

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : un essai de démolition

Susana SANZ CABALLERO

Titulaire de l'Action

Jean Monnet à l'Université

Cardenal Herrera-CEU

1. Introduction historique: les CE comme des organisations sans déclaration de droits

La proclamation le 7 décembre 2000 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne suppose jusqu'à présent le dernier pas dans l'histoire compliquée de la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne.

A l'origine du problème se trouve le fait que les Etats européens qui créèrent pendant les années cinquante les Communautés européennes ne crurent pas nécessaire d'inclure dans les traités constitutifs une déclaration de droits fondamentaux obligatoire pour les institutions européennes et pour les Etats membres dans les matières qui faisaient l'objet d'une cession de souveraineté. La raison de l'absence d'un catalogue de droits fondamentaux se doit à la conviction que les organisations auxquelles on avait uniquement attribué des compétences économiques difficilement pourraient violer les droits fondamentaux.

Toutefois, le temps s'est chargé de montrer tout le contraire pour deux motifs principalement :

1. Bien que l'activité économique soit plutôt de type technique, dans le domaine économique on peut aussi violer les droits la personne (1).

2. De plus, les compétences des CE ont augmenté à tel point qu'elles ne limitent plus leur action au terrain économique. Comme il est bien connu, l'objectif des CE n'était pas

(1) La jurisprudence communautaire nous montre la possibilité de violation des droits de l'Homme dans des cas dits économiques : C-4/73 du 14 mai 1974 Nold/Commission, Rec. 1974, p. 491 (sur le droit de propriété) ; C-43/75 du 18 novembre 1976, Defrenne/Sabena, Rec. 1976, p. 455 (sur l'égalité de sexes) ; C-130/75 du 27 octobre 1976, Prais/Conseil, Rec. 1976, p. 1589 (sur la liberté de religion).

de circonscrire l'activité sine die à l'exercice de compétences économiques mais, en application de la théorie du fédéralisme fonctionnel (aussi connue comme la théorie des petits pas) leur vocation était de se détacher peu à peu du secteur économique et augmenter leurs pouvoirs dans d'autres domaines à travers des réformes successives des traités constitutifs. En effet les Etats membres des CEE, à mesure qu'ils ont vérifié que la cession de souveraineté économique qu'ils avaient faite avait contribué à leur développement et leur qualité de vie, ont cédé souveraineté (dans quelques cas seulement de manière partielle) dans d'autres domaines comme ceux de la politique sociale, l'environnement, le commerce extérieur, la recherche, la jeunesse, etc. (2).

Evidemment, plus les CE assumaient de pouvoirs, plus elles créaient des possibilités de violation des droits fondamentaux. Par conséquent, ont commencé à apparaître des voix qui censuraient le manque de compromis des CE avec les droits fondamentaux. On a commencé même à présenter des cas devant la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) où des personnes physiques ou morales assignaient en responsabilité les institutions des CE qui avaient violé leurs droits. Cependant, la CJCE répondait invariablement qu'elle ne pouvait pas rendre la sentence sur le fond parce que cela ne relevait pas de sa compétence (3).

Dans quelques pays membres des CE le malaise de l'opinion publique a été assumé comme propre par les instances constitutionnelles. On se réfère ici aux cas de l'Allemagne et de l'Italie, où les tribunaux constitutionnels ont commandé une révolution juridique contre les CE. Les deux tribunaux ont manifesté leur mécontentement du fait de la perte par ses citoyens de droits reconnus dans leurs constitutions quand la compétence en certaines matières fut cédées par leurs Etats aux CE. Et pour cela les deux Cours ont menacé dans leurs jugements de contrôler la constitutionnalité du droit communautaire au vu de droits fondamentaux (4). Une telle possibilité aurait mis en danger un des principes fondamentaux de l'ordre communautaire qui est celui de sa primauté par rapport au droit interne des Etats. Finalement, la CJCE en 1969 a rendu sa sentence au cas STAUDER, qui a supposé un changement clair de position des CE dans le domaine des droits fondamentaux. A partir de cette sentence, la CJCE a abandonné son étape d'inhibition et a déclaré qu'elle protégerait les droits fondamentaux à travers sa jurisprudence. A défaut d'un catalogue écrit et obligatoire de droits fondamentaux, la CJCE a déclaré dans la sentence STAUDER qu'elle protégerait ces droits comme principes généraux du droit communautaire. Pour localiser ces principes relatifs aux droits fondamentaux, la CJCE s'inspirerait des traditions constitutionnelles communes aux Etats-membres et des traités internationaux sur les droits fondamentaux dans lesquels les Etats membres sont partie, notamment la Convention européenne des droits de l'Homme

