des chances invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans son rapport les conclusions suivants:

1. La charte des droits fondamentaux doit contenir une clause générale d'interdiction de toute discrimination fondée sur le sexe, qui soit contraignante et puisse être invoquée devant la CJCE par chaque citoyen ou résident.
2. Tant que la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne comportera pas de clause antidiscriminatoire générale, une adhésion éventuelle de l'UE à cette convention ne résoudra pas le problème.
3. Une clause antidiscriminatoire et une disposition relative aux actions positives constituent les deux volets d'un même diptyque: elles doivent toutes deux être envisagées sous l'angle politique de la promotion du progrès de la femme, priorité de longue date de l'Union européenne.
4. Les droits de la femme ne sont pas des droits "spéciaux" mais font partie intégrante des droits universels de l'être humain. À cet égard, l'attention est attirée sur le droit à l'intégrité physique, insuffisamment garanti par la déclaration universelle.
5. La charte des droits fondamentaux doit comporter une clause interdisant toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.
6. Le volume de plus en plus important de littérature et de jurisprudence internationales relatives aux droits de la personne appliqués aux femmes, et en particulier les recommandations et les conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination

à l'égard des femmes, doivent bénéficier d'une attention accrue.

7. La prise en compte, dans le processus d'élaboration de la charte, du principe de l'intégration de la dimension de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans toutes les politiques et les actions implique, notamment, une révision critique de concepts inscrits dans d'"autres" parties du texte. Il n'y a pas, en soi, de droits de la famille: seuls existent les droits de chaque femme, homme ou enfant.

27 janvier 2000

AVIS

de la commission des pétitions

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (C5-0058/1999 - 1999/2064(COS))

Rapporteur pour avis: Jannelly Fourtou

PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 24 novembre 1999, commission des pétitions a nommé Jannelly Fourtou rapporteur pour avis.

Au cours de sa réunion du 24 janvier 2000 elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de la réunion du 25 janvier 2000, elle a adopté les conclusions ci-après à l'unanimité.

Étaient présents au moment du vote les députés Vitalino Gemelli (président), Proinsias De Rossa (vice-président), Jannelly Fourtou (rapporteur pour avis), Laura González Álvarez, Jean Lambert, Hans-Peter Mayer, María Sornosa Martínez, et Eurig Wyn.

JUSTIFICATION SUCCINCTE

I. La pétition au Parlement européen et les droits fondamentaux.

1. « Je suis Citoyen européen, et par là, titulaire de droits que nul ne peut méconnaître ou désavouer sans que toi, Union européenne, n'intervienne ». Tel paraît être en filigrane de maintes pétitions examinées, le message que les citoyens adressent par leurs pétitions au Parlement européen lorsqu'ils se plaignent que certains de leurs droits ont été violés. Les pétitionnaires s'adressant à nous montrent une conviction opiniâtre et sans faille d'être titulaires d'un ensemble de droits, de récentes acquisitions ou héritages d'une culture qui, dans sa richesse et diversité fait appel à un ensemble de valeurs partagées : être citoyen de l'Union signifie pour l'europpéen en définitive le droit à participer à une communauté de destins.
2. Cette conviction du caractère « nécessaire et obligatoire » de ces droits fondamentaux donne l'impression que le citoyen européen est persuadé qu'existe déjà une « constitution matérielle » de l'Europe où tous ces droits sont consignés. De plus, ces droits doivent à son avis, « tenir le pas » face aux avancées des nouvelles technologies de l'information (protection des données personnelles), aux manipulations du vivant (ingénierie génétique), garantir la préservation de la biosphère, et de la diversité biologique, ou bien prendre en considération les façons nouvelles de vivre et de percevoir l'égalité entre les sexes et enfin de respecter les riches diversités et identités culturelles en Europe.

3. Les résidents non-communautaires ont comme le citoyen de l'Union européenne le droit de pétition auprès du Parlement européen. Les personnes ayant trouvé asile dans l'Union européenne sont particulièrement sensibles à la reconnaissance de ces droits fondamentaux, dans la mesure où ces derniers peuvent être bafoués dans leur pays d'origine.
4. Voilà une piste, entre autres, de réflexion, à laquelle la commission des pétitions convie ce Parlement, lorsqu'elle réfléchit aux demandes que les pétitions en matière de droits fondamentaux défilent devant elle. Nous reproduisons ci-dessous les droits le plus souvent invoqués par les plaignants devant la commission des pétitions. Cette liste n'a pas la prétention d'être exhaustive et ne veut pas établir un ordre rigoureux d'importance.

II. Liste des droits le plus souvent invoqués devant la commission des pétitions

- a) Le droit à l'égalité de traitement (non-discrimination)
- b) Liberté de pensée, de conscience, et de religion
- c) Le respect de la vie privée (protection des données)
- d) Le droit au travail et à la non-discrimination entre les salaires des femmes et des hommes
- e) Le droit à l'éducation
- f) Le droit à la protection de la santé
- g) Le droit à la protection de l'environnement, des animaux et de la végétation
- h) La protection du consommateur
- i) La libre-circulation et le droit de séjour
- j) Le droit d'asile et la protection des minorités
- k) La garantie de la propriété individuelle
- l) La protection par les régimes de sécurité sociale.

II. Considérations finales

1. La commission des pétitions se croit pleinement investie dans l'élaboration de cette Charte, son domaine de compétences légitimant son intérêt pour cet acte. Le droit du citoyen fondamental que représente le droit de pétitions, renvoie tout naturellement à la catégorie des droits fondamentaux que le citoyen européen veut exercer et se voir reconnu notamment par les Etats membres, les institutions communautaires, chez lui comme partout où il se déplace à l'intérieur de l'Union, et même en dehors à travers la protection diplomatique à l'étranger.
2. De plus, le pétitionnaire ne manifeste aucun doute que le caractère « fondamental » de ces droits fondamentaux doit trouver un prolongement dans la protection juridique au niveau des tribunaux de l'Union, à savoir qu'il lui soit reconnu la possibilité d'ester en justice, à titre individuel, devant la Cour de Justice communautaire pour défendre ses droits.
3. L'enceinte d'élaboration de la Charte des droits fondamentaux devra s'attacher à énumérer dans un texte unique les droits reconnus comme fondamentaux de l'Union européenne. Le projet de rapport, une fois adopté en plénière devra servir aux

représentants du Parlement européen de mandat exprimant la volonté de l'ensemble du Parlement.

4. Il convient de noter que deux points importants devraient guider le travail de l'enceinte :
 - a) Tout d'abord remédier à la dispersion des dispositions afférentes aux droits fondamentaux dans les traités, conventions et protocoles, en les énumérant dans un texte unique, indivisible et procurant une visibilité maximum pour chaque citoyen de l'Union ;
 - b) Permettre une justiciabilité de ses droits fondamentaux, en vertu de la nature contraignante à la Charte envers les institutions européennes, les Etats membres et les citoyens de l'Union.

Ce second échange de vues devrait permettre de définir les attentes de notre commission envers la commission compétente au fond, mais aussi envers la délégation du Parlement européen pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux.

