

NOTE

du :	Secrétariat
au :	Groupe de travail II
Objet :	Note de synthèse de la réunion du 23.07.2002 sous la présidence du Commissaire António VITORINO

La troisième réunion du groupe de travail II « Charte » s'est tenue le 23 juillet 2002, entre 10:00 h et 12:15 h et entre 15:00 et 18:00, sous la présidence du Commissaire Antonio Vitorino.

I. Modalités et conséquences d'une éventuelle intégration de la Charte dans les traités

- *La question des «dédouplements» dans la Charte*
- *L'examen de certaines adaptations techniques dans les dispositions de la Charte*

1. Le Président a présenté l'ordre du jour en précisant que les sujets à traiter étaient couverts par le document CONV 116/02 et plus développés dans le document de travail (WD 09). Le Président a souligné qu'il en ressort que si le groupe décidait de favoriser l'insertion du corps intégral des articles de la Charte dans un nouveau traité fondamental (option f), il verrait, à ce stade des travaux, deux adaptations techniques nécessaires, concernant l'article 51 § 2 et l'article 52 § 2 de la Charte, telles qu'exposées dans le document de travail N° 9. Le but de ces adaptations ne serait pas de changer, mais de sauvegarder et de clarifier le sens et la portée desdits articles.

2. En ce qui concerne la questions des “dédouplements” des droits qui figurent déjà dans le Traité CE et que la Charte répète, le Président a évoqué deux questions, une concernant le souci de sécurité juridique, qui avait motivé la rédaction de l'article 52 § 2 de la Charte et qui, indépendamment de l'option choisie par le groupe, devrait être assurée, et l'autre question concernant la présentation et la lisibilité du nouveau traité, question qui se poserait notamment quant à la combinaison, dans un nouveau traité fondamental éventuel, des articles de la Charte et de ceux du traité CE portant sur la citoyenneté de l'Union.
3. Tous les membres du groupe ont salué le document du travail N° 9 du Président, et ont exprimé, en particulier, leur satisfaction avec la proposition de clarification rédactionnelle dans l'art. 51 § 2. Il y avait consensus sur le principe que l'intégration de la Charte ne devrait pas mener à une extension des compétences de l'Union "par inadvertance", et que, si la Convention voulait proposer des extensions des compétences, ceci devrait se faire moyennant des dispositions claires dans d'autres parties du traité.
4. Dans l'intérêt d'atteindre ce but avec certitude, certains membres ont demandé que le groupe examine également une clarification éventuelle dans l'article art. 51 § 1, deuxième phrase de la Charte, concernant l'obligation des destinataires de la Charte "d'en promouvoir l'application"; pour d'autres membres, le libellé actuel de cette clause indiquait déjà de manière suffisamment précise qu'une telle obligation n'existait dans le chef de l'Union que dans le cadre de ses compétences.
5. Concernant les “dédouplements” des droits qui figurent déjà dans le Traité CE et que la Charte répète, tous les membres du groupe ont insisté sur la bonne coordination dans l'intérêt de la sécurité juridique, de sorte qu'aucun élément juridique actuel desdits droits, y compris leurs limitations possibles, ne serait perdu en cas d'une intégration. Il a été généralement reconnu que l'article 52 § 2 de la Charte servait à assurer ce principe de coordination juridique, mais qu'il était difficile de prévoir, à ce stade, les termes précis d'une éventuelle adaptation rédactionnelle de cette clause car celle-ci dépendrait de la future structure des traités.