(2) On peut consulter les successives réformes des traités communautaires : l'Acte unique européen de 1986, le Traité de Maastricht de 1993, le Traité d'Amsterdam de 1997 et le Traité de Nice de 2000.

(3) Par exemple, les cas C-36-48/59 de 15 juillet 1960, Comptoirs de Vente/Haute Autorité, Rec. 1960, p. 857 et C-40/64 du 1er avril 1965 Sgarlata/Commission, Rec. 1965, p. 279.

(4) Arrêt de la Cour constitutionnelle de l'Italia Frontini n° 183/73 du 27 décembre 1973 et de la Cour constitutionnelle de l'Allemagne SO Lange n° 37 BverfGe du 29 mai 1974.

(CEDH). Il faut souligner que la CEDH avait été conclue en 1950 sous les auspices d'une organisation différente aux CE, l'organisation du Conseil de l'Europe.

2. Manières de pallier l'absence d'une déclaration de droits

Historiquement, on peut dire que les institutions de l'UE ont essayé d'accorder une plus grande visibilité aux droits fondamentaux et de pallier l'absence d'un catalogue de droits qui compromettrait l'UE, ou précédemment les CE, de quatre manières différentes. Chacune d'elles a joui plus ou moins de succès à différents moments de la construction européenne. Elles sont :

1. à travers la rédaction d'une constitution européenne avec sa propre déclaration de droits,
2. à travers le maintien du status quo,
3. à travers la rédaction d'une charte propre de droits fondamentaux qui fusse incluse dans les traités constitutifs avec un effet direct et
4. à travers l'adhésion des CE à la Convention européenne des droits de l'Homme.

La première possibilité a été à la mode à plusieurs moments de l'évolution communautaire. Il convient de rappeler le progressiste projet de Traité de l'Union européenne de l'année 1984, ainsi que l'initiative de doter à l'UE d'une constitution dans les années quatre-vingt-dix. Toutefois, toutes ces propositions ont été avortées avant d'arriver à naître. De nos jours, on a mis sur table à nouveau cette possibilité grâce à l'accord des quinze Etats membres de l'UE de charger un organe connu comme "la convention sur le futur de l'Europe" de la rédaction d'un projet de constitution qui soit disponible pour les Etats pour la conférence intergouvernementale (CIG) qui aura lieu l'année 2004.

Que signifie la seconde possibilité énumérée ? Le maintien du status quo signifie que les institutions européennes ont considéré parfois que les droits fondamentaux étaient suffisamment protégés comme ils l'avaient été jusqu'alors, sans qu'il soit nécessaire de promouvoir de nouvelles initiatives pour les rendre plus visibles. En ce sens, la protection prétorienne assurée aux droits fondamentaux par la CJCE depuis l'année 1969 était estimée suffisante. Sans doute la tâche de la CJCE a été positive : elle a rempli un vide dans l'ordre communautaire, mais d'autre part on critique le fait que la CJCE a pu, peut-être trop librement, décider quels droits devaient être protégés ou non dans le cadre communautaire.

En troisième lieu, il y a l'option qui a été imposée dans les derniers temps, à savoir, la rédaction par l'UE d'une charte de droits fondamentaux régissant son activité. Cette possibilité a été reprise par le Conseil européen de Cologne de juin 1999. On a confié à un groupe d'experts formé par des représentants du Parlement Européen, des représentants des Parlements nationaux des 15 Etats-membres, des représentants des gouvernements des Etats-membres et un représentant de la Commission, l'élaboration d'une charte de droits fondamentaux (organe qui s'est auto-proclamé comme "la convention").