CONCLUSIONS

La commission des pétitions invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les éléments suivants:

1. considérant que, aux citoyens des Etats membres, doivent être reconnus l'exercice et la défense au niveau de l'Union, d'un ensemble de droits fondamentaux, en tant qu'éléments constitutifs de la citoyenneté européenne, et par les valeurs qu'ils expriment, de l'identité culturelle même de l'Union,
2. considérant que, les nombreuses pétitions, qui parviennent au Parlement européen, permettent de déterminer la perception que les citoyens ont de l'Union et des droits que celle-ci doit protéger,
3. considérant que les citoyens européens conçoivent comme évolutifs ces droits fondamentaux devant les protéger des dangers pouvant surgir des nouvelles technologies de l'information, des manipulations génétiques, de la dégradation de l'environnement, etc.
4. considérant que doit être assurée une visibilité maximum des droits fondamentaux dont jouit chaque citoyen de l'Union, et qu'une protection maximale de ces droits doit être garantie par différents instruments allant du droit de pétition jusqu'au recours individuel à la Cour de Justice des communautés européennes.

15 février 2000

AVIS

(article 162)

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
(C5-0058/1999 - 1999/2064(COS))

Commission de l'emploi et des affaires sociales

Rapporteur pour avis: Ieke van den Burg

PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 14 octobre 1999, la commission de l'emploi et des affaires sociales a nommé Mme Ieke van den Burg rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 30 novembre 1999 et 31 janvier et 15 février 2000, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté l'ensemble des conclusions par 24 voix contre 1 et 11 abstentions.

Ont participé au vote les députés Michel Rocard, président; Winfried Menrad, vice-président; Ieke van den Burg, rapporteur pour avis; Sylviane H. Ainardi, Jan Andersson, María Antonia Avilés Perea, Theodorus J.J. Bouwman (suppléant Mme Jillian Evans), Alejandro Cercas Alonso, Luigi Cocilovo, Brian Crowley, Elisa Maria Damião, Proinsias De Rossa, Harald Ettl, Ilda Figueiredo, Hélène Flautre, Fiorella Ghilardotti, Marie-Hélène Gillig, Richard Howitt (suppléant Mme Helle Thorning-Schmidt), Stephen Hughes, Anne Elisabet Jensen (suppléant M. Massimo Cacciari), Karin Jöns, Piia-Noora Kauppi (suppléant M. Ilkka Suominen), Ioannis Koukiadis, Rodi Kratsa, Arlette Laguiller, Jean Lambert, Elizabeth Lynne, Toine Manders (suppléant M. Daniel G.L.E.G. Ducarme), Thomas Mann, Manuel Pérez Álvarez, Bartho Pronk, Herman Schmid, Peter William Skinner, Miet Smet, Gabriele Stauner (suppléant Mme Anne-Karin Glase), Ursula Stenzel (suppléant M. Mario Mantovani), Anne E.M. Van Lancker, Barbara Weiler et Sabine Zissener (suppléant M. James L.C. Provan).

HISTORIQUE/OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Lorsque, au mois de mars 1996, le Comité des Sages, nommé par la Commission et présidé par Mme Lourdes de Pintasilgo, présenta son rapport lors du premier forum de politique sociale, le débat relatif à la question des droits (sociaux) fondamentaux en tant qu'élément constitutionnel de l'Union européenne se trouva finalement à l'ordre du jour

politique. Le Comité préconisa la reconnaissance d'une série de droits civils et sociaux fondamentaux ainsi que leur intégration dans le traité d'Amsterdam, sur la base d'une approche en deux étapes. À court terme, l'Union européenne devrait inclure dans le traité un ensemble minimal de droits fondamentaux essentiels et, à moyen terme, lancer un large processus de consultation. Ce large débat au sein de la société devrait actualiser et parachever la liste des droits et devoirs civils, politiques et sociaux, en ce compris les droits reflétant le changement technologique, la conscience croissante de l'environnement et l'évolution démographique. Le résultat du débat devait être une « déclaration des droits » actualisée, à intégrer dans le traité sur l'Union européenne.

2. Soucieuse d'examiner la question de plus près, la Direction générale V constitua un groupe indépendant d'experts, présidé par le professeur Simitis. Publié en février 1999, son rapport -*Affirming Fundamental Rights in the European Union: Time to Act* (Affirmer les droits fondamentaux dans l'Union européenne: le temps d'agir est venu) – souligne l'indivisibilité des droits civils et des droits sociaux et préconise une approche intégrée dans le débat européen. Les experts suggèrent l'intégration de l'intégralité de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et de ses protocoles en tant que « déclaration européenne commune des droits » et demandent, dans la mesure où de droits sociaux il s'agit, qu'une attention particulière soit accordée aux conventions de l'OIT. À l'instar du Comité des sages, le groupe Simitis voit dans la reconnaissance des droits fondamentaux un processus évolutif qui devrait aboutir, au cours d'une première phase, à l'énumération d'un ensemble de droits qui intègrent et étendent la CEDH, ce qui, eu égard, notamment, aux arrêts de la Cour européenne de justice et de la Cour européenne des droits de l'homme, devrait se solder en dernière analyse par une reformulation des droits fondamentaux adaptée aux expériences et aux exigences de l'Union européenne.

3. Le traité d'Amsterdam ne comporte pas d'ensemble de base des droits civils et sociaux fondamentaux sous forme de déclaration des droits. Seul le principe de l'égalité de rémunération hommes/femmes est consacré dans l'article 141 du traité CE. De surcroît, le traité confirme *expressis verbis* l'attachement de l'Union européenne aux droits sociaux fondamentaux (préambule, quatrième considérant), sans modifier le système de références adopté auparavant, ce qui signifie que l'engagement de l'Union européenne à l'égard de la charte communautaire est, en réalité, relativement faible. Tant le préambule que l'article 136 du traité CE font référence aux droits sociaux fondamentaux en évoquant la charte sociale européenne de 1961 (Conseil de l'Europe) et la charte communautaire de 1989.

4. L'article 13 du traité CE habilite le Conseil à prendre les mesures appropriées pour lutter contre la discrimination, ce après consultation du Parlement européen, et précise *expressis verbis* les motifs de l'action éventuelle: des discriminations fondées sur le sexe, la race ou l'origine ethnique aux discriminations fondées sur la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. En outre, des dispositions telles que le paragraphe 2 de l'article 3 et le paragraphe 4 de l'article 141 du traité CE établissent les motifs de mesures visant à assurer concrètement l'égalité entre hommes et femmes, actions positives incluses. Il y a peu, la Commission européenne adoptait une communication sur la base de l'article 13 ainsi que deux propositions législatives et un programme d'action. L'insertion de l'égalité de traitement en tant que droit fondamental dans le traité et en tant que garantie de base contre la discrimination fondée sur les motifs mentionnés à l'article 13 contribuerait à donner une base juridique plus saine au processus de décision et au processus législatif dans ce domaine.

5. L'article 136 précise les droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont énoncés dans la Charte sociale européenne et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Ces deux documents ne sont considérés que comme la base des politiques de la Communauté. L'article 137, en revanche, exclut explicitement le droit d'association, le droit de grève et le droit de *lock-out* de l'obligation de soutenir et d'épauler les efforts des États membres visant à mettre en œuvre les objectifs de politique sociale définis à l'article 136. En d'autres termes, l'Union européenne est empêchée d'agir pour protéger des droits faisant traditionnellement partie du cœur même des droits sociaux, de droits qui ont été affirmés tant et plus et par les législations nationales et par des traités internationaux.