6. Dans ce contexte, l'argument a été avancé qu'il était difficile d'intégrer la Charte via l'option f tout en conservant une clause de renvoi telle que l'article 52 § 2 actuel, puisque de cette clause résulterait une subordination de la Charte sous le traité CE. Cette thèse a cependant été contestée par plusieurs autres membres, qui proposaient de caractériser les rapports entre la Charte et le traité CE plutôt en parlant d'un principe de "compatibilité" ou d'un principe de "spécification" ou "explication" (des droits de la Charte par les articles du traité CE) et selon lesquels les solutions juridiques appropriées assurant ce principe pourraient bien être conçues au moment où la future structure des Traités serait connue.
7. Pour certains membres, une question essentielle dans ce contexte serait celle de savoir si une hiérarchie serait établie entre un nouveau traité fondamental et le reste du droit primaire actuel. Le Président a cependant fait remarquer que l'idée d'un traité fondamental ne présupposait pas nécessairement l'établissement d'une telle hiérarchie, et que le groupe n'avait pas de mandat pour préjuger l'orientation de la Convention sur cette question.
8. Les membres du groupe ont généralement reconnu qu'il convenait d'accepter des "dédouplements" entre la Charte et l'actuel traité CE, étant donné que les dispositions dudit traité incluaient également des bases juridiques qui devraient être préservées, et qu'un certain nombre de droits comme notamment ceux de la liberté de circulation ou d'établissement, étant consacrés de manière très détaillée dans le traité CE, ne pouvaient pas être repris de manière complète dans la Charte.
9. Plusieurs membres du groupe ont remarqué qu'il conviendrait d'intégrer la définition de la citoyenneté (article 17 traité CE) ainsi qu'une disposition sur le développement futur de celle-ci (article 22 traité CE) dans un futur traité fondamental, tandis que les détails des droits des citoyens pourraient continuer à figurer dans la deuxième partie du droit primaire. Selon ces membres, cette approche, ainsi que la combinaison desdits articles avec les articles de la Charte (intégrés dans le traité fondamental selon l'option f) ne soulèveraient pas de problèmes d'ordre politique. Différentes formules ont été suggérées quant à la place à réserver aux deux dispositions susmentionnées dans un traité fondamental: soit dans le contexte d'un chapitre sur la démocratie ou le système démocratique dans dudit traité, soit dans le cadre des articles de la Charte sur la citoyenneté.

10. En concluant le débat, le Président a invité les membres du groupe à soumettre, s'ils le souhaitent, des suggestions écrites concernant les possibles adaptations rédactionnelles des articles horizontaux de la Charte.

II. Auditions de M. Schoo, Directeur, Service juridique du Parlement européen, de M. Piris, Jurisconsulte, Directeur général du Service juridique du Conseil, et de M. Petite, Directeur général du Service juridique de la Commission

11. Les exposés introductifs des trois experts¹, qui seront diffusés aux membres du groupe sous forme de document de travail, portaient entre autres sur les suivants thèmes principaux:

- La Charte et les compétences de l'Union: Les trois experts ont confirmé la distinction existante entre les compétences limitées de l'Union, d'une part, et le cercle de droits fondamentaux à respecter par ses institutions, d'autre part. Toutefois, selon M. Piris, la clause actuelle de l'article 51 § 1, deuxième phrase de la Charte, stipulant une obligation de "promouvoir", pourrait créer des ambiguïtés d'interprétation quant aux droits de la Charte qui portaient sur des domaines dans lesquels l'Union n'a pas de compétence législative. M. Piris a par conséquent recommandé d'apporter certaines modifications techniques minimales dans l'article 51 de la Charte afin d'éviter toute incertitude quant au principe que la Charte n'étend pas les compétences de l'Union. MM. Schoo et Petite estimaient que ce principe ressortait déjà de manière suffisamment claire de l'article 51 actuel, mais qu'une adaptation technique serait nécessaire dans l'article 51 § 2 de la Charte au cas où celle-ci était intégrée selon l'option "f". M. Petite a précisé que la Commission veillait déjà en pratique à ce que la Charte ne soit pas utilisée pour la justification des compétences de l'Union.
- La Charte et le traité CE: Selon M. Piris, le fait que les articles de la Charte qui répétaient les droits déjà consacrés par le traité CE mais sans en reprendre expressément toutes les conditions et limites prévues dans le traité, nuirait à la pleine compréhension desdits droits par les citoyens. Il a donc recommandé soit de recopier dans les articles de la Charte toutes les conditions et limites figurant dans le traité CE actuel, soit d'y inclure des références aux articles pertinents du traité CE.

¹ M. Piris a indiqué qu'il s'exprimait à titre purement personnel.

M. Petite a souligné que la Convention antérieure avait un choix "esthétique" entre deux voies possibles, soit de répéter les limites de ces droits dans chacun des articles soit de les prévoir une fois pour toutes par le renvoi, dans l'article 52 § 2 de la Charte, aux conditions et limites du traité. Juridiquement, le résultat de rendre applicable les conditions et limites du traité était identique selon les deux techniques. M. Petite, comme M. Schoo, a conclu que l'article 52 § 2 règle de manière satisfaisante les relations entre la Charte et le traité CE. Il a cependant reconnu que, dans l'hypothèse d'une intégration selon l'option "f" et en fonction d'une éventuelle nouvelle structure des traités, une adaptation technique de cette clause pourrait être nécessaire afin de clarifier vers quel texte juridique la clause renvoie. M. Piris a également reconnu la nécessité de l'article 52 § 2, car en son absence, la Charte aboutirait à une modification drastique du traité CE sur certains points, pour remarquer ensuite que, dans le cas d'une intégration de la Charte dans le traité, la sécurité et la clarté juridiques plaideraient, soit en faveur de sa suppression mais à condition d'inclure dans les articles de la Charte les conditions et limites prévus par le traité CE, soit en faveur de sa clarification grâce à une référence explicite au respect des conditions et des limites prévues par les dispositions des autres parties des traités.