La quatrième option serait l'adhésion des CE à la CEDH laquelle comme nous l'avons indiqué, a joui de beaucoup d'appuis jusqu'au moment où on a finalement décidé de rédiger une déclaration propre. Évidemment, l'adhésion ne pouvait pas être défendue de manière superficielle. Cette alternative méritait une étude profonde qui refléterait les pour et les contres.

Le choix de l'adhésion ne s'annonçait pas une partie de plaisir. Certains des obstacles et des complications que pourrait entraîner l'adhésion sont les suivants: puisque la CEDH est une convention de contenu minimal, l'adhésion serait-elle seulement à la CEDH ou aussi à ses protocoles ? Les Etats contractants de la CEDH devraient préalablement réformer cette convention afin de faire possible l'adhésion d'une (ou plusieurs) organisations internationales ? Quelle composition aurait la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), c'est-à-dire, l'organe judiciaire créé par la CEDH ? Quel serait la valeur du principe d'autonomie du droit communautaire si la CJCE avait un tribunal hiérarchiquement supérieur en matière de droits fondamentaux ? Signifierait-il la perte du monopole de la CJCE dans l'interprétation du droit communautaire, serait-il la fin de la primauté du droit communautaire ?

Malgré les problèmes techniques, juridiques et politiques évidents qu'entraîne la manifestation du consentement d'une (ou plusieurs) organisations internationales à une convention conclue sous les auspices d'une autre, au début des années quatre-vingt-dix la possibilité que la CE adhère à la CEDH semblait assez proche et sérieuse après l'échec des autres options – comme celle de la rédaction d'une constitution européenne avec une partie dogmatique et déclarative de droit.

L'atmosphère était tant encline à l'adhésion, que le 26 avril 1994 le Conseil a utilisé la faculté que lui accorde l'art. 300.6 TCE et a demandé à la CJCE par voie consultative de se prononcer sur la viabilité de l'adhésion communautaire à la CEDH. La réponse de la CJCE fut assez claire: dans l'état actuel du droit communautaire l'adhésion à la CEDH n'était pas possible, la CE manquant de compétences en matière de droits fondamentaux, les Etats membres ne lui en ayant pas accordé. La seule façon de rendre cela possible serait une réforme des traités par laquelle ceux-ci céderaient souveraineté à la CE dans le domaine des droits de l'Homme (5).

Le défi était lancé. Les travaux de la CIG 1996 qui portèrent à la réforme du Traité d'Amsterdam représentèrent une occasion unique pour rendre possible l'adhésion à la CEDH en révisant préalablement les traités en ce sens. Toutefois, les Etats ont ignoré l'offre lancée par la CJCE (qui était plutôt tout un défi à son pouvoir). Les modifications du Traité d'Amsterdam dans le cadre des droits fondamentaux sont minimales. Il n'y a pas de réformes de type "constitutionnel" en la matière. Par conséquent et vu les circonstances, le sujet de l'adhésion de la CE à la CEDH est tombé en léthargie pendant plusieurs années, jusqu'à la proclamation par l'UE de sa propre déclaration de droits.

(5) Opinion de la CJCE 2/94 du 28 mars 1996 sur l'adhésion de la CE à la CEDH, Rec. 1996, p. 1-1750 et suiv.

En effet, le 7 décembre 2000 la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a été proclamée solennellement pendant le sommet de Nice. Elle a été élaborée par cette atypique équipe de travail appelée la Convention. Tout au long de quelques mois (moins d'une année), la convention a rédigé un document intéressant, long et curieux sur les droits fondamentaux composé de 54 articles, regroupant les droits dans des catégories innovantes (et peut-être inutiles), réunissant dans un seul texte des droits universels ainsi que d'autres exclusifs des citoyens de l'UE, incluant des droits classiques avec d'autres plus nouveaux et frappants (ex. la liberté d'entreprise, la protection des consommateurs, l'accès aux services d'emploi gratuits, l'accès aux services d'intérêt économique général...) et reprenant, selon la Charte, dans un seul texte, les droits dispersés dans le TUE et les traités communautaires, dans la CEDH, les chartes sociales adoptées par la CE et par le Conseil de l'Europe, ainsi que la jurisprudence de la CJCE et de la CEDH.