6. Le Conseil européen de Cologne relança le débat sur les droits fondamentaux et décida que ceux-ci devaient être consolidés dans une charte, à élaborer par une instance spécifique avant le Conseil européen de décembre 2000. Le Conseil opina notamment que, au stade de l'élaboration de la Charte européenne des droits fondamentaux, les droits économiques et sociaux définis dans la Charte sociale européenne et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs devaient être pris en compte. La charte pourrait constituer un véritable jalon dans la construction de l'Europe des citoyens.

7. Les droits sociaux et socio-économiques fondamentaux ont également été formulés dans plusieurs textes internationaux, ratifiés et reconnus par de nombreux pays. Les États membres de l'Union européenne se sont engagés à les respecter. Citons:

- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) - Conseil de l'Europe (1951)
- Charte sociale européenne révisée - Conseil de l'Europe (1960/1996)
- Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989)
- Conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail, condensées et évoquées dans la déclaration récente de l'OIT sur les droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1998)
- Convention des droits de l'enfant - Organisation des Nations unies (1989)
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes - Organisation des Nations unies (1979).

8. Pourquoi l'Union européenne doit-elle s'engager explicitement au respect des droits civils et sociaux fondamentaux? La raison réside dans le déséquilibre actuel de son système juridique. Plus l'Union européenne obtient de compétences dans le cadre des trois piliers, plus clairement il devrait apparaître aux citoyens européens qu'elle respecte et garantit dans leur intégralité les droits et normes fondamentaux. Cela ne signifie pas automatiquement une extension de ses compétences dès lors que celles-ci sont définies dans des dispositions précises du traité et dans des volets politiques et limitées par les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

9. Les droits et libertés fondamentaux à consacrer dans le système juridique européen devraient à tout le moins être conformes aux normes internationales, auxquelles la plupart des États membres sont tenus.

10. L'adhésion de l'Union européenne en tant qu'entité juridique à ces textes internationaux (après qu'une solution aura été trouvée aux actuels problèmes juridiques) serait une manière d'incorporer les droits fondamentaux et les procédures, d'infraction et de plainte qui vont de pair; une autre serait d'engager expressément l'Union européenne et ses

institutions au respect du contenu (en ce compris la jurisprudence pertinente) de ces normes au moyen d'une formulation et d'une référence explicites dans le traité.

11. Du point de vue de la visibilité et de la transparence, l'insertion d'un ensemble bien défini de droits, sur la base des normes énumérées au point 8 et formulés sur la base d'un large débat de société, comme le préconise le Comité des sages (Mme Pintasilgo), serait la meilleure solution en fin de compte.

12. Il arrive souvent que les droits sociaux fondamentaux, en général, et les droits socio-économiques fondamentaux, en particulier, se présentent sous la forme de règles normatives imposant aux gouvernements ou aux autorités des niveaux inférieurs de mettre en œuvre et d'appliquer des politiques qui mettent ces droits à la portée de toute personne ressortissant à leur juridiction. Alors que les droits et libertés fondamentaux classiques de l'homme impliquent l'obligation de respecter et de protéger, ces droits sociaux impliquent simplement l'obligation de les garantir et de les promouvoir. Il en découle que s'engager à respecter des droits tels que le droit au travail ou le droit à un logement décent passe nécessairement par un programme actif d'action, à mettre en œuvre par les autorités, et non par une supervision passive. Par ailleurs, il est plus malaisé aux particuliers d'imposer le respect des droits de cette nature en s'adressant aux tribunaux.

13. Il y a toutefois lieu de faire remarquer que certains droits sociaux fondamentaux importants ne diffèrent pas par nature des autres droits et libertés fondamentaux de l'homme (individuels ou collectifs). C'est ainsi que les droits consacrés dans les conventions majeures de l'OIT assurent une protection contre le travail forcé, contre le travail des enfants et contre la discrimination et garantissent le droit d'organisation, de négociation collective et d'action collective. Elles prévoient l'obligation de les respecter et de les protéger. Ces droits sociaux donneraient donc aux particuliers ou aux organisations plein accès aux tribunaux.

14. Le processus de rédaction de la charte et les discussions parallèles à propos des objectifs de la Conférence intergouvernementale, qui devrait décider de faire de celle-là un élément contraignant essentiel du traité révisé, devraient être ouverts et transparents. Le mandat de Tampere prévoit des auditions et des réunions spéciales; le Parlement européen devrait œuvrer à accueillir comme il convient organisations non gouvernementales et syndicats européens ainsi que d'autres organisations susceptibles d'alimenter la discussion et, parallèlement aux représentants des parlements nationaux, faire office de truchement vis-à-vis de l'opinion publique et stimuler le débat public. Un groupe de travail composé de membres de la commission du travail et des affaires sociales du Parlement européen et de la commission des affaires sociales du Conseil de l'Europe a été mis sur pied: il est chargé de discuter de la manière d'éviter les chevauchements et les complications et de tirer les leçons des expériences de la mise en œuvre et de la juridiction dans les procédures du Conseil de l'Europe.

CONCLUSIONS

La commission de l'emploi et des affaires sociales invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à insérer les conclusions suivantes dans sa résolution:

1. préconise que l'Union européenne adhère, en tant que personne morale, aux textes

internationaux, en ce compris les procédures y annexées en matière d'infraction et de plainte, et, dans le même temps, demande instamment à la CIG d'ajouter à la référence à la CEDH visée à l'article 6 du traité les mentions de la Charte sociale européenne, de la Charte communautaire et des conventions essentielles de l'OIT et de l'Organisation des Nations unies;

2. estime que les droits sociaux et humains fondamentaux sont indivisibles et souligne, par voie de conséquence, qu'il importe d'incorporer les droits sociaux fondamentaux dans le nouveau traité sur l'Union européenne en fixant les objectifs essentiels suivants:
 - en faire la condition de l'appartenance à l'Union européenne, comme l'impose désormais la référence faite à la CEDH dans les articles 6 et 7 du TEU
 - faire obligation à l'Union européenne et à ses institutions de se conformer à ces droits non seulement dans le Chapitre social, mais aussi dans tous les secteurs politiques
 - faire obligation aux États membres de l'Union européenne de se conformer à ces droits dans la mise en œuvre de la législation européenne
 - doter les initiatives de l'Union européenne et de ses institutions d'une base juridique
 - accorder aux particuliers (personnes physiques et personnes morales) et/ou à leurs organisations au sein de l'Union européenne accès (que ce soit directement ou indirectement via un tribunal national) à la Cour européenne de justice pour y faire valoir des plaintes relatives à des atteintes commises par l'Union européenne (qu'il s'agisse de ses institutions ou d'États membres appliquant la législation européenne) contre ces droits fondamentaux
 - rendre la dimension sociale de l'Union européenne visible et renforcer la légitimité et l'importance des institutions de l'Union européenne aux yeux de l'opinion publique, comme le recommandait il y a peu le rapport Dehaene;
3. considère que, quant à son contenu, l'ensemble des droits sociaux et socio-économiques fondamentaux devrait dériver, en se fondant sur elles, de normes internationales existantes, ratifiées et reconnues par un grand nombre de pays et au respect desquelles les États membres de l'Union européenne se sont engagés, parmi lesquelles:
 - la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) – Conseil de l'Europe (1951)
 - la Charte sociale européenne révisée - Conseil de l'Europe (1960/1996)
 - la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989)

