

CONV 368/02

CONTRIB 128

NOTE DE TRANSMISSION

Émetteur : le Secrétariat

Destinataire : la Convention

**Objet: Contribution de M. Iñigo Mendez de Vigo, M. Klaus Hänsch et
M. Andrew Duff, membres de la Convention
"Résolution du Parlement européen sur l'impact de la Charte des droits
fondamentaux de l'Union européenne et son statut futur"**

Le Secrétaire général de la Convention a reçu la contribution présentée en annexe, qui émane de M. Iñigo Mendez de Vigo, M. Klaus Hänsch et M. Andrew Duff, membres de la Convention.

P5_TA-PROV(2002)0508

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Résolution du Parlement européen sur l'impact de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et son statut futur (2002/2139(INI))

Le Parlement européen,

- vu sa résolution du 16 mars 2000 sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ¹,
- vu son approbation le 14 novembre 2000 du projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ²,
- vu l'article 163 de son règlement,
- vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission juridique et du marché intérieur, de la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances ainsi que de la commission des pétitions (A5-0332/2002),

Considérant ce qui suit:

Légitimité de la Charte

- A. le Traité de Maastricht (1992) est le premier qui ait prévu le concept de citoyenneté de l'Union européenne et qui ait établi en son article 6.2 que l'Union devait 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"³ ; au cours de la décennie suivante, des progrès ont été accomplis dans le domaine du développement des droits de l'homme dans l'Union, principalement en matière de politique extérieure mais aussi dans le cadre des critères de l'élargissement définis à Copenhague en 1993;
- B. en juin 1999, le Conseil européen de Cologne convenait d'établir une Charte des droits fondamentaux de l'Union "afin d'ancrer leur importance exceptionnelle et leur portée de manière visible pour les citoyens de l'Union"; il décidait qu'une fois que la Charte aurait été proclamée, il conviendrait d'examiner "si, et le cas échéant, la manière dont la Charte pourrait être intégrée dans les traités"; pour élaborer la Charte, le Conseil européen a convoqué un organe spécifique (qui décida de s'auto-intituler "Convention") constitué de représentants des chefs d'État, de gouvernement et du Président de la Commission, ainsi que de membres du Parlement européen et des parlements nationaux;

¹ JO C 377 du 29.12.2000, p. 329.

² JO C 223 du 8.8.2001, p. 74.

³ La Cour européenne de justice avait déjà considéré les droits fondamentaux comme faisant partie intégrante des principes généraux du droit communautaire depuis 1969 au moins (Stauder c/Ville d'Ulm).

- C. du 17 décembre 1999 au 2 octobre 2000, la Convention a travaillé sous la présidence de Roman Herzog, ancien Président de la République fédérale d'Allemagne; le Conseil européen a élargi le mandat de la Convention lors de sa réunion de Tampere en octobre 1999 et a passé en revue les progrès réalisés lors de sa réunion de Feira de juin 2000; la Convention a travaillé d'une manière largement ouverte et a procédé à de vastes consultations; en dépit du problème posé par le statut ultime de la Charte, elle a pris la décision marquante de travailler "comme si" elle élaborait un texte juridique contraignant, avec l'intention expresse de garantir la sécurité juridique; la Convention a rempli avec précision le mandat confié par le Conseil européen qui, à son tour, a accepté le projet de Charte à l'unanimité lors du Sommet de Biarritz des 13-14 octobre 2000;
- D. après avoir obtenu l'approbation du Parlement européen (14 novembre 2000) et de la Commission (6 décembre 2000), ainsi que celle de plusieurs parlements nationaux, la Charte a été proclamée solennellement par les présidents des trois institutions de l'UE lors du Sommet de Nice du décembre 2000; la Conférence intergouvernementale s'est également engagée à considérer le statut futur de la Charte, en l'espace d'un an, comme l'un des quatre points spécifiques de la prochaine réforme constitutionnelle de l'Union qui doit être conclue dans le cadre d'une nouvelle CIG en 2004;
- E. dans la Déclaration de Laeken du 15 décembre 2001, le Conseil européen a instauré une Convention constitutionnelle, dont la légitimité est analogue à celle de la Convention responsable de la Charte, placée sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, ancien Président de la République française, en vue d'examiner, entre autres choses "si la Charte des droits fondamentaux doit être intégrée dans le traité de base et se poser la question de l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme";
- F. la Convention a mis sur pied un groupe de travail placé sous la présidence du commissaire Vitorino en vue d'examiner les modalités et les conséquences de l'intégration de la Charte dans le traité et de l'adhésion de la CE/UE à la Convention européenne des droits de l'homme(CEDH)¹;