3. Caractères généraux de la Charte des droits fondamentaux de l'UE

Très certainement, la Charte des droits fondamentaux de l'UE ne ressemble à aucune convention ou déclaration de droits fondamentaux approuvées jusqu'à présent dans le plan universel ou régional. Et cela même si, en réalité, la majorité des droits qu'elle contient sont déjà connus parce qu'il s'agit de droits fondamentaux classiques.

Les raisons de la singularité de ce document sont les suivantes : d'abord, la Charte mélange des droits authentiques avec des principes et des valeurs. Deuxièmement, elle réunit dans un seul texte des droits de première, seconde et troisième génération. En troisième lieu, la Charte crée une nouvelle classification de droits, qui ignore les concepts déjà connus des droits civils et politiques, sociaux, économiques et culturels. Par contre, la Charte parle des droits de dignité, de solidarité, de citoyenneté, de justice, de liberté et de légalité. En quatrième lieu, ce texte se fait l'écho des nouveaux temps en incorporant les situations provoquées par les nouvelles technologies (comme l'interdiction du clonage reproductif, des pratiques eugéniques ou de la vente de parties du corps humain). En cinquième lieu, il mélange les droits s'adressant à différents destinataires ou titulaires: quelques droits sont universels, d'autres ont comme titulaire les résidents légaux dans l'Union, et d'autres ont un bénéficiaire encore plus restreint puisqu'ils sont limités exclusivement aux citoyens de l'Union. En sixième lieu, les droits consignés reflètent une vision humaniste de la société, mais aussi capitaliste et libérale (liberté d'entreprise, protection des consommateurs, accès aux services d'intérêt économique général). En septième lieu, la Charte souligne la protection spéciale que méritent quelques groupes vulnérables, par exemple les enfants, les personnes âgées, etc. En huitième lieu, la Charte réunit des droits dispersés et provenant de différentes sources, par exemple des traités constitutifs notamment après la réforme d'Amsterdam de 1997, de la CEDH et la Charte Sociale Européenne du Conseil de l'Europe, de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme et la jurisprudence de la CJCE et de la CEDH. A côté des raisons préalables, toutes de caractère objectif, qui caractérisent la charte et supposent son

élément différenciateur, il convient d'ajouter d'autres appréciations, peut-être un peu plus subjectives mais également applicables au texte analysé et qui supposent leurs points les plus faibles: d'abord, la majorité des droits sont énoncés sans que ne soit établie ni la garantie la plus minimale pour le cas de leur violation ni les possibles restrictions légales dont ils peuvent souffrir. On a ainsi l'impression qu'il s'agit d'une proclamation de droits purement gratuite.

En deuxième lieu, la Charte n'inclut pas un recours générale par violation des droits fondamentaux, c'est à dire, un instrument judiciaire de caractère général par violation de droits fondamentaux disponible aux particuliers devant la CJCE que pourrait présenter n'importe quel particulier devant la CJCE.

En troisième lieu, dans de nombreux cas, l'article renvoie aux lois internes de chaque Etat à l'heure de régler le contenu du droit. Ceci peut parfois aboutir à une erreur : on énonce au niveau international un droit que la loi interne restreint jusqu'à tel point que l'exercice de ce droit devient impossible. Cette technique, qui donne status légal à l'interférence de l'autorité nationale, est utilisée dans la Charte africaine des droits et devoirs de l'Homme et des peuples, et elle est connue comme les "claw-back clauses".

En quatrième lieu, quelques droits qui dans d'autres textes internationaux (comme la Déclaration universelle des droits de l'Homme, les deux Pactes internationaux, la CEDH et ses protocoles ou la Charte sociale européenne) apparaissent avec un bénéficiaire universel, dans cette charte sont réservés aux citoyens de l'Union ou, tout au plus, aux ressortissants d'Etats-tiers qui résident légalement en territoire de l'Union. Dans certains de ces droits (à caractère socio-économique, pour la plupart d'entre eux) on limite les titulaires (ex. le droit aux prestations de la sécurité sociale). Parfois cette restriction des bénéficiaires est critiquable.