- les conventions essentielles de l'Organisation internationale du travail, condensées et évoquées dans la récente déclaration de l'OIT sur les droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1998)
 - la convention sur les droits de l'enfant - Organisation des Nations unies (1989)
 - la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes - Organisation des Nations unies (1979);
4. demande qu'il soit tenu dûment compte des différences de nature des droits fondamentaux dans les sphères sociale et économique: certains, de nature plus programmatique, passent nécessairement par une action de l'autorité, mais il se peut qu'ils soient moins aisément exigibles et justiciables, alors que d'autres peuvent être englobés dans les droits fondamentaux de l'homme, auxquels ils sont comparables;
 5. souligne qu'il est indispensable de garantir le respect des normes de ce type et qu'il pourrait s'avérer nécessaire de les réviser « vers le haut », sur la base de conceptions nouvelles et d'évolutions nouvelles, comme il en est question dans le rapport Simitis et à l'article 13 du traité d'Amsterdam, lequel fait état d'une extension des motifs pour lesquels il y lieu de combattre la discrimination, et qu'elles devraient, par voie de conséquence, être incluses en toutes lettres dans le libellé de la disposition fondamentale sur l'égalité de traitement;
 6. est d'avis que l'insertion explicite des droits fondamentaux dans le traité UE doit aller de pair avec une clause sur l'impossibilité d'un retour en arrière, aux termes de laquelle des dispositions plus approfondies et de standard plus élevé existant dans la législation (constitutionnelle) et dans la jurisprudence d'autres États membres ainsi que dans la législation et la juridiction internationales, auxquelles les États membres sont tenus, priment;
 7. souligne qu'il serait logique de revoir les dispositions actuelles du traité (article 137,6 TCE) excluant expressément la compétence de l'Union européenne pour ce qui est de droits fondamentaux tels que la liberté d'association;
 8. demande à la convention de tenir compte, dans la charte, et des recommandations de fond et des recommandations de procédure faites par le comité Pintasilgo et par le groupe Simitis, la recommandation faite d'incorporer le droit au revenu minimal et la méthode de travail, notamment: lancer un vaste débat sur les droits fondamentaux et consulter, en l'y impliquant, la société civile, les organisations non gouvernementales notamment;
 9. est toutefois d'avis que, à l'inverse des recommandations faites dans le rapport Simitis, doit aussi figurer dans la charte des droits fondamentaux l'article 1 de la CEDH, lequel garantit aux ressortissants des pays tiers les mêmes droits fondamentaux et les mêmes libertés qu'aux ressortissants des États signataires, exception faite des droits exclusifs de ces derniers, les droits de vote et d'éligibilité, par exemple;
 10. appelle de ses vœux une bonne coopération avec les organismes *ad hoc* du Conseil de

l'Europe, en ce compris ceux qui s'occupent de la Charte sociale européenne (révisée), et ce tout au long du processus d'élaboration de celle-ci;

11. souligne la nécessité de bénéficier, à un stade ultérieur des débats au sein de la convention, d'une occasion supplémentaire d'évaluer le cheminement du projet de Charte des droits fondamentaux et de présenter un rapport plus circonstancié assorti de recommandations en vue du texte définitif;
12. demande qu'au regard de la Convention internationale des droits de l'enfant, l'Union européenne dans sa charte mentionne une référence aux droits spécifiques des enfants;
13. est d'avis que la reconnaissance des droits sociaux en tant que droits fondamentaux et, par voie de conséquence, leur insertion dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne concrétisera, une fois réalisée l'union économique et politique, la construction de l'Europe en son versant social et économique.

22 février 2000

AVIS

de la commission juridique et du marché intérieur

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
(C5-0058/1999 - 1999/2064(COS))

Rapporteur pour avis: Charlotte Cederschiöld

PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 30 novembre 1999, la commission juridique et du marché intérieur a nommé Charlotte Cederschiöld rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 31 janvier 2000 et 22 février 2000, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les conclusions ci-après par 12 voix contre 8 et 4 abstentions.

Étaient présents au moment du vote Ana Palacio Vallelersundi, présidente; Willi Rothley et Eduard Beysen vice-présidents, Charlotte Cederschiöld, rapporteur pour avis; Maria Berger, Rolf Berend (suppléant Joachim Wuermeling conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement); Enrico Boselli, Jean-Maurice Dehousse, Enrico Ferri, Janelly Fourtou, Evelyne Gebhardt, Françoise D. Grossetête, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, Ioannis Koukiadis, Kurt Lechner, Donald Neil MacCormick, Toine Manders, Hans-Peter Mayer, Manuel Medina Ortega, Ria G.H.C. Oomen-Ruijten, Carlos Ripoll i Martínez Bedoya, Francesco Enrico Speroni, Antonio Tajani, Feleknas Uca, Diana Paulette Wallis, Stefano Zappalà et François Zimeray.

JUSTIFICATION SUCCINCTE

1. Présentation du problème juridique

Dans tous les États membres, les droits fondamentaux ont pour finalités principales de *protéger les personnes* contre les abus que peut commettre l'autorité publique et de sauvegarder la société civile.

Les droits fondamentaux ne peuvent servir à déterminer la légalité des actes individuels et des lois ordinaires que s'ils relèvent du *droit constitutionnel*.

Par conséquent, l'intérêt pratique des droits de l'homme dépend de leur valeur légale, c'est-à-dire de leur rang dans la *hiérarchie des normes*.

Selon l'une des classifications qui peuvent être retenues, trois catégories de droits

fondamentaux peuvent être distinguées:

- a) les "**droits protecteurs**", qui protègent les personnes contre les abus pouvant être commis par l'autorité publique, par exemple la liberté d'expression ("*status negativus*");
- b) les "**droits politiques**", qui permettent à l'individu de participer à l'exercice de l'autorité publique, par exemple le droit de prendre part aux élections ("*status activus*");
- c) les "**droits économiques**";
- d) les **droits sociaux** (difficiles à garantir).

Cependant, l'Union européenne ne dispose pas d'un texte énonçant expressément les droits fondamentaux dont jouissent ses citoyens. La *Cour de justice* développe depuis 1969 en matière de droits fondamentaux une riche *jurisprudence* inspirée par les principes suivants:

"Les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit, dont la Cour assure le respect. En assurant la sauvegarde de ces droits, elle est tenue de s'inspirer des traditions constitutionnelles communes aux États membres, de manière que ne sauraient être admises dans la Communauté des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus par les Constitutions de ces États. Les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme, auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré, peuvent également fournir des indications dont il convient de tenir compte dans le cadre du droit communautaire".

La Cour a délibéré successivement sur le droit de propriété, le droit à la vie privée, le droit à un procès équitable, la liberté d'expression, le principe de l'égalité de traitement, la protection de la vie familiale, le droit d'exercer librement une activité professionnelle et sur de nombreux autres droits, principalement de nature procédurale.

On peut déplorer que la jurisprudence de la Cour ait rarement eu pour résultat une réelle protection. Aussi une protection plus complète des droits fondamentaux dans l'Union européenne est-elle amplement justifiée.

