

Working Group II

Working document 09

Groupe de travail II "Intégration de la Charte/adhésion à la CEDH"

de :	António Vitorino, président
au :	Groupe de travail II
<u>Objet:</u>	Adaptation rédactionnelle éventuelle de l'article 51, paragraphe 2 et de l'article 52, paragraphe 2, de la Charte; question des "dédouplements" dans la Charte

I. Adaptation rédactionnelle éventuelle de l'article 51, paragraphe 2, de la Charte

1. Faisant suite à une demande formulée par des membres du groupe lors de la réunion du 12 juillet, le texte d'une éventuelle adaptation rédactionnelle de l'article 51, paragraphe 2, de la Charte, tel qu'envisagé par le groupe dans l'hypothèse d'une intégration de la Charte dans les traités conformément à l'option f), pourrait par exemple être libellé comme suit:

"La présente Charte [*ou*: le présente titre/chapitre] ¹ ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour la Communauté et pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies par d'autres dispositions du présent traité, par le traité sur l'Union européenne ou par le traité instituant la Communauté européenne."

¹ Si l'éventuel nouveau titre ou chapitre du TUE ou un nouveau traité fondamental contenant le dispositif de la Charte devaient être intitulés "Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne", il semble qu'il serait alors possible de maintenir la référence à "la présente Charte" dans les dispositions générales de la Charte; sinon, on pourrait faire référence au "présent titre" ou au "présent chapitre".

2. Il convient de noter que la question d'une telle adaptation rédactionnelle se poserait uniquement dans l'hypothèse où l'option f) serait retenue (à savoir l'intégration du corps du dispositif de la Charte dans un nouveau traité fondamental ou dans le traité sur l'Union européenne). En revanche, dans le cas des options a) à e), la Charte demeurerait techniquement un instrument séparé, distinct des "traités" (même si, selon certaines de ces options, elle aurait un statut juridique équivalent à celui des traités); par conséquent, il n'y aurait pas d'ambiguïté quant à la signification du renvoi, fait dans l'article 51, paragraphe 2, *depuis* la Charte *vers* les traités.
3. Par ailleurs, il convient de garder présent à l'esprit le fait que l'adaptation rédactionnelle concrète à effectuer dépendrait de toute évidence de la décision prise en ce qui concerne la personnalité juridique ainsi que de la structure des traités envisagée par la Convention. Ainsi:
 - en cas de création d'une personnalité juridique unique de l'Union, les termes "pour la Communauté et" pourraient être supprimés.
 - si la convention optait pour l'intégration du dispositif de la Charte dans le traité sur l'Union européenne, plutôt que pour un nouveau traité fondamental, les termes "le traité sur l'Union européenne" seraient supprimés puisque l'expression "le présent traité" ferait référence au TUE.
 - Il pourrait être nécessaire d'adapter également les références au "traité sur l'Union européenne" ou au "traité instituant la Communauté européenne", en cas de modification de la structure et/ou de la dénomination actuelles de ces traités dans le cadre de leur simplification.

II. La question des "dédouplements" dans la Charte

4. Comme indiqué au point 4 de la deuxième partie du document CONV 116/02, dans le souci de dresser un catalogue complet des droits fondamentaux de l'Union, la Charte, dans un certain nombre de ses articles, ne fait que répéter des droits déjà expressément consacrés dans le traité CE, en raccourcissant toutefois souvent le libellé par rapport aux articles correspondants du traité, dans un souci de lisibilité.