4. Conclusions : une avance en matière de droits fondamentaux dans l'UE ?

Certainement tout effort international au niveau universel ou régional pour faire avancer les droits fondamentaux doit être bienvenu, quel que soit sa portée. Dans cette perspective, la proclamation solennelle de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne effectuée par la Commission, le Conseil et le Parlement européen le 7 décembre 2000 doit être applaudie et doit être comprise comme un pas en avant. Cependant, le succès de l'initiative se dilue au fur et à mesure que l'on connaît des données sur son contenu et son valeur juridique. En ce sens que :

1. La Charte de l'UE n'a pas de valeur juridique obligatoire. Au sommet de Nice de décembre 2000 les Etats-membres ont laissé de côté la décision sur son éventuel caractère obligatoire. Donc, aujourd'hui sa valeur est celle d'une simple déclaration d'intentions.

2. La Charte mentionne à la CEDH comme niveau minimal de protection dans le cadre communautaire. Mais avec cette phrase on ne met pas fin à la probable génération de jurisprudence contradictoire en matière de droits fondamentaux par les deux tribunaux

européens, la CJCE et la CEDH. Ce ne serait pas, en outre, la première fois que ceci se produirait puisque auparavant on a déjà connu un certain nombre de cas de divergence dans la protection assurée à certains droits entre la CJCE et la CEDH. Et malheureusement on ne peut pas dire que le résultat de cette divergence ait été positive pour la CJCE. Tout au contraire, dans le cas de divergence, la protection assurée pour la CEDH a toujours été supérieure à celle de la CJCE (6). La soumission hiérarchique de la CJCE à la CEDH opérée par une éventuelle adhésion de la CE à la CEDH sauverait cette situation inconfortable de jurisprudences contradictoires.

3. La Charte, malgré la bonne disposition des rédacteurs, est un texte de transactions et de pactes. Donc, dans quelques cas elle accorde moins de protection à un droit que ne l'accorde la Charte sociale du Conseil de l'Europe. Ou bien, parfois elle accorde la même protection mais limite les bénéficiaires, qui cessent d'être universels et deviennent des citoyens de l'UE et/ou des résidents légaux.

4. La Charte n'arbitre pas un recours direct devant la CJCE par violation des droits fondamentaux. La convention était consciente qu'elle n'avait pas le pouvoir pour étendre à travers la charte le système de recours judiciaires communautaires. Cependant, il faut reconnaître que l'absence d'accès direct et général de la personne aux organes judiciaires communautaires fait perdre de la valeur au texte récemment approuvé. La possibilité que, si la CE adhère à la CEDH, la personne qui s'est vue fermées les portes de la CJCE à sa réclamation, puisse présenter sa plainte à la CEDH contre la CE résulte assez attirante du point de vue de la protection des droits fondamentaux.

5. La Charte de l'Union inclut dans son chapitre final les clauses dites horizontales. De telles clauses ont été rédigées de manière excessivement vaste (ex. la possibilité de restreindre des droits en raison d'indéfinis "objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union" (art. 52.1). Seule l'adhésion à la CEDH empêcherait la CJCE d'interpréter ces clauses de manière excessivement vaste.

Ainsi, donc, nous sommes dans le même carrefour qu'auparavant, sans un catalogue de droits fondamentaux obligatoire, qui fasse partie des traités et qui ait d'effet direct (c'est-à-dire, allégable par les particuliers devant les tribunaux nationaux). Cette polémique ne serait jamais apparue si au Conseil européen de Nice de 2000 on s'était accordé sur l'inclusion de la Charte dans les traités, ou au moins on l'on avait décidé son adoption comme règlement. Dans ce cas-là l'UE aurait joui d'un texte obligatoire. L'UE a encore l'occasion de finir dans l'annonce CIG 2004 le travail qu'elle a laissé à moitié. Dans l'intervalle, la perception de l'opinion publique dans le sens que les droits fondamentaux ne sont pas une priorité au sein de l'UE mais un simple moyen d'atteindre d'autres objectifs plus économicistes, sera encore latent.

(6) Par exemple, comparez l'arrêt de la CJCE Hoescht AG/Commission C-46/87 du 21 septembre 1989, p. 1-2859 avec l'arrêt de la CEDH au cas Niemetz/Alemania Série A, vol. 251-B du 16 décembre 1992.