Contenu

- G. la Charte englobe les droits de l'homme classiques contenus dans la CEDH, tels qu'ils sont développés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg; sa portée est toutefois beaucoup plus large: en premier lieu, il s'agit d'un catalogue de droits relevant de la compétence de l'Union européenne, tels que définis dans les traités et tels que développés par la jurisprudence de la Cour de justice européenne à Luxembourg; en deuxième lieu, et ce point est important, la Charte réaffirme les droits et principes issus des traditions constitutionnelles et des obligations contractuelles internationales communes aux États membres; en troisième lieu, la Charte tient compte des évolutions scientifiques et techniques récentes; en quatrième lieu, elle reflète et respecte pleinement le modèle social européen;

¹ Pour le mandat du groupe de travail, voir CONV 72/02 et pour le document relatif aux modalités, le CONV 116/02.

- H. à l'instar des lois relatives aux droits de l'homme communes aux constitutions de la plupart des États membres, la Charte rassemble dans un texte unique un catalogue global non seulement de droits spécifiques mais également de libertés, de valeurs et de principes généraux; de par son style, sa forme et sa précision, il s'agit d'un document traditionnel;
- I. si la Charte n'était pas destinée à créer de nouveaux droits, elle est parvenue à rendre plus visibles les droits existants; en dégagant un consensus nouveau et vaste sur une nouvelle formulation des droits, elle leur apporte plus de clarté et une meilleure mise en relief; elle reflète les normes européennes contemporaines en matière de bonne gestion, en termes d'égalité et de lutte contre la discrimination, de politique sociale, d'écologie, de droits civiques, d'administration et de justice; ces droits sont indivisibles: en Europe, liberté, égalité et solidarité vont de pair;
- J. la Charte est un document dynamique qui, comme il est dit dans son préambule, cherche à "renforcer la protection des droits fondamentaux à la lumière de l'évolution de la société, du progrès social et des développements scientifiques et technologiques"; elle a pour objectif de secondar l'Union dans la tâche qu'elle s'est donnée de développer des valeurs communes dans le respect de la diversité des identités nationales; sa formulation permet le développement ultérieur de l'acquis communautaire;
- K. la Charte possède dès lors une qualité durable; en dépit d'un statut légal non réglé, elle a été entièrement légitimée par la façon dont elle a été élaborée et elle a été conçue pour durer; alors qu'aucun document constitutionnel analogue ne saurait être parfait et que tout document de cette nature doit pouvoir être amendé, le fait d'ouvrir maintenant le dossier de sa révision, en particulier à un stade aussi précoce de son existence, pourrait porter atteinte à son intégrité et à sa force morale; il convient d'expérimenter l'application d'une Charte contraignante avant d'envisager de la modifier; en tout état de cause, la Convention actuelle n'a pas été mandatée par la Déclaration de Laeken pour procéder à une nouvelle rédaction de la Charte; il convient de prévoir qu'une telle révision ne peut être faite à tout le moins que selon la méthode prévue pour la révision des autres dispositions constitutionnelles;
- L. il se peut toutefois qu'un certain nombre d'aménagements techniques relatifs aux "clauses horizontales" doivent être apportés à la Charte pour qu'elle puisse être intégrée dans le traité;

Portée

- M. la Charte n'attribue pas de compétences à l'Union; au contraire, elle a pour effet de limiter l'exercice du pouvoir des institutions européennes en raison de l'obligation qui leur est faite de la respecter; dans le cadre de leurs compétences, les institutions ont également pour devoir de promouvoir le respect de ses dispositions;
- N. la Charte ne limite pas les compétences des États membres prévues par les traités; elle ne se substitue pas aux régimes des États membres en matière de droits fondamentaux, mais elle en constitue un complément;
- O. la Charte s'adresse aux institutions et organes (et agences) de l'Union européenne et des États membres lorsqu'ils mettent en oeuvre, et dans la mesure où ils le font, le droit et la politique de l'Union;
- P. dans la mesure où la Charte pose pour principe l'existence d'une relation directe entre le citoyen, d'une part, et l'autorité supranationale, d'autre part, elle aidera l'Union à respecter le principe de subsidiarité; la Charte devrait donner le ton à l'ensemble du dispositif constitutionnel;

Répercussions

- Q. bien que la Charte ne soit pas directement justiciable, son statut de proclamation solennelle fait qu'elle est déjà devenue, comme il fallait s'y attendre, un important document de référence; elle est respectée par les institutions de l'UE et invoquée tant par les États membres que par les citoyens¹, notamment par le biais des pétitions adressées au Parlement et des plaintes adressées au Médiateur européen; la Commission a décidé de la considérer comme contraignante pour elle-même et a institué des procédures internes permettant de garantir le respect de ses dispositions²; elle traite la Charte comme un principe général du droit communautaire; en élaborant des propositions législatives, la Commission fait systématiquement valoir qu'elle la respecte³;
- R. le Conseil n'a pas encore choisi de considérer la Charte comme obligatoire, mais il s'y est expressément référé dans quatre décisions et deux résolutions⁴;
- S. l'article 58 du règlement du Parlement européen stipule que, le Parlement veille particulièrement à ce que les actes législatifs soient conformes à la Charte des droits fondamentaux; en outre, le Parlement européen a utilisé la Charte comme un modèle pour ses rapports annuels sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne; il est fait fréquemment référence à la Charte dans des rapports et résolutions du Parlement, ainsi que dans des questions adressées par les députés à la Commission et au Conseil;
- T. trois actes adoptés sur la base de la procédure de codécision invoquaient également la Charte (accès aux documents, exclusion sociale et contrats de garantie financière)⁵; de nombreux autres sont en attente;
- U. tant la commission des pétitions que le Médiateur ont reçu de nombreuses pétitions et démarches émanant de citoyens invoquant la Charte, bien qu'apparemment les malentendus quant à sa portée ou au niveau de protection qu'elle assure soient nombreux; ils se sont néanmoins trouvés parmi les premiers à avoir utilisé activement la Charte dans l'intérêt du citoyen; ils ont soutenu leurs réclamations et fait usage de leurs pouvoirs d'initiative en ce qui concerne la discrimination dans les politiques de recrutement et d'emploi des institutions européennes, en termes d'âge, de sexe, de race, de liberté d'expression et de congé parental; ils appliquent également systématiquement le code de bonne conduite administrative pour tenter de mettre en oeuvre les dispositions de la Charte; ils considèrent qu'elle devrait être contraignante à chaque fois que le droit communautaire est appliqué; la commission des pétitions, ainsi que le Médiateur européen et son réseau de médiateurs nationaux pourraient

¹ Voir, par exemple, arrêt de la Cour de justice du 10.9.2001 dans l'affaire C-377/98, Pays-Bas c/Parlement et Conseil.

² Communication de la Commission, *Application de la Charte*, SEC(2001) 380/3, 13 mars 2001.

³ Les projets d'actes législatifs dans lesquels des articles de la Charte sont cités couvrent la politique de concurrence, les conditions de travail, la protection des données, la recherche scientifique, la politique en matière de droit d'asile et à l'égard des réfugiés, la publicité et le parrainage du tabac, le trafic de stupéfiants, la responsabilité parentale et les droits de l'enfant, l'accès à la justice, le mandat d'arrêt, les invalidités, la protection sanitaire, le racisme et la xénophobie et les dispositions statutaires.

⁴ Décision du Conseil 2001/903/CE relative à l'année européenne des personnes handicapées 2003; décision du Conseil 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité; décision-cadre du Conseil 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme; décision-cadre du Conseil 2002/584/JAI relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures d'extradition entre États membres; résolution du Conseil 2002/C50/01 sur la promotion de la diversité linguistique et de l'apprentissage des langues dans le cadre de la mise en oeuvre des objectifs de l'année européenne des langues 2001 (JO C 50 du 23.2.2002, p. 1.); résolution du Conseil sur l'éducation et la formation tout au long de la vie (JO C 163 du 9.7.2002, p. 1).

⁵ Respectivement, le règlement (CE) n° 1049/2001; la décision n° 50/2002/CE; la directive 2002/47/CE.

jouer un rôle important dans le développement et le contrôle de la mise en oeuvre de la Charte et le Médiateur européen pourrait être habilité à saisir la Cour de justice de cas importants en relation avec les droits fondamentaux;

- V. plusieurs tentatives ont été faites d'invoquer la Charte à l'appui de recours introduits devant les tribunaux européens; les avocats généraux y font de plus en plus référence dans leurs avis et elle est devenue une source importante d'inspiration pour les juges ¹; le Tribunal de première instance a décidé que la Charte confirmait le droit à révision judiciaire comme principe général du droit communautaire ²; dans un autre cas, ce même tribunal, en la citant a tenté d'élargir l'accès au recours judiciaire effectif d'une partie à un procès directement concernée mais pas à titre individuel ³; bien que la Cour de justice des Communautés européennes ait réfuté cette interprétation qui reviendrait, pour les juridictions communautaires, à outrepasser leurs compétences ⁴; en même temps, la Cour a cependant suggéré de modifier le traité en conséquence⁵; la Cour européenne des droits de l'homme a également commencé à faire référence expresse à la Charte ⁶;
- W. le Parlement européen et la Commission⁷, mais également le Comité économique et social et le Comité des régions, ont demandé que la Charte devienne légalement contraignante; ce signal fort a été récemment amplifié par le Forum de la société civile et la Convention des jeunes de la Convention;

Cohérence avec la CEDH

- X. les craintes de voir la Charte menacer la crédibilité de la CEDH et de la Cour européenne des Droits de l'homme ne se sont pas avérées. La jurisprudence de la Cour de Strasbourg prévoit un contrôle externe et la définition de normes minimales à l'action des 44 États du Conseil de l'Europe en matière des droits de l'homme; la jurisprudence de la Cour de Luxembourg assure le contrôle interne et le respect des droits de l'homme dans l'espace juridique de l'Union européenne en insistant pour que ce respect soit d'un niveau élevé; l'importance de la Charte réside dans le fait qu'elle prévoit pour l'Union européenne un régime fondé sur des droits plus étendus;
- Y. comme l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et lui-même l'ont répété à plusieurs reprises, la meilleure façon d'assurer la cohérence entre la CEDH et la législation de l'Union européenne en matière des droits de l'homme serait que l'Union adhère à la Convention européenne des droits de l'homme; il est important de supprimer l'anomalie en vertu de laquelle l'Union européenne, qui jouit de compétences lui attribuées par les États membres, n'est pas une haute partie contractante à la CEDH, à côté de ces mêmes États membres; si elle devait adhérer à la CEDH, l'Union européenne serait soumise en matière de droits de l'homme au même contrôle externe que ses États membres. D'une part, l'existence de la Charte ne rend l'adhésion de l'UE à la CEDH ni superflue ni inopportune; l'adhésion est souhaitable en soi,

¹ Voir par exemple les avis de l'avocat général Tizzano dans C-173/99, BECTU et Leger dans C-353/99, Hautala.

² Arrêt du 30.1.2002 dans l'affaire T-54/99, Max.mobil contre Commission.

³ Arrêt du 3.5.2002 dans l'affaire T-177/01, Jégo-Quéré contre Commission.

⁴ Arrêt du 25.7.2002 dans l'affaire C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, Par. 44.

⁵ Arrêt du 25.7.2002 dans l'affaire C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, Par. 45.

⁶ Requête CEDH n° 25680/94, arrêt du 11 juillet 2002.

⁷ COM(2000)0644.

quel que soit le statut de la Charte; d'autre part, l'adhésion à la CEDH ne rend pas moins nécessaire ou moins pertinente l'intégration de la Charte dans le traité; considère cette adhésion comme précurseur d'autres adhésions de l'Union à des instruments internationaux de sauvegarde des droits de l'homme fondamentaux;

- Z. considère que même après l'adhésion de l'UE à la CEDH, la Cour de justice européenne resterait le tribunal de dernière instance pour le droit communautaire; sa relation avec la Cour européenne des droits de l'homme serait exactement la même que celle des juridictions nationales suprêmes ou des cours constitutionnelles qui reconnaissent le rôle de la Cour européenne des droits de l'homme dans le contrôle de la cohérence et de la compatibilité avec les règles paneuropéennes en matière de droits de l'homme; une fois dotée de la personnalité juridique internationale, l'Union européenne serait directement représentée devant la Cour européenne des droits de l'homme, ce qui renforcerait l'autorité et l'autonomie tant de la Cour de justice européenne que de la Cour européenne des droits de l'homme;
1. observe que la procédure d'élaboration de la Charte, ainsi que l'usage déjà vaste qui a été fait de celle-ci par les institutions, les tribunaux et les citoyens lui confèrent une grande autorité; est convaincu que l'efficacité de la Charte serait considérablement renforcée si les droits qu'elle énonce acquéraient force exécutoire en droit communautaire auprès des tribunaux;
 2. prie instamment la Convention de développer la sécurité juridique et de mettre un terme à la confusion politique relative à la portée et au niveau de protection de la Charte en accordant à celle-ci le statut de droit primaire, de manière à ce qu'elle devienne un point de référence majeur pour la Cour de justice et les tribunaux nationaux; à cette fin, souligne que la Charte doit être intégrée dans le droit constitutionnel de l'Union européenne;
 3. dénonce les dangers que comporterait le refus de rendre la Charte obligatoire pour l'ensemble des institutions, organes et agences de l'Union européenne, ainsi que pour les États membres lorsqu'ils mettent en oeuvre, et dans la mesure où ils le font, le droit et la politique de l'Union européenne, en ce sens que l'attente des citoyens européens ne serait pas rencontrée;
 4. soutient qu'un renforcement du statut de la Charte serait éminemment souhaitable dans le cadre de l'élargissement, car il servirait à entériner un régime de droits fondamentaux au coeur du processus d'intégration européenne, rassurant à la fois les États membres anciens, nouveaux et potentiels;
 5. souligne que rendre la Charte contraignante ouvrira une nouvelle phase de l'évolution de la citoyenneté de l'Union européenne et que, pour protéger le citoyen contre tout abus par l'Union européenne de ses pouvoirs élargis, des voies de recours judiciaires devront être développées;
 6. propose dès lors qu'en consultation étroite avec les tribunaux, la Convention élabore des mesures destinées à améliorer l'accès direct au Tribunal de première instance (assorti d'un droit d'appel auprès de la Cour de justice) pour développer la protection juridique des individus; est convaincu que les tribunaux nationaux des États membres et des pays candidats doivent être davantage sensibilisés à l'obligation qui leur est faite d'utiliser la Charte au nom des citoyens;
 7. estime qu'il est impensable que l'Union européenne possède une constitution moderne sans disposer d'une déclaration contraignante des droits du citoyen et estime que si la Convention élabore un nouveau traité ne comprenant pas la Charte, son impact constitutionnel, à la fois nécessaire et souhaitable, sera insuffisant;
 8. se dit convaincu que la Charte devrait être intégrée dans le nouveau traité constitutionnel sans modification de ses dispositions;

9. observe qu'une fois qu'elle aura été incorporée, la Charte ne devrait pouvoir être amendée qu'en vertu des dispositions constitutionnelles les plus formelles; insiste pour que tout futur développement de la Charte soit préparé par une nouvelle Convention spécifique, à établir ultérieurement;
 10. escompte que les hommes et les femmes participant à cette nouvelle Convention seront répartis de manière équilibrée et que celle-ci contribuera au renforcement du principe de l'égalité entre les sexes;
 11. reconnaît la bonne collaboration qui existe déjà entre la Cour de justice et la Cour européenne des droits de l'homme; réaffirme son soutien à l'ouverture par l'Union de négociations d'adhésion afin qu'elle devienne une haute partie contractante à la CEDH et à d'autres instruments internationaux dans le domaine des droits de l'homme;
 12. rappelle que l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH complète et ne remplace nullement l'octroi d'un statut contraignant à la Charte en droit de l'Union européenne – ces deux mesures étant nécessaires et opportunes;
 13. invite la délégation du Parlement européen à la Convention à soumettre la présente résolution en tant que contribution officielle à la Convention;
 14. charge son président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, aux gouvernements et aux parlements des États membres et des États candidats, ainsi qu'à la Cour de justice et à la Cour européenne des droits de l'homme.
-