2. Présentation du problème politique

Les droits fondamentaux revêtent une valeur symbolique. L'Union européenne serait la première organisation internationale à appliquer les droits fondamentaux à ses affaires intérieures.

Certaines objections à l'idée de droits fondamentaux reposent peut-être sur un malentendu. L'Union européenne ne dictera pas aux États membres quels droits fondamentaux ils doivent appliquer dans *leurs* affaires intérieures. Les droits fondamentaux consacrés dans l'Union européenne ont pour but de permettre le contrôle des actes accomplis par ses organes et institutions qui peuvent être considérés comme excessifs, ainsi que de codifier et de garantir les droits individuels sur le territoire de l'Union européenne.

En effet, certaines cours constitutionnelles nationales, tel le Tribunal constitutionnel de l'Allemagne fédérale, éprouvent quelques difficultés à appliquer certaines directives de l'Union européenne au motif que celles-ci sont en contradiction avec les droits fondamentaux nationaux. La situation se pose en ces termes, par exemple, pour ce qui est de la réglementation européenne relative à la banane, de la directive concernant l'interdiction de la publicité pour le tabac et de la directive concernant les poules pondeuses. Si les autorités et les tribunaux allemands cessaient d'appliquer des dispositions du droit européen ou de la législation allemande adoptée afin de transposer les directives, l'unité de l'ordre juridique de l'Union européenne serait remise en cause.

La seule solution viable consisterait à introduire une série emblématique de droits fondamentaux de l'Union européenne en vertu desquels les actes de l'Union pourraient être contrôlés au niveau européen, de sorte que l'unité de l'ordre juridique de l'Union européenne serait préservée. Il convient également de souligner toute l'importance, pour l'état de droit, de l'existence de droits procéduraux exécutoires

Hormis leur caractère protecteur, les droits fondamentaux pourraient contribuer à l'émergence d'une *citoyenneté de l'Union européenne* qui n'entrerait pas en concurrence avec les citoyennetés nationales, mais se bornerait à les compléter au niveau européen. La Charte pourrait ainsi contribuer au développement d'une identité européenne. L'élargissement à venir de l'Union européenne rend d'autant plus important le bon fonctionnement de la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne, facteur qui contribuerait d'une manière significative à assurer le plein respect de ces droits dans les nouveaux États membres. Il convient de souligner toute l'importance, pour l'état de droit, de l'existence de droits procéduraux exécutoires. L'adoption d'un code européen du procès en bonne et due forme pourrait être l'instrument propre à garantir les droits fondamentaux des personnes.

3. Un instrument obligatoire?

Aux termes des conclusions du Conseil européen réuni à Cologne, ce dernier "proposera au Parlement européen et à la Commission de *proclamer* solennellement, conjointement avec le Conseil, une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne".

Lors de la première réunion que la "convention" chargée de rédiger la charte des droits fondamentaux a tenue le 17 décembre 1999, le président de cette entité a laissé entendre que la charte ne serait pas obligatoire immédiatement, mais devait être conçue comme si elle était appelée à le devenir.

D'un point de vue strictement juridique, seul est recevable un instrument *juridiquement obligatoire* trouvant place dans le *droit primaire de l'Union européenne* (sous la forme d'un amendement ou d'un protocole annexé aux traités) et susceptible d'être interprété et appliqué par la *Cour de justice (possibilité de recours juridictionnel)*. C'est la seule voie qui s'offre à l'Union européenne pour assurer le respect intégral des droits fondamentaux dans tous les États membres, y compris les nouveaux membres.

Le contrôle juridique des décisions politiques n'a pas la même force dans un système reposant sur des normes juridiques non contraignantes. Les normes "douces" réduisent les possibilités pour le citoyen de faire respecter ses droits face aux autorités.

4. Comment les droits fondamentaux seraient-ils mis en œuvre dans l'Union européenne?

L'Union européenne n'étant pas un État, le contenu et la fonction de ses droits fondamentaux ne seraient pas ceux d'un État.

Les droits fondamentaux de l'Union européenne auraient pour principale fonction de *protéger* dans l'Union européenne *les personnes* contre les actes abusifs *des institutions et des organes de l'Union européenne*. Ces actes peuvent consister dans des *décisions* applicables à des particuliers (par exemple, l'octroi d'une subvention dans un cas mais non dans un autre cas identique ou bien la condamnation d'une entreprise pour pratique anticoncurrentielle au terme d'une procédure irrégulière), des *règlements* ou des *directives* visant un nombre restreint de personnes ou tout individu (par exemple, un règlement prescrivant la collecte de certaines données à caractère personnel), ou *un acte matériel* (par exemple, une investigation effectuée illégalement par des agents de l'OLAF dans les locaux d'une entreprise ou le stockage par Europol d'informations erronées ou préjudiciables au sujet d'une personne).

La Cour de justice pourrait *annuler* un *acte légal* qui violerait un droit fondamental de l'Union européenne. Toute personne a le droit de former un recours contre des décisions ou un règlement qui la concerne directement et individuellement (article 230 du traité CE). La Cour pourrait aussi ordonner, dans certaines conditions, que soit versée à la victime une *indemnisation* à raison du préjudice subi.

Lorsqu'un *acte matériel* illégal a été commis, la Cour pourrait décider que soient versés à la victime des *dommages-intérêts* et/ou que soit *corrigé* le résultat de l'acte illégal (en ordonnant, par exemple, l'effacement des données illégalement stockées par Europol) et que l'acte en question *ne puisse pas être invoqué* dans d'autres procédures. Ces derniers mécanismes devraient être instaurés au moyen d'une adaptation du traité CE.

L'Union européenne devrait posséder les compétences nécessaires pour mettre en œuvre les *droits positifs* que comporterait éventuellement la charte des droits fondamentaux.

Tous les droits fondamentaux doivent être considérés eu égard aux compétences de l'Union européenne. Ainsi, un droit à l'objection de conscience n'aurait de sens que s'il existe une armée européenne régie par le droit de l'Union européenne. Il convient de relever que les compétences de l'Union connaissent une évolution *dynamique*. Par conséquent, l'extension des compétences de l'Union européenne doit s'accompagner du développement d'une protection des droits fondamentaux.

5. Limitation des droits fondamentaux

Il est évident que, dans l'intérêt des autres titulaires de droits et des citoyens en général, les droits fondamentaux doivent être soumis à certaines limites.

La Cour de justice a restreint leur application dans les termes suivants¹⁴:

¹⁴ Aff. C-293/97, Standley (Recueil 1999, paragraphe 54, p. 2603).

"S'agissant de la violation du droit de propriété, il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, le droit de propriété fait partie des principes généraux du droit communautaire, lequel *n'apparaît toutefois pas comme une prérogative absolue*, mais doit être pris en considération par rapport à sa fonction dans la société. Par conséquent, *des restrictions peuvent être apportées à l'usage du droit de propriété*, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs *d'intérêt général* poursuivis par la Communauté et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à *la substance même* des droits ainsi garantis [...]".

L'article 8, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme est ainsi libellé:

"Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui".

Le droit d'exercer une activité professionnelle constitue un autre droit fondamental important. Toutefois, il importe que ce droit soit, comme d'autres, soumis à certaines limites dans l'intérêt de la sécurité publique, de la santé des consommateurs, etc.