Ceci concerne les droits à la libre circulation, presque tous les droits du chapitre "citoyenneté" de la Charte (droit de vote, d'accès aux documents, de pétition, etc.) ainsi que les clauses interdisant la discrimination fondée sur la nationalité et celles relatives à l'égalité entre les sexes ². Puisque la Convention précédente n'avait pas de mandat pour modifier les traités, mais uniquement pour rédiger une Charte qui pourrait s'ajouter à ceux-ci, elle a formulé une clause de renvoi (Article 52, paragraphe 2, de la Charte ³) afin d'indiquer clairement que, en ce qui concerne ces droits, la situation juridique telle que définie dans les traités n'est pas affectée par la Charte. Cette clause a également permis d'éviter la répétition, dans chaque article de la Charte concerné, de formules indiquant que ces droits sont exercés dans les conditions et limites prévues dans l'article correspondant du traité et du droit dérivé ⁴. Le groupe doit à présent examiner de plus près comment faire face à cette situation de "dédouplements" des droits, qui résulterait d'une éventuelle intégration de la Charte dans les traités. Aux fins de cette analyse, il semble approprié de distinguer entre les aspects juridiques et en particulier les questions de sécurité juridique, d'une part, et les questions de lisibilité et d'affichage des droits fondamentaux, d'autre part.

5. En ce qui concerne les aspects juridiques, et en particulier des soucis de sécurité juridique, il semble, en principe, que si l'une des options a) à e) était retenue, la clause de renvoi que constitue l'article 52, paragraphe 2, de la Charte, telle qu'elle est actuellement libellée, indiquerait suffisamment clairement que les conditions et les limites de l'exercice des droits énoncés dans la Charte qui résultent des traités sont régies par lesdits traités et que la Charte

² Article 15, paragraphe 2, de la Charte, qui correspond aux articles 39, 43, 49 et suivants du traité CE (relatifs à la libre circulation des travailleurs, à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services); article 21, paragraphe 2, de la Charte, qui correspond à l'article 12 du traité CE (relatif à la discrimination fondée sur la nationalité); article 23 de la Charte, qui correspond à l'article 2, à l'article 3, paragraphe 2 et à l'article 141, paragraphes 3 et 4 du traité CE (relatifs à l'égalité entre les sexes); articles 39, 40, l'article 41, paragraphes 3 et 4, et articles 42 à 46 de la Charte, qui correspondent aux articles 18 à 21, à l'article 190, paragraphe 1, et aux articles 194, 195 et 288 du traité CE (relatifs aux droits des citoyens de l'UE).

³ L'article 52, paragraphe 2 est libellé comme suit: "Les droits reconnus par la présente Charte qui trouvent leur fondement dans les traités communautaires ou dans le traité sur l'Union européenne s'exercent dans les conditions et limites définies par ceux-ci."

⁴ Voir également sur ce point les explications du Praesidium (citées à la note 1, page 3) concernant cet article ("Le paragraphe 2 précise que lorsqu'un droit résulte des traités, il est soumis aux conditions et limites prévues par ceux-ci. La Charte ne modifie pas le régime des droits conférés par les traités.")

ne modifie pas le régime de ces droits. Là encore, le point essentiel est que la Charte demeurerait techniquement un instrument séparé. Ainsi, il n'y aurait pas d'ambiguïté concernant l'article 52, paragraphe 2, de la Charte, en tant que clause de renvoi *de la Charte aux traités*; le fait que la Charte ait ou non une valeur juridique égale à celle des traités n'a pas d'importance à cet égard ⁵.

6. En revanche, si la Convention devait accorder la préférence à l'option f), c'est-à-dire l'intégration du dispositif de la Charte lui-même dans les traités, il serait alors nécessaire de procéder à une adaptation rédactionnelle de l'article 52, paragraphe 2 similaire à celle examinée plus haut pour l'article 51, paragraphe 2, afin de clarifier le terme "traités". La formulation précise de cette adaptation rédactionnelle dépendrait essentiellement de la future structure des traités (qui va au-delà du mandat du groupe) et de la question de savoir quelle place les droits fondamentaux actuellement consacrés par le traité CE, et en particulier les droits en matière de citoyenneté (cf. ci-après, points 8 et 9) devraient occuper dans cette structure des traités. Il est donc difficile à ce stade de prévoir quelle sera la bonne formule. Toutefois, il pourrait être utile que le groupe se prononce sur le *principe* du maintien, à l'article 52, paragraphe 2, d'une clause de renvoi – quoique légèrement reformulée – même pour cette option. Certains ont estimé que, dans cette hypothèse, l'article 52, paragraphe 2, de la Charte pouvait être purement et simplement supprimé. Cependant, il semble important, dans un souci de sécurité juridique, de maintenir ce renvoi, afin d'indiquer clairement que des dispositions plus détaillées, que l'on peut trouver à d'autres endroits dans les traités, par exemple en ce qui concerne la citoyenneté ou la libre circulation des travailleurs, précisent et limitent ces droits, et que la jurisprudence existante en la matière demeure pleinement valide.
7. Pour en venir aux questions de lisibilité et d'affichage des droits fondamentaux dans le cadre des traités, on a fait valoir que les répétitions concernant des articles relatifs aux mêmes droits, qui figurent à la fois dans la Charte et dans les traités risquaient d'être source de confusion aux yeux des citoyens et que ces répétitions devaient par conséquent être supprimées.

⁵ Ce point est illustré par les renvois d'un article à l'autre dans le traité CE: par exemple, bien que l'article 21 et les articles 194 et 195 du traité CE sur le droit de pétition et sur le droit de s'adresser au médiateur aient le même statut, il est clair que l'article 21 du traité CE n'est qu'une clause de renvoi et que le contenu juridique dudit droit est défini par les deux derniers articles.

8. À cet égard, il conviendrait toutefois de faire observer que la question ne semble se poser que pour un nombre limité de droits, à savoir essentiellement ceux liés à la citoyenneté de l'Union; dans les autres domaines, tels que l'égalité entre les sexes et la libre circulation des travailleurs et indépendants la coexistence du texte très succinct de la Charte et du texte plus détaillé qui figure dans les traités actuels semble être parfaitement appropriée et favoriser une meilleure compréhension par les citoyens. Quant aux droits fondamentaux découlant de la citoyenneté de l'Union, c'est à juste titre qu'ils ont été intégrés dans la Charte, afin de garantir leur pleine visibilité. Par ailleurs, les articles sur la citoyenneté qui figurent actuellement dans le traité CE ne pourraient pas être purement et simplement supprimés parce qu'ils contiennent, en plus de l'énoncé des droits, des bases juridiques importantes permettant de les réglementer. Tous ces éléments plaideraient pour que l'on accepte, en principe, la coexistence d'articles sur la citoyenneté à la fois dans la Charte et dans le traité CE.
9. Cependant, si la Convention devait se prononcer en faveur d'une intégration du corps du dispositif de la Charte dans un nouveau traité fondamental (option f), une autre question se poserait à elle, qui, même si elle outrepassait le mandat du présent groupe de travail, ne doit pas être négligée par ce dernier: ce nouveau traité fondamental devrait à n'en pas douter contenir les dispositions les plus essentielles concernant la citoyenneté de l'Union, y compris non seulement les droits des citoyens qui sont répétés dans la Charte, même si des formules raccourcies ont parfois été employées, mais également la définition de la citoyenneté (actuel article 17 du traité CE) et peut-être une disposition concernant l'évolution future (actuel article 22 du traité CE). Pour combiner ces dispositions et les articles de la Charte relatifs à la citoyenneté appelés à figurer dans le nouveau traité conformément à l'option f), il faudrait définir à quel endroit figureraient respectivement ces dispositions dans ledit traité, et il pourrait alors être nécessaire de compléter ou d'adapter le chapitre de la Charte relatif aux droits des citoyens. En revanche, les autres options prévoiraient un chapitre juridiquement opérationnel concernant la citoyenneté, qui figurerait dans le traité CE ou éventuellement dans un nouveau traité fondamental, tandis que les articles "dédoublant" les droits des citoyens dans la Charte (existant en tant qu'instrument techniquement séparé) serviraient simplement de rappel, améliorant la visibilité de ces droits.

Comment aborder le "dédoublement" existant du fait que certains articles de la Charte répètent des droits déjà consacrés par le traité CE ?