- La Charte et la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH): MM. Petite et Schoo ont souligné que la Charte a trouvé un compromis satisfaisant en conciliant plusieurs prémisses, étant donné que la CEDH n'est qu'un standard minimum, qu'il était nécessaire de refléter et préserver dans la Charte les avancées déjà réalisées dans le droit et la jurisprudence communautaires (ces deux points ont été également évoqués par M. Piris), mais qu'il convenait également d'assurer un développement harmonieux entre les deux ordres juridiques européens et leurs deux Cours, tout en respectant le principe de l'autonomie du droit communautaire.

Tout en reconnaissant qu'il n'y avait pas de nécessité juridique de modifier la Charte en cas d'une intégration s'il était entendu que la Charte était plus protectrice sur certains points que la CEDH, M. Piris a estimé qu'une insécurité juridique pourrait résulter du fait que les articles de la Charte n'ont pas recopié les limitations prévues dans la CEDH, et que, l'article 52 § 3 n'étant pas parfaitement clair sur ce sujet, il reviendrait à la Cour de justice de dire si ces limitations sont applicables. Selon M. Petite, il était évident que le renvoi fait à l'article 52 § 3 au "sens et à la portée" tel que conféré par la CEDH incluait également les clauses de limitations de la CEDH et que la Cour de justice ne pourrait pas se méprendre sur ce point. Tout comme M. Schoo, il ne voyait donc pas d'insécurité juridique sur ce point.

- L'importance des clauses horizontales de la Charte: Les trois experts étaient d'accord sur le rôle essentiel des clauses horizontales de la Charte et sur la nécessité de les conserver. M. Piris et M. Petite (dans le cas d'une intégration selon l'option "f") ont signalé certaines adaptations d'ordre purement légistique à apporter dans ces clauses, tout en relevant que celles-ci ne modifieraient aucunement le contenu de substance de la Charte.
- L'adhésion de la CE / UE à la CEDH : Les trois experts se sont montrés favorables, d'un point de vue juridique, à une adhésion de la CE / UE à la CEDH. Ils ont tous relevé que ce serait la solution idéale afin de garantir un développement harmonieux de la jurisprudence des deux Cours européennes. Notamment, il a été relevé que l'absence d'une voie de recours des citoyens à la Cour de Strasbourg contre les actes des institutions constituait une anomalie (M. Piris), que l'adhésion représentait un intérêt même suite à l'intégration de la Charte, puisqu'elle instaure un contrôle externe auquel se sont soumis déjà tous les Etats membres (M. Schoo et M. Piris), que le principe de l'autonomie du droit communautaire ne présente pas d'obstacle à l'adhésion (MM. Schoo et Petite) et que des problèmes juridiques se posent actuellement pour la CE / UE du fait que la Cour de Strasbourg est amenée à statuer sur le droit de l'Union sans que celle-ci ne puisse se défendre (M. Petite). M. Piris a évoqué la possibilité d'une "adhésion fonctionnelle" dans l'hypothèse où l'adhésion pure et simple soulèverait des problèmes politiques. M. Petite a souligné qu'un risque, redouté par certains, que l'adhésion conduise à accroître les compétences de l'Union en matière des droits de l'homme, pourrait facilement être rencontré par des techniques juridiques clarifiant qu'une adhésion n'aurait pas cet effet connexe.

12. D'autres points développés dans l'un ou l'autre des exposés individuels incluent les suivants:

- M. Petite a expliqué à quel degré la Charte, intégrée aux traités, lierait les Etats membres. Il a souligné que la formule dans l'article 51 § 1 de la Charte sur ce point ne ferait que reprendre la jurisprudence actuelle sur l'application des droits fondamentaux communautaires aux actes des Etats membres, et que la ligne très prudente suivie jusqu'ici par la Commission et la Cour resterait donc d'application après l'intégration de la Charte. Il en résulterait que la Charte ne couvrirait qu'un champ très étroit parmi la vaste gamme des actes législatifs ou administratifs des Etats membres. Ceci signifierait de même que les dispositions de la Charte ne pourraient se voir invoquées que très exceptionnellement avec "effet direct" devant les tribunaux nationaux.
- Quant aux droits de la Charte repris par d'autres sources que la CEDH et le traité CE, M. Petite a observé qu'il serait difficile de prévoir une "clause de renvoi" similaire à celles de l'article 52 § 2 et § 3 de la Charte, étant donné qu'il n'existait pas de texte écrit unique de référence, mais que la Cour s'est servie, quant à ces droits, d'une multitude de source d'inspiration ce qui lui laissait une large marge d'appréciation. Il serait illusoire de croire que la Cour pourrait définir ces droits avec un sens identique à celui inscrit dans chacune des 15 constitutions nationales. M Piris a noté que certains droits de la Charte n'étaient pas encore consacré dans tous les Etats membres. M. Petite en revanche a remarqué que la Cour de justice s'était déjà par le passé inspiré de conventions internationales nonobstant le fait que certains Etats membres avaient formulé des réserves contre celles-ci, et que le fait que la Charte s'est inspirée de tels instruments ne signifiait pas qu'elle les intégrait telles quelles dans le droit de l'Union.
- M. Piris a remarqué que certaines dispositions de la Charte manquaient de précision, puisque, bien que la Charte contienne explicitement des "droits", des "libertés" et des "principes", il n'était pas indiqué quelles dispositions de la Charte appartiennent à chacune des trois catégories, ce qui pourrait entraîner des risques d'insécurité juridique et de création d'expectatives légitimes.

- M. Schoo s'est prononcé sur les conséquences d'une intégration de la Charte pour les voies de recours devant la Cour de justice, en proposant une adaptation de l'article 46 d) du TUE actuel concernant le contrôle de la Cour - déjà pratiqué - sur les actes des Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. La Cour de justice devrait en principe exercer son rôle de Cour constitutionnelle en matière de justice et affaires intérieures de la même façon que dans le droit communautaire classique. M. Schoo s'est en outre interrogé s'il n'était pas nécessaire de modifier les conditions du recours direct des particuliers (article 230 IV TCE) afin de permettre à ceux-ci un accès plus aisé au juge, sans arriver à des recours populaires.

13. Dans la discussion du groupe avec les experts, les points suivants ont, entre autre, été évoqués:

- Les trois experts ont confirmé que le renvoi, dans l'article 52 § 2 de la Charte, aux conditions et limites définies par les traités inclut les dispositions d'application du droit secondaire sans qu'il y ait besoin de mentionner expressément ces dernières.
- interrogés sur l'utilité de conserver l'article 6 § 2 du traité UE actuel dans le cas d'une intégration et d'une adhésion, les trois experts ont relevé qu'il s'agissait là d'une question politique, MM. Piris et Petite estimant qu'une référence aux traditions constitutionnelles communes pourrait rester utile, tandis que M. Schoo a remarqué une certaine ambiguïté existerait dans le système si l'article 6 § 2 TUE était maintenu.
- quant à l'idée d'une hiérarchie entre le traité fondamental et le reste du droit primaire, les trois experts ont souligné qu'une telle hiérarchie n'était jamais établie parmi les éléments du droit primaire actuel, qu'elle ne découlait pas automatiquement d'une idée d'un traité fondamental et qu'elle ne pourrait résulter que d'un choix politique qui devrait être clairement exprimé.
- MM. Petite et Piris ont confirmé que, dans le cas d'une intégration de la Charte, les réserves nationales formulées par des Etats membres contre des conventions internationales en matière des droits de l'homme resteraient applicables comme jusqu'ici pour ce qui est de toute l'action autonome desdits Etats.

- Suite à une question, posée à titre d'exemple pour les conséquences de la Charte, relative aux effets de celle-ci sur la reconnaissance des unions entre les personnes du même sexe, M. Schoo a souligné que cette question se posait d'ores et déjà en droit communautaire, indépendamment de la Charte, mais que l'article 9 de la Charte confirmait la compétence du législateur national en la matière. Dans ce contexte, le Président du groupe a fait référence, d'une part, à l'arrêt de la Cour de justice de l'année passée, rendu après la proclamation de la Charte et suivant des conclusions de son Avocat général qui ont examiné la Charte, dans lequel la Cour a confirmé la différence de situation entre le mariage et ces unions, et d'autre part, à un arrêt très récent de la Cour européenne des Droits de l'Homme comportant une lecture libérale du droit de se marier concernant les personnes transsexuelles.

III. Divers:

14. Un membre du groupe s'est interrogé sur l'utilité éventuelle d'un groupe de travail sur l'architecture juridictionnelle dans l'Union. Le Président a indiqué que ce thème avait été noté dans son document expliquant le mandat pour le présent groupe et dans le document CONV 116/02, mais qu'il allait également tenir à l'esprit lors des discussions futures au sein du Praesidium.