Il importe d'aborder également le problème des *rappports entre certains nouveaux droits fondamentaux et les quatre libertés et autres droits inscrits dans le traité CE* (par exemple, le droit de réunion (de grève) et la liberté de circulation des marchandises).

6. Dispositions d'exécution

Dès lors qu'il n'est pas seulement protecteur, un droit fondamental doit être mis en œuvre dans le cadre du droit dérivé. Il importe que les actes législatifs adoptés par l'Union européenne comme actes d'application soient proportionnés et ne violent pas les droits des États membres ou des personnes.

7. Adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme - rôle de la Cour européenne des droits de l'homme

Dans l'avis no 2/94 du 28 mars 1996, la Cour de justice a écarté l'idée de l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme en estimant que, en l'état actuel du droit communautaire, la Communauté n'avait pas compétence pour adopter des règles en matière de droits de l'homme. On peut considérer qu'une raison sous-jacente majeure de ce refus résidait dans le fait que la Cour n'était pas disposée à se soumettre aux décisions d'une juridiction dont les juges issus des États membres du Conseil de l'Europe, actuellement au nombre de 41, statueraient dans des chambres (7 juges) et dans une grande chambre (17 juges) sur la légalité des actes de l'Union européenne, y compris des juges formés dans des systèmes, par exemple en Albanie, Moldavie, Ukraine ou Russie, qui diffèrent sensiblement et depuis longtemps de ceux que connaissent les États membres de l'Union européenne.

Néanmoins, la CJCE applique indirectement la Convention européenne en se référant aux principes généraux du droit.

La CJCE a, dès les années 1970, appelé l'attention sur le problème de la mise en œuvre des droits fondamentaux. Le moment est venu de décider si une coopération d'instances parallèles offrirait une meilleure protection des droits des citoyens, aujourd'hui et demain, et d'assurer une protection des droits fondamentaux aux dimensions de l'Europe.

CONCLUSIONS

La commission juridique et du marché intérieur invite la commission des affaires constitutionnelles à intégrer dans son rapport les conclusions suivantes:

Le Parlement européen,

1. souligne la nécessité de disposer dans l'Union européenne de droits développés, codifiés et garantis;
2. souligne que la Charte doit viser à rendre les droits fondamentaux établis plus visibles ainsi qu'à approfondir et à renforcer la culture des droits et des responsabilités à tous les niveaux de l'Union européenne, en exprimant notre unité foncière quant à la finalité morale et en renforçant dans l'esprit des administrateurs, des gouvernements, des législateurs, des juges, des avocats et de tous les autres citoyens la conscience des droits qu'ils possèdent et de la nécessité de les respecter;
3. estime qu'une Charte des droits fondamentaux doit assurer une protection juridique complète et efficace des individus et de catégories déterminées d'individus; estime que le champ des droits fondamentaux doit couvrir toutes les activités des institutions, organes ou agences de l'Union européenne, y compris les deuxième et troisième piliers ainsi que les actions conduites par les autorités nationales en application du droit de l'Union européenne, et qu'il importe de considérer ces droits comme venant compléter et non pas remplacer les systèmes et les traditions juridiques des États membres;
4. est d'avis que, d'un point de vue juridique, seule une charte obligatoire des droits fondamentaux qui aurait, comme les traités fondateurs, le rang le plus élevé assurerait une protection efficace des droits fondamentaux;
5. estime qu'il est fondamental de bien aborder le rapport de la Charte avec les autres instruments internationaux de protection des droits des personnes et, en particulier, rappelle l'inégale valeur de la Charte sociale européenne dans les États membres, qui ne coïncide pas avec le champ des droits contenus dans les articles 137 et suivants du traité CE; estime en outre que, dans ce même contexte, la question de l'incorporation dans la Charte de la clause d'ordre public - qui figure dans la CEDH - doit être traitée;
6. souligne que les droits inscrits dans la Charte doivent ouvrir la possibilité de recours juridictionnels auprès de la Cour de justice des Communautés européennes, sous réserve de l'examen minutieux du risque de conflit de compétences entre la Cour

européenne des droits de l'homme, la Cour de justice et les Cours constitutionnelles suprêmes des États membres, ainsi que de l'adoption de dispositions législatives propres à prévenir ce risque de compétences multiples;

7. estime qu'il importe d'analyser en profondeur la question de l'équilibrage des droits fondamentaux dans l'intérêt des citoyens et des autres titulaires de droits, ainsi que la question des bases juridiques des dispositions d'exécution des droits fondamentaux;
8. estime qu'il importe d'analyser en profondeur le problème du champ d'application de la Charte devant protéger toute personne, ainsi que la liste des droits qui sont réservés aux citoyens de l'Union européenne, et d'aborder également la question des bases juridiques des dispositions d'exécution des droits fondamentaux;
9. estime qu'il est nécessaire de compléter les mécanismes de contrôle juridictionnel actuellement en vigueur (articles 230, 232, 234, 235 et 243 du traité CE) afin d'assurer une protection efficace des droits fondamentaux dans le cas d'actes illégaux, matériels ou autres, accomplis par les institutions ou les organes de l'Union européenne ou d'actions conduites par les autorités nationales en application du droit de l'Union européenne;
10. est d'avis que, d'un point de vue juridique, il faut tendre à la mise en œuvre, pour chaque autre droit reconnu par la Charte, d'une procédure adéquate de protection;
11. prie le Conseil "Affaires générales" et la présidence en exercice du Conseil d'inscrire la Charte des droits fondamentaux à l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale;
12. est d'avis que l'adoption d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne favorisera un niveau élevé de protection des droits fondamentaux à l'échelle de toute l'Europe;
13. estime que la Cour de justice des Communautés européennes doit demeurer la cour suprême du système judiciaire de l'Union européenne;
14. demande que soit étudiée une quelconque forme de coopération entre la CJCE et la Cour européenne des droits de l'homme, afin que le développement de la protection européenne des droits fondamentaux ne s'accompagne pas de l'émergence d'incompatibilités;
15. estime qu'une chose est de se prononcer sur une Charte des droits fondamentaux et une autre de l'incorporer dans le traité;
16. est d'avis que la Charte des droits fondamentaux peut avoir pour conséquence une interprétation plus cohérente des règles de droit et promouvoir l'identité européenne ainsi que la citoyenneté européenne;
17. estime qu'un projet de charte mettant l'accent sur les droits les plus fondamentaux qui puissent être invoqués devant un tribunal renforcerait la valeur de ces droits dans l'Union.

28 février 2000

AVIS

de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (C5-0058/1999 - 1999/2064(COS))

Rapporteur pour avis: Catherine Lalumière

PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 23 septembre 1999, la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense a nommé Catherine Lalumière rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 25 novembre 1999, 24 janvier 2000, 22, 23 et 24 février 2000, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les conclusions ci-après par 36 voix contre 2 et 1 abstention.

Étaient présents au moment du vote les députés Gary Titley, président f.f.; Andreas Brie, Carlos Carnero González (suppléant Emilio Menéndez del Valle), Gérard Caudron (suppléant Sami Naïr), John Walls Cushnahan, Giorgos Dimitrakopoulos (suppléant Franco Marini), Juan Manuel Fabra Vallés, Giovanni Claudio Fava (suppléant Claudio Martelli), Monica Frassoni (suppléant Daniel Marc Cohn-Bendit), Michael Gahler, Per Gahrton, Vitalino Gemelli (suppléant Jas Gawronski), Marietta Giannakou-Koutsikou, Alfred Gomolka, Klaus Hänsch, Magdalene Hoff, Georg Jarzembowski (suppléant Ingo Friedrich), Giorgos Katiforis (suppléant Petro Efthymiou), Efstratios Korakas, Jan Joost Lagendijk, Cecilia Malmström (suppléant Francesco Rutelli), Pedro Marset Campos, Patricia McKenna (suppléant Elisabeth Schroedter), Philippe Morillon, Pasqualina Napolitano, Arie M. Oostlander, Jacques F. Poos, Luís Queiró, Lennart Sacrédeus (suppléant Gunilla Carlsson), Jannis Sakellariou, Jacques Santer, Pierre Schori, Mariotto Segni (suppléant Cristiana Muscardini), Ioannis Souladakis, Hannes Swoboda, Freddy Thielemans, Johan Van Hecke, Jan Marinus Wiersma et Matti Wuori.

JUSTIFICATION SUCCINCTE

I. Observations générales sur les caractéristiques de la Charte

Pour sa part, la commission des affaires étrangères souhaite attirer l'attention sur les points suivants:

1. La Charte doit-elle concerner seulement les citoyens de l'Union au sens de l'article 8 du Traité de Maastricht ou s'étendre à toute personne qui se trouve sur le territoire de l'Union, ce qui inclut les étrangers, notamment les immigrants ?

La commission des affaires étrangères est clairement en faveur de la seconde formule car les droits de l'homme ne sauraient être réservés à une catégorie de personnes sur un territoire donné. Toutefois rien n'empêche que, dans la Charte, un chapitre soit réservé à la citoyenneté et aux seuls citoyens de l'Union ; mais dans ce chapitre, il serait seulement question du droit de vote, du droit de circulation dans l'Union, du droit à un passeport et au bénéfice de la protection diplomatique et de quelques droits de même nature. Mais les droits vraiment fondamentaux doivent bénéficier à tous, citoyens et non-citoyens.

2. Quelle doit être la valeur et la force de la Charte ?

Certains semblent souhaiter que la Charte soit une pure et simple déclaration politique ayant un caractère hautement symbolique, mais sans force juridique.

Par contre, MM. Duff et Voggenhuber, rapporteurs au fond, ont clairement indiqué leur préférence en faveur d'une Charte ayant une portée juridique incontestable. La commission des affaires étrangères soutient ce point de vue. Compte tenu des textes qui existent déjà en Europe (notamment la Convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe) et compte tenu du fait que l'Union européenne veut être la région du monde la plus exigeante en matière de droits de l'homme, il serait inconcevable qu'elle puisse se contenter d'un texte déclaratoire qui non seulement n'ajouterait rien à ce qui existe mais qui constituerait une régression.

Cette question amène naturellement à en poser une autre : le lien entre la Charte et les Traités. A notre avis, le Parlement européen devrait se prononcer fermement pour l'incorporation de la Charte dans les Traités. A tout le moins, il faudrait clairement poser les principes de la Charte dans les Traités, quitte à mettre en annexe les développements les plus détaillés.

3. Sur le contenu même de la Charte, la commission des affaires étrangères insiste sur la nécessité de ne pas construire une Charte qui entrerait en concurrence, voire en contradiction avec les instruments juridiques qui existent déjà et lient les États membres : par exemple la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe. Il serait très mauvais que la Charte de l'Union ait une force inférieure à celle des instruments déjà existants; il y va de la crédibilité de l'Union, notamment à l'extérieur de ses frontières. Il faut également écarter le risque d'introduire des contradictions entre les différents textes ; outre les difficultés internes que de telles contradictions pourraient susciter, il est évident que le message de l'Europe en matière de droits de l'homme en serait affaibli.

En conséquence, la commission des affaires étrangères souhaite que l'on examine à nouveau la possibilité pour l'Union européenne d'adhérer à la Convention européenne des droits de

l'homme, ce qui favoriserait l'unité des règles et la cohérence de la jurisprudence. Dès lors, pour les droits couverts par la Convention, la Charte se bornerait à renvoyer à cette Convention.

4. En ce qui concerne les catégories de droits à inclure dans la Charte, notre Commission a examiné le problème des droits des minorités ou, plus exactement, des personnes appartenant à des minorités. Le rapporteur considère que, notamment dans les pays candidats, cette question revêt une telle importance que l'on comprendrait mal qu'elle soit exclue de la Charte. Toutefois, les avis des membres de la Commission sont partagés sur ce point ; certains estiment que la Charte ne doit pas aborder cette question très controversée.

5. Enfin, la future Charte, qu'elle prenne ou non la forme d'un engagement juridique contraignant, fera partie de l'acquis de l'Union européenne. C'est pourquoi les pays candidats doivent être associés à son élaboration. Il faudrait organiser d'urgence des échanges de vues avec des représentants de ces pays.

En outre, les instruments envisagés revêtent une telle importance pour la consolidation du niveau élevé de la protection des droits de l'homme en Europe qu'il n'est guère imaginable que le Conseil de l'Europe ne soit pas associé, en tant qu'organisation, au processus d'élaboration de la Charte.

II. La Charte et les relations extérieures de l'Union

Dans la multitude de textes qui demandent la rédaction d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la question des interactions avec les relations extérieures de l'Union, ou, quand elle existe, avec la PESC, n'est guère évoquée. Or, des incidences, dans les deux sens, peuvent apparaître et doivent être prises en compte avant l'adoption de la Charte.

1. Quelle peut être la valeur, dans les pays tiers, d'un texte adopté par et pour l'Union européenne ?

Tout d'abord il convient de noter une caractéristique assez remarquable de l'Union européenne. Dans le Traité de l'Union, depuis Maastricht, non seulement il est dit que l'Union européenne doit respecter les droits de l'homme chez elle, mais qu'elle assigne pour objectif à sa politique étrangère et de sécurité « le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Évidemment cet objectif est tout à fait louable et il est hautement souhaitable qu'il puisse être atteint. Il constitue cependant une originalité dans le monde des relations internationales fondées traditionnellement sur les rapports de forces plus que sur des valeurs.

Quoi qu'il en soit, si l'on applique le droit international classique, la valeur juridique de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans les pays tiers est nulle ! Les États ne sont liés que par les textes qu'ils ont signés (ou ratifiés). De plus la tradition internationale de la souveraineté des États exclut que des pays puissent se prononcer sur la manière avec laquelle des gouvernements étrangers traitent les populations résidant sur leur

territoire.

Mais nous vivons une période de mutation où la souveraineté des États est de plus en plus concurrencée par des principes réputés universels et par l'émergence d'un droit, voire d'un devoir, d'ingérence.

Lorsqu'il y aura simple reprise des textes des Nations Unies (Charte des Nations Unies, Déclaration Universelle des droits de l'homme et ses différents protocoles, Déclaration sur les droits des femmes, Déclaration sur les droits des enfants, Déclaration sur les droits des travailleurs migrants ...), il sera possible de s'appuyer sur ces derniers, même si, en pratique, de nombreux pays signataires ne les respectent guère.

Par contre, lorsque la Charte européenne ira au-delà – et, normalement, ce devrait être souvent le cas – il sera plus difficile de faire appliquer ses dispositions dans les États tiers. Le problème se pose déjà aujourd'hui en l'absence d'une Charte de l'Union. Il se posera également après son adoption.

La résistance des États tiers se fonde non seulement sur des arguments juridiques (l'absence de textes les contraignant), mais aussi sur des arguments culturels et philosophiques. C'est la question bien connue de l'universalité des droits de l'homme, question à laquelle il est plus difficile de répondre si l'on veut faire appliquer un texte rédigé au départ pour un cadre géographique limité (l'Union européenne).

2. Quels sont les instruments dont dispose l'Union ?

L'Union européenne ne peut prétendre intervenir directement que sur la base de clauses, de nature contractuelle, incluses dans les accords bilatéraux entre elle-même et le pays concerné. C'est le cas avec la clause démocratique sur les droits de l'homme incluse désormais dans les accords d'association, de partenariat ou de coopération. Mais pour faire respecter ces clauses, l'Union est obligée d'utiliser des instruments indirects qui sont à sa disposition même lorsqu'il n'y a pas de clause. La portée pratique de la clause démocratique n'est donc pas très forte.

L'Union européenne dispose de moyens qui tous constituent des pressions indirectes.

- Pressions économiques

L'Union européenne étant un riche et puissant partenaire, peut exercer des pressions économiques. Toutefois ce moyen n'est pas sans limite. D'abord les sanctions économiques pénalisent souvent davantage les populations pauvres que leurs dirigeants, ce qui n'est pas le but recherché. Ensuite, l'Union européenne peut se trouver devant des intérêts contradictoires : décider un embargo économique peut se retourner contre ses propres exportateurs ou investisseurs. Dans ce cas, la défense des droits de l'homme entre en conflit avec ses intérêts économiques, ce qui n'est pas toujours facile à gérer.

Une mention spéciale doit être faite pour l'aide humanitaire. En principe, celle-ci ne doit pas être conditionnée au respect des droits de l'homme par le pays bénéficiaire. Au contraire. Il demeure qu'elle est parfois un instrument dans les mains de celui qui l'apporte, comme elle peut être récupérée à son profit par le gouvernement du pays qui la reçoit.

- *Pressions diplomatiques et politiques*

L'Union européenne, et notamment le Parlement européen, ont beaucoup utilisé ces moyens, sous des formes multiples :

- Votes de résolutions et recommandations à l'occasion de questions d'actualité ou d'importance majeure sur les droits de l'homme.
- Organisation de débats, d'auditions sur la situation dans tel ou tel pays ou région.
- Pressions lors des négociations d'accords ou de traités bilatéraux.
- Pressions lors de négociations dans des enceintes internationales pour élaborer des textes ou accords multilatéraux.
- Envois d'observateurs ou de médiateurs.
Le Conseil des ministres peut également décider l'envoi de véritables négociateurs.
- Menaces d'interventions militaires et sanctions militaires.
- Recours à la force. Des conflits récents faisant apparaître des violations massives des droits de l'homme dans certains pays, ont montré la nécessité du recours à la force. Mais ils ont également montré les difficultés considérables de ce recours. L'ingérence dans un État souverain pose d'évidentes questions juridiques et politiques.

3. Nécessité d'un cadre politique général pour justifier les actions de l'Union européenne en faveur des droits de l'homme dans le monde

Il résulte de ce qui précède que l'action de l'Union européenne en faveur des droits de l'homme dans le monde risque d'entraîner une multiplication désordonnée des dénonciations, voire des interventions, avec le risque de banaliser la notion de droit de l'homme et d'affaiblir la crédibilité de l'ensemble. Or, l'Union européenne n'est pas une ONG. C'est une organisation politique dont on attend des décisions politiques et le sens des responsabilités politiques. S'il est hautement souhaitable que cette organisation soit au service des plus hautes valeurs, cela passe par le respect de certaines exigences parmi lesquelles :

- Avant tout, une véritable politique étrangère et de sécurité commune qui définisse des stratégies à l'égard des principaux partenaires et favorise la cohérence de l'action en faveur des droits de l'homme.
- Des idées claires sur ce que l'on entend par droits fondamentaux exigibles de la part de nos partenaires, ce qui ne coïncide pas obligatoirement avec le contenu de la Charte de l'Union européenne, même si celle-ci peut être utilisée comme référence indicative. Cette clarification doit permettre d'éviter que l'Union traite ses partenaires différemment et de manière discriminatoire, au gré de ses préférences.
- Des informations aussi exactes que possible sur la situation des droits de l'homme chez le partenaire concerné. Ceci implique que l'Union ait mis en place des moyens d'investigation fiables.
- Une bonne coordination entre les trois institutions de l'Union (même si le Parlement européen doit continuer à jouer un rôle de pionnier), et à l'intérieur de chacune des

Institutions, afin d'éviter des prises de position discordantes. Le même souhait porte sur les relations entre l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et l'OSCE. La défense des droits de l'homme dans le monde par les Européens passe par des prises de position aussi semblables et cohérentes que possible.

- La volonté de résister à la tentation du post-colonialisme ou de l'impérialisme afin que l'action en faveur des droits de l'homme ne paraisse jamais reposer sur des motifs économiques ni de puissance.

CONCLUSIONS

La commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les éléments suivants:

1. souligne que l'adoption de la Charte de l'Union européenne ne doit en aucun cas abaisser le niveau existant de protection des droits de l'homme au sein de l'Union;
2. invite dans ce contexte les États membres à signer et ratifier l'ensemble des Conventions du Conseil de l'Europe relatives aux droits de l'homme;
3. demande instamment aux États membres de veiller à ce qu'il soit conféré à la Charte un caractère juridique contraignant, par exemple inclusion dans les Traités ou sous forme d'annexe aux Traités avec référence expresse dans le Traité lui-même;
4. estime que la Charte doit s'appliquer à quiconque se trouve sur le territoire de l'Union européenne et ne pas être réservée aux seuls citoyens de cette dernière, même si un chapitre peut être réservé aux seuls droits liés à la citoyenneté européenne;
5. soutient que la Charte devrait englober des notions nouvelles en matière de droits de l'homme, afin de prendre en compte les changements qui se sont produits à un rythme rapide au cours des dernières décennies dans de nombreux secteurs de l'activité humaine, en particulier dans le sillage de facteurs économiques, sociaux, technologiques, culturels et environnementaux;
6. estime que l'acception contemporaine des droits fondamentaux englobe les problèmes qui sont liés à l'Internet et qui exigent, à la fois, des ajustements internes à l'Union et, essentiellement, des initiatives communautaires d'ampleur internationale en faveur d'une régulation économique ;
7. recommande que les pays qui négocient leur adhésion à l'Union européenne soient associés au processus d'élaboration de la Charte et propose que soient organisés d'urgence des échanges de vues avec des représentants des gouvernements et des parlements de ces pays ainsi qu'avec leurs citoyens, afin d'être en mesure non seulement d'adhérer à la Charte, mais de la mettre en œuvre dans leur pratique quotidienne ; la participation d'un pays candidat aux travaux de rédaction de la Charte ne peut, en aucun cas, déboucher sur l'ouverture de négociations visant l'octroi d'un traitement particulier à ce pays, s'agissant des obligations et du niveau de protection des droits de l'homme prescrits par ladite Charte;

8. se déclare une fois de plus favorable à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme.