

N° 395

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juin 2000

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat pour l'Union Européenne (1) sur l'élaboration d'une **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**,*

Par M. Hubert HAENEL,
Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Hubert Haenel, président ; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. James Bordas, Claude Estier, Pierre Fauchon, Lucien Lanier, Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; Nicolas About, Hubert Durand-Chastel, Emmanuel Hamel, secrétaires ; Bernard Angels, Robert Badinter, Denis Badré, José Balarello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Jean Bizet, Maurice Blin, Xavier Darcos, Robert Del Picchia, Marcel Deneux, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Jean-Paul Emin, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Philippe François, Yann Gaillard, Daniel Hoeffel, Serge Lagache, Louis Le Pensec, Simon Loueckhote, Paul Masson, Jacques Oudin, Mme Danièle Pourtaud, MM. Simon Sutour, Xavier de Villepin, Henri Weber.

Union européenne.

SOMMAIRE

	<i>Pages</i>
INTRODUCTION	4
I. TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION	7
A. RÉUNION DU 23 FÉVRIER 2000	7
1. <i>Communication de M. Hubert Haenel sur les travaux de la Convention chargée d'élaborer la Charte</i>	7
2. <i>Communication de M. Daniel Hoeffel sur les débats de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la Charte</i>	13
3. <i>Compte rendu sommaire des débats</i>	19
B. RÉUNION DU 15 MARS 2000	23
1. <i>Communication de M. Pierre Fauchon sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : Charte des droits - Charte des devoirs</i>	23
2. <i>Compte rendu sommaire des débats</i>	26
II. QUESTION ORALE AVEC DEBAT DU 11 MAI 2000	31
A. INTERVENTION DE M. HUBERT HAENEL	31
1. <i>Pourquoi une Charte des droits fondamentaux ?</i>	32
2. <i>Le contenu de la Charte</i>	33
3. <i>La portée de la Charte</i>	35
4. <i>Le domaine d'application de la Charte</i>	36
5. <i>L'originalité de la méthode d'élaboration de la Charte</i>	37
6. <i>Conclusion</i>	38
B. INTERVENTION DE M. PIERRE FAUCHON	40
1. <i>La notion de droits fondamentaux</i>	40
2. <i>Une déclaration des droits et des devoirs</i>	41
3. <i>Des précédents historiques</i>	42
C. INTERVENTION DE M. PAUL MASSON	44
D. INTERVENTION DE MME MARIE-MADELEINE DIEULANGARD	47
1. <i>Un processus novateur</i>	47
2. <i>L'intérêt d'une Charte</i>	47
3. <i>La valeur de la Charte</i>	49
4. <i>Le contenu de la Charte</i>	49

5. Droits et devoirs.....	52
E. INTERVENTION DE M. GÉRARD DELFAU.....	53
1. La valeur juridique de la Charte.....	54
2. Le contenu de la Charte.....	55
F. INTERVENTION DE MME DANIELLE BIDARD-REYDET.....	57
1. L'élaboration de la Charte.....	57
2. Le contenu de la Charte.....	58
3. La portée de la Charte.....	60
G. INTERVENTION DE M. DANIEL HOEFFEL.....	62
H. INTERVENTION DE M. JAMES BORDAS.....	65
I. RÉPONSE DE M. PIERRE MOSCOVICI, MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DES AFFAIRES EUROPÉENNES.....	68
1. L'élaboration de la Charte.....	68
2. Le processus d'adoption de la Charte.....	71
3. Le contenu de la Charte.....	71
4. La valeur de la Charte.....	75
ANNEXES	80
ETAT DU PROJET DE CHARTE EN DISCUSSION AU 1 ^{er} JUIN 2000 :	
- Nouvelle proposition du présidium pour les articles 1 à 30 (droits civils et politiques et droits du citoyen).....	82
- Nouvelle proposition du présidium pour les articles sur les droits économiques et sociaux et sur les clauses horizontales.....	107
EXTRAITS DES CONCLUSIONS DU CONSEIL EUROPEEN DE COLOGNE (3 ET 4 JUIN 1999).....	113
EXTRAITS DES CONCLUSIONS DU CONSEIL EUROPEEN DE TAMPERE (15 ET 16 OCTOBRE 1999).....	115

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Avec la réforme de ses institutions préalable à son élargissement à l'Est, l'adoption d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est sans conteste le grand dossier sur la table de l'Europe des Quinze en cette année 2000.

Il s'agit en effet de la doter d'un texte affirmant les principes essentiels qui forgent son identité en recensant et en proclamant au niveau de l'Union ces droits et libertés que chaque Etat membre considère comme inhérents à la personne humaine et place, à ce titre, au sommet de sa hiérarchie des valeurs.

La proclamation de cette Charte relèvera du Conseil européen qui, selon l'agenda convenu à Cologne en juin 1999, devrait y procéder lors de sa réunion de Nice, en décembre prochain. Il le fera sur la base d'un projet dont la rédaction a été confiée par le Conseil européen de Tampere à une enceinte (qui a pris la dénomination de « Convention ») composée de parlementaires nationaux et européens ainsi que de représentants de chefs d'Etat et de gouvernements et du président de la Commission.

Cette méthode inédite souligne bien le caractère éminemment politique de la démarche dont l'objectif est d'adresser un message fort, percutant, aux citoyens en leur montrant que l'Europe qui se construit depuis un demi-siècle n'est pas seulement, comme on l'affirme parfois, celle des

industriels et des banquiers, qu'elle ne se limite pas à un grand marché, un budget et une monnaie.

Ce message, il s'adressera non seulement aux citoyens de l'Union d'aujourd'hui, mais aussi à ceux de l'Union de demain et, partant, à tous les pays candidats à l'adhésion qui doivent savoir que cet ensemble dont ils aspirent à faire partie repose sur un socle de valeurs communes à tous les Etats.

Pourtant, à côté de cet objectif clairement identifié, la rédaction d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne soulève son lot d'interrogations et, selon le sentiment que l'on éprouve à l'égard de la construction européenne, suscite espoirs ou craintes, voire arrière-pensées.

Beaucoup en effet voient dans cette Charte, pour s'en réjouir ou s'en inquiéter, l'embryon d'une constitution européenne et même le début d'une marche qui conduirait irrésistiblement vers une Europe fédérale.

Conscient des enjeux de ce texte, le Sénat a débattu à plusieurs reprises de ces interrogations aussi bien au sein de sa délégation pour l'Union européenne qu'en séance publique.

La première d'entre elles concerne **le contenu de la future Charte** : celle-ci doit-elle, et si oui dans quelle mesure, aller au-delà de la reprise pure et simple des droits d'ores et déjà consacrés dans d'autres textes ou par la jurisprudence ?

D'aucuns craignent en effet que, en consacrant des droits qui ne figurent pas dans le champ des compétences de l'Union (droit à l'éducation, droit de grève...), la Charte étende le domaine d'investigation de celle-ci ou, à tout le moins, légitime des initiatives dans des matières qu'une bonne application du principe de subsidiarité réserve aux Etats membres. A l'opposé, d'autres font valoir que la Convention, organe que le Conseil européen a voulu politique, ne saurait se limiter à un simple travail de codification et ce d'autant plus que les citoyens ne comprendraient pas que la Charte se borne à reprendre la Convention européenne des droits de l'homme, faisant en quelque sorte l'impasse sur les droits économiques et sociaux et sur ce que l'on appelle les nouveaux droits (ceux liés à la bioéthique, aux nouvelles technologies, à la consommation, au fonctionnement de l'administration...).

Toujours en ce qui concerne le contenu de la Charte, la question se pose, comme l'a souligné notre collègue Pierre Fauchon, de l'opportunité d'y insérer un article sur les devoirs. Si l'on veut en effet adresser un message clair aux citoyens, peut-être serait-il en effet utile de rappeler qu'il n'est pas de liberté sans devoirs, de démocratie sans civisme, ni de citoyenneté sans

responsabilité. Cette notion de responsabilité est d'ailleurs jugée préférable par certains à celle de devoir. Mais l'idée reste la même et a reçu de nombreux soutiens, dont celui de M. Pierre Moscovici, ministre délégué chargé des Affaires européennes.

La deuxième série d'interrogations soulevées par le projet de Charte des droits fondamentaux a trait aux statuts du futur texte : **doit-il revêtir un caractère juridiquement contraignant** (par exemple en étant incorporé au traité) **ou consistera-t-il en une simple déclaration de principe ?**

La réponse appartient au Conseil européen et M. le Ministre délégué aux Affaires européennes considère qu'elle dépendra avant tout du contenu qui sera donné à la Charte. Pourtant, à l'inverse, nul ne contestera que le contenu lui-même dépende dans une certaine mesure de la valeur juridique qui sera conférée au texte en préparation. Dans ces conditions, retenant la sage suggestion de son président, M. Roman Herzog, la Convention a décidé de conduire ses travaux partant de l'hypothèse que son projet pourrait être érigé en texte juridiquement contraignant par le Conseil européen.

Une autre interrogation, étroitement liée à la précédente, concerne **l'articulation entre la future Charte et la Convention européenne des droits de l'homme**, avec en filigrane le risque de conflits de jurisprudence entre la Cour de Luxembourg et celle de Strasbourg. Excellamment mises en avant par M. Daniel Hoeffel, les conséquences d'une mauvaise articulation sont souvent avancées par les tenants d'une Charte qui ne constituerait qu'une déclaration solennelle sans valeur juridique. Il semble pourtant difficile que la Charte ne se voie pas conférer, à terme plus ou moins lointain, un caractère contraignant dans la mesure où, comme l'a souligné M. Hoeffel et comme l'ont rappelé plusieurs orateurs lors du débat en séance publique, il s'agira précisément de combler un vide juridique tenant au fait que la Communauté européenne n'est pas justiciable de la Cour européenne des droits de l'homme. Une solution pourrait, selon certains, résider dans l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme, mais M. Pierre Moscovici a formellement écarté cette hypothèse.

Il appartiendra à la Convention et au Conseil européen, chacun dans le cadre de ses responsabilités, de répondre à toutes ces interrogations. Mais le Sénat ne pouvait rester en dehors d'un tel débat. Le présent rapport reprend l'ensemble des interventions effectuées soit au sein de sa délégation pour l'Union européenne, soit en séance publique, à l'occasion d'une question orale avec débat déposée sur ce sujet.

I. TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

A. RÉUNION DU 23 FÉVRIER 2000

1. Communication de M. Hubert Haenel sur les travaux de la Convention chargée d'élaborer la Charte

C'est le Conseil européen de Cologne qui, en juin 1999, sur une initiative de la présidence allemande de l'Union européenne, a posé le principe de l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et souhaité qu'un projet soit élaboré à cette fin par une « *enceinte composée de représentants des chefs d'Etat et de gouvernement et du président de la Commission européenne ainsi que de membres du Parlement européen et des parlements nationaux* ».

A Tampere, les 15 et 16 octobre, un Conseil européen spécifiquement consacré aux questions de justice et d'affaires intérieures a défini la **composition de cette enceinte qui comporte soixante-deux membres**, à savoir :

– **quinze représentants des chefs d'Etat ou de gouvernement**. La France a désigné M. Guy Braibant, éminent juriste que l'on ne présente plus ;

– **un représentant du président de la Commission européenne** ; M. Prodi a désigné M. Vitorino, commissaire chargé des questions de justice et d'affaires intérieures ;

– **seize membres du Parlement européen** ;

– **trente membres des parlements nationaux**, à raison de deux par parlement ;

En cas d'empêchement, les membres peuvent être remplacés par des suppléants.

Le Président du Sénat m'a alors désigné ainsi que Mme Marie-Madeleine Dieulangard, respectivement comme titulaire et suppléante, tandis que le Président de l'Assemblée nationale désignait parallèlement M. François Loncle et Mme Nicole Ameline. Enfin, c'est Mme Jacqueline Dutheil de la Rochère qui est suppléante de M. Guy Braibant.

L'élaboration de ce projet de Charte est intéressante non seulement en raison des nombreuses questions de fond qu'elle soulève, mais aussi par la méthode retenue.

1) La méthode retenue

a) *La composition de l'enceinte*

Il me semble important d'insister tout d'abord sur le fait que, **pour la première fois, des parlementaires nationaux et des parlementaires européens sont associés es qualités en amont à la préparation d'un texte européen.** Cela me paraît intéressant à un double titre :

– d'abord parce que cela confère **une légitimité parlementaire** à l'élaboration d'un texte fondamental ; nous avons suffisamment regretté par le passé que les mécanismes institutionnels de l'Union européenne aboutissent à un transfert de compétences du pouvoir législatif au pouvoir exécutif pour ne pas nous féliciter de cette novation,

– ensuite parce que **les deux légitimités parlementaires de l'Union européenne** -celle qui découle des parlements nationaux et celle qui résulte de l'élection du Parlement européen- se trouvent réunies et en mesure de travailler en complémentarité.

Mais au-delà de cette première originalité, il me semble que le Conseil européen a apporté **un élément nouveau particulièrement intéressant en faisant participer à cet organe de travail des représentants des chefs d'Etat ou de gouvernement.** Cet apport est utile d'abord parce que nous savons bien que, dans un régime parlementaire moderne, un travail normatif résulte de la collaboration du législatif et de l'exécutif et non des seuls débats du législatif. Mais il est particulièrement judicieux en l'occurrence parce que l'expérience a montré que le travail en commun de parlementaires nationaux et de parlementaires européens sans apport extérieur ne peut, indépendamment de la volonté des uns et des autres, que s'effectuer au détriment des parlementaires nationaux qui, très vite, se trouvent en position d'infériorité.

Ce fut la leçon que tirèrent unanimement tous les parlementaires nationaux qui participèrent, en novembre 1990 à Rome, à la *Conférence des Parlements de la Communauté européenne*, que l'on a appelée aussi **Assises**. Il n'est pas inutile de rappeler à cet égard les remarques formulées alors par mon prédécesseur, le président Jacques Genton, dans le rapport qui, au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, rendait compte alors des travaux de ces **Assises** qui avaient rassemblé 173 membres des Parlements nationaux des Etats membres et 85 membres du Parlement européen, soit deux-tiers de parlementaires nationaux et un tiers de parlementaires européens. Le

président Jacques Genton relevait alors que, en dépit de l'infériorité numérique de sa représentation, la délégation du Parlement européen avait dominé de bout en bout la *Conférence* en raison de son homogénéité, des travaux antérieurs menés au sein du Parlement européen et de son esprit de corps. Et il ajoutait que les délégations des parlements nationaux s'étaient comportées en revanche « *comme des novices, peu accoutumées à ce genre de débat, mal adaptées à ces exercices éloignés des habitudes politiques nationales, moins animées aussi d'un souffle commun* ». Je dois dire que les deux réunions des parlementaires nationaux membres de l'enceinte auxquelles j'ai participé m'ont confirmé la pertinence de ces remarques. Il est à l'évidence long et difficile de faire travailler avec efficacité 30 parlementaires qui jusque-là n'ont jamais été associés à une entreprise commune et qui, donc, ne se connaissent pas.

J'ai cru utile de souligner la composition originale de l'enceinte chargée d'élaborer la Charte car je crois que, si l'expérience s'avère positive, il serait possible d'y recourir à nouveau pour d'autres travaux européens où l'expérience et la légitimité des parlementaires nationaux pourraient être utilement mises à profit.

b) Les méthodes de travail

Les méthodes de travail ont été définies, dans le cadre des lignes tracées par le Conseil européen, lors des deux séries de réunions que nous avons tenues jusqu'à ce jour : la première, le 17 décembre, à l'occasion de laquelle nous avons élu le président de l'enceinte, M. Roman Herzog, qui a été président de la République fédérale d'Allemagne de 1994 à 1999 après avoir été président de la Cour constitutionnelle fédérale de 1987 à 1994. Le matin même, la délégation des parlementaires nationaux s'était réunie pour élire son président, M. Gunnar Jansson, député finlandais, qui est donc à ce titre vice-président de l'enceinte. Les deux autres vice-présidents sont MM. Mendez de Vigo, au nom du Parlement européen, et M. Bacelar de Vasconcellos, représentant du gouvernement portugais. Ce dernier sera remplacé par M. Braibant au second semestre.

Le Président Herzog, les vice-présidents et le commissaire Vitorino constituent le **comité de rédaction de la Charte** et sont assistés dans cette tâche par le secrétariat général du Conseil, qui assure le secrétariat de l'enceinte.

Je dis « enceinte » car il s'agissait là du terme retenu par le Conseil européen et par lequel nous avons désigné cet organe jusqu'au 1^{er} février. Mais le 1^{er} février, à une très large majorité, les membres ont décidé de substituer le terme « **Convention** » à celui d'enceinte. La dénomination officielle de cette structure est donc à présent « **Convention chargée de l'élaboration d'un projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** ».

La Convention, dont le projet de Charte doit être soumis au Conseil européen de Nice, **prévoit de tenir quatre nouvelles sessions de deux jours dont la dernière aurait lieu les 18 et 19 octobre. Ces réunions plénières seront préparées par des réunions informelles** qui tiendront lieu de groupes de travail et auxquelles pourront assister tous les membres de la Convention, titulaires ou suppléants. Jusqu'à mi-octobre, la Convention devrait ainsi tenir douze sessions informelles de deux jours.

De facto, la seule différence entre les réunions formelles et les réunions informelles concernent le statut des suppléants : invités à toutes les réunions, ils ne pourront prendre la parole et voter dans le cadre d'une réunion formelle qu'en l'absence du titulaire ; ils pourront en revanche intervenir, même si le titulaire est présent, au cours des réunions informelles, étant précisé que celles-ci ne donneront jamais lieu à un vote.

Concrètement, les discussions au sein de la Convention auront pour support une liste de droits que le Président Herzog nous a adressée. M. Herzog souhaiterait que la Convention ait dressé avant l'été l'inventaire des droits qui figureraient dans son projet de Charte.

2) Les questions de fond

J'en viens ainsi, après les questions de méthode, aux **questions de fond** qu'a abordées la Convention lors de ses réunions des 1^{er} et 2 février :

– quels droits doivent figurer dans la future Charte ?

– quelle sera sa valeur juridique et comment s'articulera-t-elle avec d'autres textes, notamment avec la Convention européenne des droits de l'homme ?

a) Quels droits ?

En ce qui concerne la première question, celle du contenu de la Charte, le débat porte sur le point de savoir si et, si oui, dans quelle mesure, nous devons aller au-delà de la reprise pure et simple de droits d'ores et déjà consacrés dans d'autres textes ou par la jurisprudence.

Pour simplifier, je dirai que **deux conceptions du rôle de la Convention se sont fait jour** :

– **pour certains, il nous appartiendrait de reprendre et le cas échéant de préciser l'existant.** Les tenants de cette thèse, défendue notamment par le représentant de Tony Blair, Lord Goldsmith, s'appuient sur les conclusions du Conseil européen de Cologne qui réclamaient le recensement « *des droits fondamentaux en vigueur au niveau de l'Union [...] de manière à leur donner une*

plus grande visibilité ». Dans cette optique, la Convention serait donc appelée en quelque sorte à codifier des droits reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte sociale européenne, la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, les traditions constitutionnelles communes des Etats membres ou la jurisprudence de la Cour de justice.

– à l'opposé de cette thèse, d'autres membres de la Convention semblent souhaiter aller au-delà de cette simple codification. Ceux-là peuvent tirer argument de la composition même de la Convention, que le Conseil européen a voulu politique et qui comprend en effet, à commencer par M. Herzog, des personnes qui ont exercé d'importantes fonctions dans leur pays.

La Convention n'ayant procédé à aucun vote, il n'est pas aisé de déterminer avec précision le rapport des forces en présence. Il semble cependant que la seconde thèse, d'ailleurs soutenue par le président Herzog, soit majoritaire, la première rassemblant essentiellement des suffrages nordiques et britanniques.

Pour ma part, je suis intervenu pour dire que la Convention devait s'efforcer de montrer que l'Union européenne ce n'est pas seulement, comme on le croit parfois, l'Europe des banquiers, que c'est également l'Europe des hommes et des citoyens et qu'il nous appartient de délivrer un message fort à l'opinion publique en soulignant tout ce qui fait l'identité européenne. Et j'ai expliqué qu'il me paraîtrait intéressant que, avant le dispositif même de la Charte, figure une sorte de préambule exprimant ce message. J'ai par ailleurs posé la question de la définition d'un droit fondamental. Qu'est-ce qu'un droit fondamental ? Quelle est sa spécificité, s'il y en a, par rapport à un droit de l'homme ou à une liberté publique ?

Sur le contenu, la discussion ne fait que commencer. Le Président Herzog considère toutefois que, même si la Convention décidait d'aller au-delà d'une simple codification, cela ne conduirait pas à de profondes modifications. Il sera en effet difficile, fait-il valoir, de trouver un droit fondamental qui ne soit consacré par aucun texte européen ni par la jurisprudence, sauf à entrer dans le détail -ce que refuse M. Herzog- en mentionnant par exemple, comme cela a été proposé, le droit des femmes à intégrer les forces armées.

b) Quelle valeur juridique ?

En ce qui concerne la valeur juridique de la future Charte, une opposition est également apparue entre, d'une part, les tenants d'un texte contraignant et, d'autre part, ceux qui souhaitent un catalogue de droits qui constituerait certes une référence, mais n'aurait pas en lui-même un caractère contraignant.

C'est un problème fondamental, mais qui n'est pas du ressort de la Convention. Certes, il serait utile de savoir si la future Charte sera par exemple intégrée aux traités car la portée d'un texte n'est pas sans influence sur son contenu. Néanmoins, la décision finale échappera à la Convention car c'est au Conseil européen qu'il appartiendra de dire s'il souhaite que la Charte soit ou non revêtue d'un caractère contraignant.

Les conclusions du Conseil européen de Cologne sont très explicites à cet égard puisqu'elles mentionnent que :

« L'enceinte doit présenter un projet en temps utile avant le Conseil européen en décembre de l'an 2000. Le Conseil européen proposera au Parlement européen et à la Commission de proclamer solennellement, conjointement avec le Conseil, une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la base dudit projet. Ensuite il faudra examiner si et, le cas échéant, de quelle manière, la Charte pourrait être intégrée dans les traités. »

M. Herzog a donc parfaitement résumé la situation en disant que la Convention devait élaborer un projet de Charte dont le Conseil européen pourrait décider l'intégration tel quel dans les traités, sous réserve de l'autorisation de ratifier que devraient donner les parlements nationaux.

Je précise toutefois, car l'erreur est souvent faite, que la future Charte aurait *a priori* vocation à s'appliquer aux institutions de l'Union et non directement aux Etats membres.

Je ne reviendrai pas sur la question de l'articulation de la future Charte avec la Convention européenne des droits de l'homme, qui est l'objet de la communication de notre collègue Daniel Hoeffel. Je dirai seulement que certains membres ont soulevé la question de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention mais, là encore, ce n'est pas une question qui relève du mandat que nous a donné le Conseil européen.

Je vous tiendrai bien entendu informés de l'évolution des travaux de la Convention. J'ai l'intention de les suivre assidûment, non seulement parce que le sujet en vaut la peine, mais aussi parce que je trouve excellent le fait d'associer des parlementaires en amont sur un texte aussi important. Si cette expérience porte ses fruits, si elle montre l'utilité de l'association de parlementaires nationaux, de parlementaires européens et de représentants des chefs d'Etat et de gouvernement, nous pourrions alors la renouveler dans d'autres domaines. Je pense en particulier à la justice, conformément à ce qu'avait proposé Pierre Fauchon il y a deux ans.

2. Communication de M. Daniel Hoeffel sur les débats de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la Charte

Ma contribution portera sur le débat qui s'est déroulé le 25 janvier dernier au sujet de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans le cadre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Cela fait de nombreuses années que le Conseil de l'Europe se préoccupe de ses relations avec l'Union européenne.

Il était normal que cette préoccupation porte plus particulièrement sur l'articulation de la Convention européenne des droits de l'homme et de la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme avec l'ordre juridique communautaire.

Si vous me le permettez, je voudrais d'abord décrire la situation actuelle avant de vous rapporter la solution envisagée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe au problème posé.

I - Le régime des droits de l'homme en Europe

a) La Convention européenne des droits de l'homme

La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a été signée en 1950 et complétée par de nombreux protocoles.

Sa principale originalité est d'être dotée d'un mécanisme de contrôle supra-national. Il s'agit, depuis le 1^{er} novembre 1998, d'une Cour unique et permanente dont les arrêts sont obligatoires pour les Etats adhérents.

Les quarante et un Etats qui composent le Conseil de l'Europe sont tous signataires de la Convention et acceptent donc la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette Cour est composée d'un juge par Etat membre, élu par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

L'engagement de souscrire à la Convention est même devenu une condition d'adhésion au Conseil de l'Europe.

On l'aura compris, les quinze Etats de l'Union européenne ont souscrit depuis longtemps la Convention, l'ont incorporée dans leur droit interne et sont soumis à la juridiction de la Cour de Strasbourg.

Une jurisprudence très abondante a d'ailleurs contribué à inspirer nombre de réformes législatives dans les Etats de l'Union européenne et la jurisprudence

de la Cour est désormais une référence pour leurs tribunaux, en particulier en France.

b) L'Union européenne et les droits de l'homme

A l'origine, le traité de Rome était essentiellement un mode d'organisation des relations économiques entre les Etats qui formaient précisément la Communauté Economique Européenne. Sans doute, la liberté de circulation des personnes s'apparentait-elle à la liberté d'aller et venir. De même, certains principes de non-discrimination, notamment entre hommes et femmes dans l'exercice d'une activité professionnelle, s'apparentent-ils à des « droits de l'homme » dans la conception classique.

Ces garanties semblaient cependant comme accessoires aux libertés économiques.

A partir de l'Acte unique européen, les traités ont fait mention de la soumission de l'ordre juridique communautaire aux droits de l'homme en particulier aux principes généraux de valeur constitutionnelle dans les différents Etats membres, et, explicitement, à la Convention européenne des droits de l'homme.

Toutefois, cette référence à la Convention reste une « ardente obligation » de valeur essentiellement morale puisqu'elle n'est pas située dans le dispositif normatif des traités, mais dans leur préambule.

Il subsiste donc **un vide juridique dans l'espace de l'Union européenne** : si toutes les personnes vivant dans cet espace (y compris celles qui n'ont pas la citoyenneté d'un Etat membre) peuvent se prévaloir devant la Cour de Strasbourg des garanties de la Convention européenne des droits de l'homme contre des normes ou décisions des autorités publiques qui leur font grief, en revanche **les actes et décisions émanant des organes communautaires ne sont pas soumis, quant à eux, à un contrôle de légalité au regard des droits de l'homme**. La Cour de justice de Luxembourg ne peut qu'examiner la conformité de ces actes aux dispositions des traités, même si sa jurisprudence, extensive, a pu faire à plusieurs reprises référence aux droits de l'homme conformément à la proclamation contenue dans le préambule des traités européens.

II - L'articulation entre l'ordre juridique communautaire et la Cour européenne des droits de l'homme

Pour combler ce vide juridique et sur la base de cette référence dans le préambule des traités européens, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a, à plusieurs reprises, invité l'Union européenne à formaliser la soumission de l'ordre juridique communautaire à la Convention européenne des

droits de l'homme au moyen d'une adhésion de l'Union qui s'ajouterait donc aux adhésions individuelles des quinze Etats membres.

Cette solution a été longtemps soutenue par le Parlement européen. Elle l'a été également occasionnellement par la Commission européenne.

En revanche, elle a fait l'objet d'un avis défavorable de la Cour de justice des Communautés européennes et ne semble pas avoir rencontré le soutien des gouvernements des Etats membres. C'est donc une tout autre orientation qui se dégage avec le projet d'adoption d'une Charte des droits fondamentaux propre à l'Union européenne.

a) La Résolution adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 25 janvier 2000

L'Assemblée du Conseil de l'Europe a consacré un débat à la Charte européenne des droits fondamentaux lors de sa première session de l'année 2000 il y a un mois. Les rapporteurs, dont M. Claude Evin, au nom de la commission des Affaires sociales de cette Assemblée, ainsi que tous les intervenants se sont prononcés en faveur d'une **incorporation des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme dans la future Charte**. Ils se sont également prononcés pour la modification des traités européens afin de rendre possible l'adhésion de l'Union européenne à cette Convention. Je suis moi-même intervenu en ce sens au nom de mon groupe le Parti populaire européen.

Tel est le sens de la Recommandation 1439 adressée aux gouvernements des Etats du Conseil de l'Europe, parmi lesquels bien entendu les quinze Etats de l'Union européenne, tel est également le sens de la Résolution 1210 adressée à l'Union européenne.

Ces propositions sont d'ailleurs conformes à celles que formulait le Professeur Simitis dans son rapport à l'adresse de l'Union européenne en février 1999.

b) L'approche de l'Union européenne

Il se trouve que M. Romano Prodi, président de la Commission européenne, s'est exprimé le matin même de ce débat devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Je voudrais citer les propos qu'il a tenus devant nous : « *La question de l'adhésion de la Communauté à cette Convention reste ouverte, mais sans vouloir en préjuger, il est utile que l'Union se dote d'une Charte des droits fondamentaux afin de se rapprocher de ses citoyens. La rédaction de cette Charte offrira une*

chance unique d'établir un système cohérent et efficace de défense des droits de l'homme en Europe.

» Je sais que cette Assemblée est très attentive aux travaux menés sur la Charte et je me félicite que le Conseil de l'Europe y soit représenté en tant qu'observateur. Je peux vous assurer que la Commission est pleinement consciente qu'il faut éviter toute incohérence entre la Charte et la Convention, ou entre les jurisprudences des deux Cours européennes. »

Je pense qu'on est conscient à la Commission européenne comme dans les gouvernements des Etats membres du difficile exercice dans lequel s'est engagée l'Union européenne.

Lors du colloque organisé par l'Institut Alain Poher au Sénat le 3 mai 1999 pour marquer le vingt-cinquième anniversaire de la ratification par la France de la Convention européenne des droits de l'Homme, Mme Elisabeth Guigou, dans son allocution de clôture, a déclaré : *« La complémentarité entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe est réelle »*, sans plus de précision sur la mise en œuvre de cette complémentarité.

Il faut rappeler qu'une ambiguïté court depuis l'origine de la proposition de doter l'Union européenne d'une déclaration des droits fondamentaux.

Cette initiative issue originellement du Parlement européen a été reprise par certains Etats membres, en particulier la République fédérale d'Allemagne.

Pour beaucoup, **elle se confond avec la revendication de doter l'Union européenne de la personnalité juridique et d'une Constitution en bonne et due forme, ainsi que l'établissement d'une pleine citoyenneté européenne qui ne soit pas limitée à certaines capacités électorales.**

Dès lors, il s'agit dans l'esprit de beaucoup de constituer une nouvelle liste de droits individuels dont le mécanisme de contrôle serait attribué à la Cour de justice des Communautés européennes, la Cour de Luxembourg.

Pourtant le seul vide juridique actuel est celui du contrôle des actes communautaires au regard des droits de l'homme puisque toutes les autres normes applicables aux citoyens des quinze Etats membres et même des ressortissants extracommunautaires se trouvant sur le territoire d'un de ces Etats sont d'ores et déjà garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et la Cour de Strasbourg.

Malgré l'assurance, d'ailleurs peu circonstanciée, donnée par M. Romano Prodi d'*« éviter toute incohérence entre la Charte et la Convention*

ou entre les jurisprudences des deux Cours européennes », le risque est donc grand que s'instaure une divergence entre les deux ordres juridiques.

III - Des solutions nécessairement complexes comportant des risques à considérer

a) Les risques d'une Europe à deux vitesses

Je voudrais insister sur ces risques de divergences quant aux espaces respectivement régis, quant à la substance des droits garantis et enfin, quant aux mécanismes de contrôle.

Le risque d'une Europe à deux vitesses : à peine dix ans après la réconciliation du continent européen sur la base de l'Etat de droit, réconciliation consacrée par la soumission des quarante et un Etats du Conseil de l'Europe à la Convention européenne des droits de l'homme et à la Cour de Strasbourg, on voit poindre le risque d'une nouvelle division. Ce serait un message particulièrement fâcheux alors même que la démocratisation et la protection des droits de l'homme dans certains Etats d'Europe centrale et orientale sont bien loin d'être parachevées.

Le risque de divergence quant aux droits garantis : ou bien la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reprend sans aucune variation la définition des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et, dès lors, on ne comprend pas bien l'exercice ; ou bien la Charte de l'Union européenne va au-delà et il ne faut pas sous-estimer le risque de surenchère menaçant de fragiliser un peu plus l'acceptation des disciplines collectives et même des repères essentiels du lien social.

Le risque principal tient évidemment à l'institution d'un double mécanisme de contrôle au cas où les garanties énoncées dans la Charte de l'Union européenne s'appliqueraient non pas seulement aux actes communautaires, mais à toute norme ou décision visant une personne se trouvant sur le territoire de l'un des quinze Etats membres ; et au cas où la Charte des droits fondamentaux serait incorporée dans la partie normative des traités et donc susceptible de recours juridictionnel devant la Cour de justice des Communautés européennes.

b) Des mécanismes nécessairement complexes

Le risque est donc très sérieux d'une divergence des droits garantis et de la jurisprudence des deux Cours, celle de Strasbourg et celle de Luxembourg.

Certains ont objecté que la solution recommandée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne, poserait elle-même des problèmes.

Ainsi, la Cour de justice des Communautés européennes saisie à l'occasion d'un litige portant sur un acte ou une décision communautaire d'une question touchant aux droits de l'homme, devrait saisir la Cour de Strasbourg par voie d'exception préjudicielle afin de faire trancher la question posée au regard de la Convention européenne des droits de l'homme. Et ce n'est qu'ensuite que la Cour de Luxembourg pourrait statuer sur le litige.

Sous ce régime, c'est une Cour européenne des droits de l'homme composée de quarante et un juges émanant en majorité d'Etats non-membres de l'Union européenne qui devrait statuer sur un acte communautaire dont ces juges ignorent à peu près tout. Ce mécanisme ferait en outre apparaître la Cour de Luxembourg comme soumise aux avis de la Cour de Strasbourg dans une matière aussi éminente que les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

Ces difficultés expliquent sans doute l'avis négatif de la Cour de justice de Luxembourg à l'égard d'une adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, tout autant que l'absence de personnalité juridique de l'Union.

Sans doute pourrait-on imaginer la constitution de la Cour européenne des droits de l'homme en une chambre spécialisée dans l'examen des questions ressortissant à l'ordre juridique communautaire. Ne siègeraient alors en cette formation que les juges élus au titre des Etats membres de l'Union européenne.

Sans doute ce mécanisme est-il complexe mais il a le grand mérite de préserver la cohérence du régime des droits de l'homme à l'intérieur de l'espace de l'Union européenne et entre cet espace et le reste du continent européen.

D'ailleurs, l'élaboration d'une Charte de l'Union européenne autonome ne conduirait pas à un régime moins complexe et comporterait de toutes façons de très sérieux inconvénients.

*

La divergence de la définition des droits entre la future Charte des droits fondamentaux, ainsi que la divergence des mécanismes de contrôle et donc des jurisprudences, voire leur concurrence plus ou moins anarchique au cas où la Charte régirait non seulement les actes communautaires, mais également les normes et les décisions nationales n'apporteraient sans doute pas une sécurité supplémentaire aux citoyens de l'Union. En outre, les inévitables conflits de droits et conflits de juridiction ne contribueraient pas à la lisibilité et d'une construction européenne devant laquelle nos concitoyens ne se perdent déjà que trop.

Sans doute le Parlement européen est-il d'abord animé d'une volonté d'« affichage politique » comme il l'a déjà été lors de l'institution d'un Observatoire des phénomènes racistes et xénophobes de l'Union européenne, alors

même que nos collègues étaient parfaitement conscients du double emploi avec la commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe.

Notre collègue Pierre Fauchon, dans son intervention au colloque du 3 mai 1999, avait d'ailleurs souligné, s'agissant de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme ou de l'élaboration d'un catalogue des droits propres à l'Union, que « *la question est plus politique que juridique* ».

Pour conclure, je crois que nous devons **inviter le Gouvernement français à éviter toute divergence entre la Convention européenne des droits de l'homme et la future Charte des droits fondamentaux dans la définition même des droits. Nous devons également l'inviter à faire preuve de circonspection à l'égard d'une incorporation de la Charte dans les Traités européens qui entraînerait la compétence de la Cour de justice de Luxembourg et donc une concurrence fâcheuse avec la Cour de Strasbourg.** Et enfin, il conviendrait de bien préciser que la Charte ne régit que les actes communautaires et laisse donc entier le système des droits reconnus à toutes les personnes présentes sur le territoire communautaire, qu'elles aient ou non la citoyenneté d'un des Etats membres. Il convient donc de laisser entier le mécanisme de la protection de ces droits par la Cour de Strasbourg au moyen, le cas échéant, des recours individuels.

3. Compte rendu sommaire des débats

M. Paul Masson :

Je souhaiterais poser deux questions.

La première est d'ordre juridique : la Convention a-t-elle la possibilité d'élargir sa mission par rapport à ce qui a été prévu à Cologne ? Le mandat donné alors par le Conseil européen me semble fort clair et j'approuve le représentant du gouvernement britannique lorsqu'il affirme que la Convention doit se limiter à l'inventaire des droits existants.

Ma seconde question est d'ordre politique : le gouvernement français a-t-il une position sur ce point fondamental du mandat de la Convention, et vous-même, représentant du Sénat, avez-vous pris contact avec MM. Braibant et Loncle pour recueillir leurs points de vue et, si besoin est, vous concerter avec eux ?

M. Hubert Haenel :

Personnellement, je pense que la Convention ne peut pas sortir du mandat délivré par le Conseil européen. J'ai l'impression que cette position est aussi celle de M. Herzog et de la majorité des membres de la Convention. Cela me paraît d'autant plus normal que nous ne sommes chargés que d'élaborer un projet qui sera soumis au Conseil européen : que deviendrait un texte qui ne respecterait pas les lignes tracées par les chefs d'Etat et de gouvernement ?

En ce qui concerne votre seconde question, je souhaite en effet que les représentants du gouvernement et du Parlement français se fassent rapidement une religion. C'est d'ailleurs pour cette raison que j'ai voulu recueillir dès aujourd'hui vos premières impressions. Pour ma part, j'ai discuté avec M. Braibant et M. Loncle et nous allons continuer. Nous serons parfaitement éclairés sur la position de l'exécutif français lorsque M. Braibant aura pu s'entretenir avec tous les responsables intéressés, c'est-à-dire, outre le chef de l'Etat et le Premier ministre, avec les membres du gouvernement concernés.

M. Paul Masson :

Nous devons bien être conscients du fait que, selon le contenu et la portée juridique de la future Charte, nous pourrions être amenés à une nouvelle révision de notre Constitution sur des points essentiels. Il est donc indispensable de prendre toute la mesure des droits qui pourraient figurer dans la Charte. Considérera-t-on, par exemple, les droits des minorités comme des droits fondamentaux ?

M. Lucien Lanier :

La question est posée aussi pour le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

M. Hubert Haenel :

Elle se pose pour beaucoup de droits si j'en juge par tous ceux qui ont été évoqués. Ce fut par exemple le cas pour les droits des minorités, bien que ceux-ci ne figurent pas dans la liste de M. Herzog.

M. Pierre Fauchon :

Il est à mon avis indispensable que l'Union européenne se dote d'un système de valeurs sous la forme d'un texte tel qu'une Charte des droits fondamentaux. Il me semble d'ailleurs que le traité d'Amsterdam en a posé le principe : en prévoyant la possibilité de sanctionner un Etat qui ne respecterait pas certaines valeurs essentielles, il postulait l'existence et à terme la définition de ces valeurs. Je précise qu'il serait souhaitable de se demander si,

outre des droits fondamentaux, ces valeurs ne comprennent pas aussi des devoirs fondamentaux.

M. Hubert Haenel :

Je crois en effet que la question des devoirs mérite d'être posée. J'ajoute que toutes ces valeurs constitueront, quelle que soit la portée juridique donnée à la Charte, des références pour les pays désireux d'adhérer à l'Union européenne.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard :

J'ai fort apprécié l'exposé limpide de M. Hoeffel. Cela étant, il semble considérer qu'il suffirait que l'Union européenne adhère à la Convention européenne des droits de l'Homme pour se doter d'un texte en la matière applicable à ses institutions. Or, je crois qu'il pourrait être utile de concevoir un texte spécifique pour l'Union européenne, ne serait-ce que, comme l'a dit M. Haenel, pour servir de référence dans la perspective de l'élargissement. Il y a en effet des sujets sur lesquels l'Union européenne pourrait aller plus vite et plus loin que le Conseil de l'Europe. Je pense en particulier à la bioéthique, à l'environnement ou aux droits économiques et sociaux. C'est pourquoi je suis favorable à une Charte qui irait au-delà d'un simple inventaire, à une Charte qui, par son contenu, constituerait en quelque sorte le texte de l'identité européenne.

Quant à l'autre problème, celui de la portée juridique, je crois que la Charte devrait à terme être intégrée aux Traités.

M. Hubert Haenel :

La Convention va effectivement se pencher sur les droits que vous venez d'évoquer. Il m'a d'ailleurs semblé que la thèse d'une Charte se limitant à récapituler l'existant était minoritaire au sein de la Convention.

Mme Danielle Bidard-Reydet :

Il s'agit d'un sujet complexe, que notre Président a fort bien fait d'inscrire à l'ordre du jour de notre délégation. J'espère que nous aurons d'autres réunions sur cette question car la matière est dense.

M. Hubert Haenel :

Je vous rendrai régulièrement compte de l'évolution des travaux non seulement pour vous en informer, mais aussi pour recueillir votre avis.

Mme Danielle Bidard-Reydet :

Sur le fond, cette Charte est une chance, pour l'Union européenne, d'effacer cette image que l'opinion publique a souvent d'elle, celle d'une Europe du capital. Pour ce faire, le futur texte devrait mettre l'accent sur les droits des citoyens.

M. Lucien Lanier :

En ce qui concerne la mission impartie à la Convention, je donne personnellement raison à Lord Goldsmith. La Convention a un mandat du Conseil européen et elle doit s'y tenir. D'ailleurs, la priorité, c'est bien de recenser l'existant, de le préciser si besoin est, afin de bien identifier ces valeurs essentielles avant, le cas échéant, de discuter des droits que l'on pourrait ajouter et de leur valeur juridique.

M. Paul Masson :

La question est d'une importance telle que le Gouvernement devrait présenter sa position aux assemblées. J'imagine mal que le Parlement n'en débatten pas.

M. Hubert Haenel :

Je comptais justement demander à la Conférence des présidents l'organisation d'un débat en séance publique, si possible au printemps.

M. Simon Sutour :

Avez-vous pris contact avec les parlementaires européens français qui siègent au sein de la Convention ?

M. Hubert Haenel :

Je pense le faire prochainement. Cela étant, il faut bien être conscient du fait que ma situation n'est pas comparable à la leur : je suis, comme tous mes collègues parlementaires nationaux, le représentant d'une assemblée, et peu importe mon groupe politique ; chaque parlementaire européen, pour faire partie de la délégation du Parlement européen, n'en demeure pas moins rattaché à un groupe politique.

B. RÉUNION DU 15 MARS 2000

1. Communication de M. Pierre Fauchon sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : Charte des droits - Charte des devoirs

La méthode d'élaboration de la Charte, où la France est représentée à l'échelon parlementaire -Assemblée et Sénat- tout comme à l'échelon gouvernemental, nous permet de formuler des propositions et de les porter à la connaissance des autres participants, que ce soit lors des réunions de la Convention chargée d'élaborer la Charte, où le Sénat est représenté par le président Haenel, ou bien sur le site Internet du Conseil de l'Union européenne, qui contient une page dédiée à ces contributions.

Il me semble qu'une des contributions possibles que nous pourrions apporter serait de proposer d'inclure dans la Charte non seulement un énoncé des droits, mais aussi un énoncé des devoirs des citoyens européens. Je dirai plus loin que, pour ce que je veux exprimer, le mot « responsabilité » est peut-être meilleur que le mot de « devoir ». Mais provisoirement, je vais m'en tenir au terme « devoir » qui été consacré par l'histoire.

1) Justification de cette proposition

La Charte va, pour l'essentiel, codifier les droits fondamentaux déjà reconnus. Elle va donc comprendre deux séries de droits :

– **les droits-libertés** (telle la Déclaration de 1789) qui énoncent principalement des limitations des pouvoirs des autorités publiques (leurs pouvoirs doivent être contenus dans certaines limites, et ne doivent pas pouvoir s'exercer de façon arbitraire) ;

– **les droits-créances à contenu social**, qui créent des obligations pour la société. Or cette deuxième catégorie de droits -qui a tendance à s'étendre (par exemple, le droit au logement)- implique, plus clairement encore que la première, des devoirs pour les citoyens.

Cette relation droits/devoirs est au cœur des sociétés modernes, qui reposent -à l'opposé des sociétés traditionnelles fondées sur des hiérarchies permanentes- sur un contrat implicite entre égaux, donc sur la réciprocité. L'idée même de « contrat social » suggère que les droits des citoyens impliquent des devoirs pour les mêmes citoyens.

2) Quelques références

Pour des raisons historiques, l'accent a été mis jusqu'à présent sur les droits plus que sur les devoirs, mais ceux-ci ne sont pas absents des déclarations successives :

– la Déclaration de 1789 précise dans son préambule que, si une déclaration est nécessaire, c'est que pour que « *cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs* ». Le contenu même de la Déclaration de 1789 fait place à la notion de devoir. Par exemple, « *la liberté consiste à faire tout ce qui ne nuit pas à autrui* » (article 4) : la garantie de la liberté individuelle est donc associée au devoir de respecter la liberté d'autrui. Je rappelle que l'abbé Grégoire avait proposé que la Déclaration de 1789 contienne un énoncé des devoirs. Sa proposition n'avait pas obtenu la majorité, mais une minorité substantielle l'avait soutenue.

– la Déclaration du 5 fructidor an III (1795, régime du Directoire) contient une déclaration des devoirs complétant la déclaration des droits. (Article premier : « *La déclaration des droits contient les obligations des législateurs : le maintien de la société demande que ceux qui la composent connaissent et remplissent également leurs devoirs* »).

– la Constitution de 1848 fait place également, dans son préambule, à la notion de devoir. (Article 6 : « *Des devoirs réciproques obligent les citoyens envers la République, et la République envers les citoyens* ». Article 7 : « *Les citoyens doivent (...) participer aux charges de l'Etat en proportion de leur fortune ; ils doivent s'assurer, par le travail, des moyens d'existence, et, par la prévoyance, des ressources pour l'avenir ; ils doivent concourir au bien-être commun en s'entraidant fraternellement les uns les autres, et à l'ordre général en observant les lois morales et les lois écrites qui régissent la société, la famille et l'individu* »).

– plus près de nous, le préambule de la Constitution de 1946 reprend, en des termes plus sobres, un aspect des devoirs mentionné dans la Constitution de 1848 : en effet, ce préambule, toujours en vigueur (puisque le préambule de la Constitution de 1958 y fait référence) précise que « *chacun a le devoir de travailler* ».

– la Déclaration universelle des droits de l'homme (ONU) proclamée en 1948 fait également place à la notion de devoir (article premier : les êtres humains « *doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité* » ; article 29 : « *L'individu a des devoirs envers la Communauté* » ; il doit satisfaire aux exigences « *de la morale, de l'ordre public et du bien-être général* »).

– quelques constitutions européennes peuvent enfin être citées : celle de la République de Weimar (1919), la Constitution actuelle de l'Espagne (1978), la Constitution actuelle de la Pologne (1997), intègrent des déclarations des droits et des devoirs.

A ceux qui trouveraient un parfum « réactionnaire » à l'idée d'un énoncé des devoirs, on peut citer le troisième couplet de l'Internationale : « Pas de droits sans devoirs (...), pas de devoirs sans droits ».

3) Quel contenu donner à une déclaration européenne des devoirs ?

Je songe aux thèmes suivants :

– **les devoirs civiques** : voter, participer à la vie politique, s'informer, participer équitablement à l'impôt ;

– **les devoirs économiques** : travailler, participer à la création de richesses (ces devoirs sont une contrepartie nécessaire des droits sociaux, cf. Tony Blair) ;

– **les devoirs socio-culturels** : participer à la vie associative et culturelle notamment dans l'optique de la dimension européenne ;

– **les devoirs vis-à-vis de l'environnement** (devoirs vis-à-vis des générations futures) ;

– **les devoirs envers autrui** (tolérance, non abus de la liberté, entraide, devoirs envers les enfants et les personnes âgées).

4) Quelle opportunité ?

On peut certes discuter de l'opportunité d'un énoncé des devoirs. Les droits sont plus à la mode que les devoirs. Ne risque-t-on pas de « ringardiser » la déclaration européenne en y intégrant des devoirs ? Mais on peut penser aussi qu'une déclaration solennelle, faite pour durer, n'a pas nécessairement à se plier à l'individualisme ambiant.

Deux arguments d'opportunité me paraissent pouvoir être avancés en faveur d'une déclaration des devoirs :

– **la Charte européenne répond moins à un besoin juridique qu'à un souci politique.** C'est un aspect de l'affirmation politique de l'Europe, un signal adressé aux citoyens et aux Etats membres (actuels et potentiels). Or un message rédigé seulement en termes de droits est-il un bon signal ? Par cette Charte, nous allons en quelque sorte exprimer la philosophie de la construction européenne.

Est-ce que nous en donnons une présentation juste et honnête, en mentionnant seulement des droits et pas de devoirs ?

– Surtout, nous devons considérer **la spécificité de la Charte européenne**. Les diverses déclarations des droits dans les pays européens, et d'abord en France, ont surtout mis l'accent sur les droits parce qu'il s'agissait de les conquérir sur des régimes autoritaires, dont les pouvoirs n'étaient pas limités. L'Union européenne est dans une situation très différente. Elle n'est pas un empire. Elle repose sur une volonté commune de dépasser les affrontements et les haines entre les peuples européens ; elle est fondée sur la recherche d'une union toujours plus étroite entre les peuples, et non pas sur la volonté de limiter l'arbitraire d'un pouvoir préexistant ; elle est donc une construction, un véritable « contrat social » auquel participent des peuples d'une grande diversité, dont l'association doit être sans cesse consolidée et cimentée. Il me paraît donc particulièrement justifié, dans ce cas, d'insister sur la solidarité et la réciprocité, donc sur les devoirs. Je crois en outre que l'on pourrait corriger la connotation négative du terme de « devoir » en lui substituant la notion et le terme de « responsabilité », qui a le mérite d'introduire une réflexion plus large et plus actuelle.

2. Compte rendu sommaire des débats

M. Emmanuel Hamel :

J'approuve l'idée que la Charte doit contenir à la fois des droits et des devoirs, notamment pour mettre l'accent sur l'exigence de solidarité. Mais le statut de cette Charte m'inquiète : elle ne doit pas doter Bruxelles de nouveaux pouvoirs de sanction.

M. Yann Gaillard :

J'approuve la position de Pierre Fauchon. Il est dans le rôle du Sénat de savoir prendre du recul pour poser ce type de question. J'ai été particulièrement intéressé par l'accent mis sur la notion de contrat social. C'est une notion que la philosophie anglo-saxonne contemporaine a réhabilité depuis John Rawls. Nous devons nous en inspirer.

Mme Danièle Pourtaud :

Je reconnais que la conscience de la citoyenneté pose aujourd'hui problème. Mais je reste réservée sur l'idée d'une déclaration des devoirs. Si, dans un texte censé favoriser l'adhésion à l'idée européenne, on mentionne par exemple le « devoir de travailler », comment les chômeurs le ressentiront-ils ? De plus, des notions comme la solidarité, la fraternité, n'ont pas le même sens

selon les sociétés ; en réalité, nous les comprenons en référence à notre propre histoire, notre propre culture. Sur les droits fondamentaux, il est plus facile d'être d'accord. Enfin, j'observe que vous n'avez pas mentionné l'impératif d'égalité hommes/femmes.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard :

Il est vrai que nous sommes dans une société où l'on a tendance à revendiquer des droits et à oublier ses propres responsabilités. Mais en mettant l'accent sur ce point, est-ce que l'on ne change pas l'objet de la Charte ? Est-ce que ce type de problème entre dans la mission définie par le Conseil européen de Cologne ? Va-t-on changer le titre même de la Charte ?

M. Jacques Oudin :

Ce débat a une dimension sociologique. Les dix commandements n'énonçaient que des devoirs. La déclaration de 1789 n'a énoncé que des droits. Nous devons songer au contexte social de 1789, avec des privilèges pour une partie de la société et des charges pour l'autre : cela explique la tonalité de la déclaration. Aujourd'hui, les droits ont pris toute leur place, et il n'y a plus de morale religieuse pour encadrer la société. Je crois donc utile de mentionner les devoirs fondamentaux, y compris le devoir de travailler. Celui-ci figure déjà dans notre droit, par le biais du préambule de la Constitution. La contrepartie de l'aide, de la prestation, doit effectivement être la recherche d'un travail ou d'une formation en vue d'un travail. Les responsabilités à l'égard de l'environnement doivent également être mentionnées, c'est fondamental.

Sur le statut de la Charte, je rejoins la question d'Emmanuel Hamel : comment sera-t-elle appliquée, par qui, sous quelle forme ?

M. Hubert Haenel :

On ne peut savoir aujourd'hui ce que sera la Charte, quel sera son statut, si ce sera un texte resserré ou développé. Rien n'est tranché. Nous pouvons précisément faire des propositions.

M. Marcel Deneux :

Il est utile de rappeler qu'invoquer des créances sur la société suppose d'accepter des responsabilités, même si cela paraît « ringard ». Je souhaite que la Convention soit saisie des suggestions de Pierre Fauchon.

M. James Bordas :

Je regrette que l'articulation entre la future Charte et les activités du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme reste obscure. Une Charte propre à l'Union européenne est-elle vraiment indispensable ? Ne faudrait-il pas plutôt s'appuyer sur le Conseil de l'Europe ?

M. Denis Badré :

Bien sûr, il faudrait davantage préciser le contenu d'une déclaration des responsabilités ou des devoirs, mais Pierre Fauchon nous propose surtout une position de principe, et je le suis volontiers sur ce terrain. C'est tout le problème du civisme, de l'éducation à la citoyenneté. Je crois que les jeunes peuvent être intéressés par cette idée, et qu'il serait bon de faire réfléchir des jeunes élèves sur ce sujet, pour voir quels contenus se dégagent.

Les valeurs de la construction européenne -c'est un résultat de l'histoire, quelles que soient les croyances de chacun- découlent de la tradition judéo-chrétienne. L'homme reçoit une responsabilité, il a le monde à façonner. Pour ce qui est du devoir de travailler, ou de contribuer à la société, il faudrait peut-être s'inspirer de la formule de l'article 215 du Code civil pour la participation des époux aux charges du ménage, et dire que chacun a le devoir de contribuer à proportion de ses facultés. Un handicapé mental profond peut être utile à la société, lorsqu'un lien s'établit entre lui et une autre personne. La contribution à la société peut prendre bien d'autres formes que le travail rémunéré. L'idée directrice à retenir, me semble-t-il, c'est que chaque Européen doit se sentir comptable d'un espace social à rendre plus humain.

M. Lucien Lanier :

La France va prendre la présidence de l'Union, et elle reste le pays des droits de l'homme, même si notre déclaration a vieilli. Nous sommes fondés à vouloir apporter une contribution, qui doit être un rappel à la raison dans un domaine où règne souvent la logorrhée. On a dit à juste titre que l'éthique européenne avait, historiquement, un fondement judéo-chrétien.

M. Hubert Haenel :

Judéo-gréco-chrétien !

M. Lucien Lanier :

Il faut effectivement dégager les valeurs fondamentales de l'Europe, notamment dans l'optique de l'élargissement, qui ne doit pas conduire à ébranler cet héritage.

M. Pierre Fauchon :

J'admets volontiers qu'il serait difficile de rédiger une bonne déclaration des responsabilités. Mais en 1789, on a su aller vite, ou plutôt on a su s'arrêter, en estimant que le texte auquel on était parvenu, même imparfait, permettrait de faire passer le message voulu. J'approuve, bien sûr, l'inclusion du principe de l'égalité hommes/femmes dans la Charte. Pour ce qui est du devoir de travailler, je songe à une formulation plus actuelle et plus large, comme le devoir de contribuer à la croissance, au développement de la société, mais, en tout cas, il me paraît nécessaire d'affirmer cette responsabilité en lien avec l'énoncé des droits-créances.

L'idée d'une déclaration des responsabilités nous éloigne-t-elle de l'objet de la Charte ? Je ne le crois pas. Celle-ci a pour but de dégager et de réaffirmer les valeurs fondamentales de la construction européenne en énonçant des droits de base ; mais en soulignant que ces droits sont inséparables de certaines responsabilités, on ne revient en rien sur les droits : on donne plutôt un éclairage complémentaire sur leur signification. Les précédentes déclarations émanaient de sociétés qui s'émancipaient ; nous sommes désormais entrés dans un âge contractuel. Encore une fois, je mets à part -et, au-dessus- les libertés fondamentales : énoncer des responsabilités ne peut être un moyen de les restreindre en quoi que ce soit. Mais les droits comme le droit à la santé, au logement, à l'air et à l'eau pure, ne peuvent être proclamés sans souligner les responsabilités qui s'imposent en contrepartie. Je suis d'accord avec Denis Badré pour vouloir préciser ces responsabilités dans un esprit d'humanisme, et pour estimer qu'un dialogue avec des jeunes sur ce sujet pourrait être utile. Le fait que la France soit appelée à exercer bientôt la présidence aidera-t-il à ce que nos idées soient prises en considération ? Je l'espère. Mais je crois surtout utile d'envoyer à la Convention une contribution, et, selon l'accueil qu'elle recevra, nous verrons s'il faut aller plus loin et sous quelle forme.

M. Hubert Haenel :

C'est bien dans cet esprit que j'envisage de transmettre votre texte à la Convention.

Mme Danièle Pourtaud :

Je suis d'accord pour que ce texte soit présenté comme contribution à la réflexion, mais je souhaite qu'il soit signalé qu'il n'y a pas consensus sur le détail des propositions.

M. Pierre Fauchon :

Enfin, en réponse à James Bordas, je reconnâitrai que des voix fort autorisées ont exprimé des doutes sur l'utilité de la future Charte, le Conseil de l'Europe leur paraissant le cadre adapté pour la protection des droits. Mais, maintenant, la Convention est lancée, et nous ne pouvons nous tenir à l'écart. Mieux vaut participer en essayant d'avoir une influence sur le résultat.

II. QUESTION ORALE AVEC DEBAT DU 11 MAI 2000

A. INTERVENTION DE M. HUBERT HAENEL

Le débat qui nous réunit aujourd'hui porte sur un sujet dont le seul intitulé permet de mesurer toute l'importance : « Les droits fondamentaux de l'Union européenne ».

Il s'agit ni plus ni moins de recenser et de proclamer, au niveau de l'Union, ces droits et libertés que les Etats membres considèrent comme inhérents à la personne humaine et placent, à ce titre, au sommet de leur hiérarchie des valeurs.

On ne saurait imaginer que les parlements ne soient pas associés à ce programme ambitieux qui touche directement aux libertés publiques. Le Conseil européen l'a d'ailleurs admis, lui qui, à Cologne, en juin dernier, a confié le soin d'élaborer un projet de charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à une enceinte composée de représentants des chefs d'Etat et de gouvernement et du président de la Commission européenne, mais aussi de membres du Parlement européen et des parlements nationaux, à raison de deux par Etat.

A Tampere, en octobre 1999, le Conseil européen a décidé que cet organe comporterait soixante-deux membres et autant de suppléants : quinze représentants des chefs d'Etat et de gouvernement, le représentant du président de la Commission, seize parlementaires européens et trente parlementaires nationaux.

Cette enceinte, qui a pris le nom de convention a élu à sa présidence, à l'unanimité, M. Roman Herzog, ancien président de la République fédérale d'Allemagne. Elle tient plusieurs réunions par mois, formelles ou informelles, et compte achever ses travaux suffisamment tôt pour que son projet soit soumis au Conseil européen sous présidence française et peut-être examiné de façon informelle en juin à l'occasion du Conseil de Feira.

Je dis bien « son projet », car le rôle de la convention ne consiste pas, comme on le dit parfois abusivement, à élaborer une charte des droits fondamentaux, mais, plus modestement, à élaborer un texte dont le destin dépendra du seul Conseil européen. A cet égard, peut-être pourriez-vous nous éclairer, monsieur le ministre, sur la manière dont vous voyez **l'intervention ultérieure du Conseil européen : pourra-t-il amender le projet de la convention et, dans l'affirmative, comment ?**

Quoi qu'il en soit, il est nécessaire -c'est ce que j'ai voulu en posant cette question orale avec débat sur un sujet européen- que notre assemblée recueille le sentiment de l'exécutif, mais aussi que chacun d'entre nous puisse s'exprimer sur ce dossier qui soulève de multiples interrogations, tant juridiques que politiques.

1. Pourquoi une Charte des droits fondamentaux ?

Parmi ces interrogations, la première qui vient à l'esprit porte sur le **principe même d'une charte des droits fondamentaux**.

Pour quoi faire, disaient certains, puisqu'il **suffirait à l'Union européenne d'adhérer à la convention européenne des droits de l'homme** pour se doter d'un texte assurant une garantie efficace des droits fondamentaux face aux institutions européennes ?

Cette thèse est peut être défendable sur le plan juridique ; mais je crois que la question de la raison d'être d'une charte des droits fondamentaux dépasse largement le strict champ du droit.

Il s'agit, à mon sens, d'**adresser un message clair aux citoyens sur ce que fait et sur ce qu'est l'Europe**. Les relations entre l'Union et les citoyens sont en effet marquées d'un paradoxe qu'il convient d'effacer : d'une part, les citoyens se déclarent à une large majorité favorables à la construction européenne ; mais, d'autre part, lorsqu'ils parlent de Bruxelles, c'est souvent pour dénoncer la frénésie réglementaire de technocrates, ou d'eurocrates, faisant fi de leurs aspirations.

On passe trop souvent sous silence tous les apports de l'Europe pour la placer au sein de controverses : on dénonce **l'Europe qui décide trop**, sur le chocolat, la chasse, le fromage au lait cru ; parfois, on dénonce aussi **l'Europe qui ne décide pas assez**, par exemple à propos de la prévention des marées noires ou de la justice.

Et lorsque l'on reconnaît les succès de la construction européenne, des politiques communes à l'euro, en passant par la réalisation du marché intérieur, c'est souvent pour y voir le signe que l'Europe est faite pour les banquiers et les industriels plus que pour les citoyens. **Elle reste, aux yeux de beaucoup, synonyme de marché commun**.

Il en résulte un sentiment d'incompréhension, de frustration et parfois de révolte, que nous devons effacer en montrant aux citoyens qu'ils sont au coeur de la construction européenne et que, ce qui unit les Etats, et, par-delà les Etats, les peuples, ce n'est pas seulement une interdépendance économique

quasi indissoluble, c'est aussi, et surtout, **une véritable communauté d'idées et de valeurs**. L'Europe n'est pas un simple marché, nous devons sans cesse le rappeler, c'est une Communauté.

A cet égard, l'adoption d'une charte des droits fondamentaux représenterait un message fort, car seraient proclamés, au niveau de l'Union, ces droits et libertés que chaque Etat membre considère comme inhérents à la personne humaine et place, à ce titre, au sommet de sa hiérarchie des valeurs.

Parce qu'elle rappellerait les principes qui constituent le fondement de l'identité européenne, cette charte serait, en quelque sorte, un ciment pour les peuples, une référence pour les institutions et aussi, ne l'oublions pas, un modèle pour tous les pays candidats, qui devraient pleinement adhérer à ce socle de valeurs communes aux Etats membres et pas seulement manifester la volonté d'entrer dans un marché ou de bénéficier d'aides.

Voilà pourquoi **je fais partie de ceux qui sont partisans de cette Charte**. Voilà pourquoi je considère que le débat sur sa raison d'être dépasse largement le cadre juridique. Il a une véritable dimension politique, et je crois que c'est ce que le Conseil européen a voulu montrer en confiant le travail préparatoire à un organe composé aux trois quarts de parlementaires, nationaux ou européens.

L'adhésion de l'Union européenne à la convention européenne des droits de l'homme est demandée par nos collègues du Parlement européen, comme ils réclament l'adoption d'une charte des droits fondamentaux.

Monsieur le ministre, lorsque vous êtes venu devant la délégation du Sénat pour l'Union européenne, voilà quelques semaines, vous nous avez dit que le Gouvernement ne souhaitait pas l'adhésion de l'Union à la convention. Nous serions heureux, tous autant que nous sommes, que vous précisiez les raisons qui amènent le Gouvernement à s'opposer à cette adhésion.

Quant aux autres interrogations, je les regrouperai en deux catégories : certaines concernent le contenu de la future charte, d'autres, sa portée.

2. Le contenu de la Charte

En ce qui concerne la contenu de la charte, la question se pose de savoir s'il convient -et, si oui, dans quelle mesure- d'aller au-delà de la reprise pure et simple de droits d'ores et déjà consacrés dans d'autres textes ou par la jurisprudence.

Sur ce point, deux conceptions se sont fait jour au sein de la convention.

Pour certains, la charte devrait simplement reprendre et, le cas échéant, préciser l'existant.

Les tenants de cette thèse, défendue notamment par le représentant du gouvernement britannique, Lord Goldsmith, s'appuient sur les conclusions du Conseil européen de Cologne, qui réclamaient le recensement « des droits fondamentaux en vigueur au niveau de l'Union ... de manière à leur donner une plus grande visibilité. » Dans cette optique, la convention serait donc appelée en quelque sorte à codifier des droits reconnus par la convention européenne des droits de l'homme, la charte sociale européenne, la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, les traditions constitutionnelles communes des Etats membres ou la jurisprudence de la Cour de justice de Luxembourg.

A l'opposé de cette thèse, d'autres membres de la convention semblent souhaiter aller au-delà de cette simple codification. Ceux-là peuvent tirer argument de la composition même de la convention, que le Conseil européen a voulu politique et qui comprend, en effet, à commencer par M. Roman Herzog, des personnes qui ont exercé d'importantes fonctions dans leur pays.

Monsieur le ministre, pourriez-vous nous dire **quelle est, de ces deux conceptions, celle du Gouvernement français ?**

Peut-être pourriez-vous également nous dire, si votre religion est faite, ce que, selon vous, doit être la charte et ce qu'elle ne doit pas être. Doit-elle se prononcer sur ces questions qui posent déjà tant de difficultés au niveau national, comme celle des minorités ou celle de la laïcité ?

Par ailleurs, il me semble indispensable que la charte mentionne, sous une forme ou une autre, que tous les droits fondamentaux impliquent des devoirs et des responsabilités. Je suppose que notre éminent collègue Pierre Fauchon reviendra sur ce point. A la suite de sa très intéressante communication devant la délégation pour l'Union européenne, j'ai déposé une contribution en ce sens au sein de la convention. Je serais donc heureux de savoir, monsieur le ministre, si le Gouvernement appuie cette contribution et si vous souhaitez que le représentant de l'exécutif français à la convention, M. Guy Braibant, qui est resté jusqu'ici assez « taisant » sur ce sujet, la soutienne. Pour ma part, je ne pourrais donner mon aval à un texte qui ne comprendrait pas une disposition sur les devoirs et les responsabilités.

Enfin, **la charte ne doit-elle reprendre que des droits justiciables ou peut-elle également inclure des droits affirmant des objectifs et appelant des actions de l'Union européenne ?**

3. La portée de la Charte

Avec ces questions, j'aborde déjà la seconde catégorie d'interrogations, celles qui concernent **la portée de la charte**.

Au sein de la convention, une opposition est apparue entre, d'une part, **les tenants d'un texte contraignant** et, d'autre part, ceux qui souhaitent **un catalogue de droits qui constituerait, certes, une référence**, mais n'aurait pas en lui-même -en tout cas pas tout de suite- un caractère contraignant.

Sur ce point, les conclusions du Conseil européen de Cologne n'apportent guère de lumière, puisqu'elles se contentent d'indiquer que, après la proclamation solennelle, « il faudra examiner si et, le cas échéant, de quelle manière la charte pourrait être intégrée dans les traités. »

Il appartient donc au Conseil européen de dire s'il souhaite que la charte soit ou non revêtue d'un caractère contraignant, et rien ne nous permet aujourd'hui de préjuger sa décision. Il serait pourtant utile de savoir quelle est son intention, car la portée d'un texte n'est pas sans influence sur son contenu. Peut-être pouvez-vous nous éclairer sur ce point, monsieur le ministre, en nous disant quelle position la France, par la voix du Président de la République, entend défendre au Conseil européen.

Bien entendu, dans l'hypothèse où la charte aurait un caractère contraignant, se poserait inéluctablement la question de son articulation avec la convention européenne des droits de l'homme.

Je précise que **nos collègues du Parlement européen se sont prononcés sur la portée de la future charte dans des termes qui ne laissent aucune place à l'équivoque**. Considérant « qu'une charte des droits fondamentaux qui ne constituerait qu'une déclaration non contraignante... décevrait les attentes légitimes des citoyens » et que « la charte des droits fondamentaux doit être conçue comme l'élément essentiel du processus nécessaire pour doter l'Union européenne d'une constitution », le Parlement européen demande notamment que la charte soit dotée pleinement d'un caractère juridique contraignant par le biais de son incorporation au traité, que tout amendement à ce texte soit soumis à l'avis conforme du Parlement européen et que la charte contienne une clause exigeant l'assentiment du

Parlement européen pour toute restriction sur les droits fondamentaux, en toute circonstance et sans aucune exception.

Je souhaite savoir, monsieur le ministre, **comment le Gouvernement français accueille ces « revendications » et, d'une manière générale, la résolution du Parlement européen dans son ensemble.**

4. Le domaine d'application de la Charte

Enfin, un dernier point suscite beaucoup d'interrogations et sans doute aussi beaucoup d'incompréhension. Il porte sur **le domaine d'application de la Charte**. Il va de soi qu'il s'agirait là d'un point essentiel si la charte devait devenir un peu contraignante.

Certains aspects paraissent clairs. C'est ainsi qu'il semble admis par tous qu'un acte pris par un Etat membre dans un domaine où l'Union n'a pas de compétence ne sera pas soumis au respect de la charte.

Parallèlement, il va de soi qu'un acte de l'Union, qu'il émane de la Commission ou du Conseil, qu'il soit ou non adopté selon la procédure de codécision, sera soumis au respect de la charte.

Mais il y a toute la zone grise qui se trouve entre ces deux extrêmes. Il y a tout le domaine pour lequel les Etats membres prennent des actes normatifs ou des décisions qui découlent, directement ou indirectement, du droit communautaire.

Ces actes et ces décisions seront-ils tenus de respecter la charte ? Et, dans le cas où la charte serait contraignante, un recours sera-t-il possible devant la Cour de justice à leur sujet ? Si tel est le cas, ne risque-t-on pas des conflits de jurisprudence ? Et ne risque-t-on pas de laisser à la seule discrétion de la Cour de justice un vaste champ de compétences, au détriment du principe de subsidiarité ?

Je serais heureux, monsieur le ministre, de connaître l'opinion du Gouvernement sur ce point essentiel. Car vous le savez, ce n'est pas du ressort de la seule convention ; cela dépendra en réalité, au premier chef, des décisions que sera appelé à prendre le Conseil européen. Ai-je besoin de souligner qu'il serait souhaitable, sur un point aussi important, que le Conseil européen prenne alors sa décision en toute clarté, en refusant toute ambiguïté et toute obscurité ?

5. L'originalité de la méthode d'élaboration de la Charte

J'en ai terminé avec les principales interrogations que soulève, à mes yeux, l'élaboration d'une charte des droits fondamentaux.

Je ne saurais cependant achever mon propos sans revenir, pour m'en **féliciter, sur l'originalité de la méthode retenue par le Conseil européen.**

Je tiens en effet à saluer le double équilibre trouvé par celui-ci : équilibre, d'une part, entre représentants des gouvernements et de la Commission et représentants des parlements, qui fait la part belle à ces derniers, ce qui semble tout à fait normal pour un texte avant tout politique ; équilibre, d'autre part, entre le pouvoir législatif au niveau des Etats -parlementaires nationaux- et le pouvoir législatif au niveau de l'Union, c'est-à-dire Conseil et Parlement européens.

Je crois que cette convention peut être un bon laboratoire pour une expérience qui, si elle se révélait concluante, mériterait de servir pour d'autres grands sujets éminemment politiques, soumis in fine à ratification ; je pense par exemple à la justice. **Il nous faut, en effet, réfléchir aux moyens qui permettraient de réinsérer de manière plus précise et plus étroite les parlementaires nationaux dans l'élaboration des grands textes de l'Union.** Pour l'élaboration de la plupart des normes communautaires, le mécanisme de l'article 88-4 de la Constitution permet une assez bonne association des députés et des sénateurs. Mais, pour des textes plus sensibles, tels que ceux qui seraient susceptibles de toucher aux libertés publiques -et là je pense à l'espace judiciaire européen-, une implication plus forte des parlementaires nationaux est sans doute nécessaire. A la fois parce qu'ils ont une compétence certaine dans des matières de ce genre, en raison de leur expérience de législateur national, et parce qu'ils incarnent une légitimité très forte aux yeux des citoyens des différents Etats membres de l'Union, **les parlementaires nationaux ont alors une vocation naturelle à intervenir de manière plus directe que par le seul dialogue avec leur gouvernement,** comme ce fut trop souvent le cas dans le passé. Est-ce bien la position du Gouvernement, monsieur le ministre ?

6. Conclusion

Pour conclure, ne perdons pas de vue que cette charte a été voulue essentiellement par l'Allemagne pour résoudre des problèmes constitutionnels qui lui sont propres.

Or il apparaît clairement, à l'occasion des débats au sein de la convention, que les intérêts sont souvent divergents entre les différents participants et les différentes sensibilités. Entre les pays du Nord et ceux du Sud, entre la culture latine et la culture anglo-saxonne, le consensus est loin d'être atteint. Nous aurons encore l'occasion de le constater dans quelques semaines à Lisbonne, lors de la réunion de la conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires, puisque la charte figure à l'ordre du jour de la XXIIe COSAC.

C'est normalement sous présidence française que le projet de charte devrait être adopté. Notre responsabilité ne sera pas mince, tant sur le contenu de la charte que sur la nature juridique de celle-ci.

La charte devrait contribuer à répondre à quelques-unes des grandes questions existentielles de la construction européenne. Il est temps, en effet, que les Européens se posent ensemble des questions fondamentales telles que : qui sommes-nous ? D'où venons-nous ? Où allons-nous ? L'occasion nous en est donnée.

L'élaboration de la charte devrait nous aider à donner à l'Europe les dimensions sociale, intellectuelle, culturelle et spirituelle ou morale qui lui font trop souvent défaut. Mais cet exercice ne nous épargnera pas de traiter avec tout le discernement nécessaire des questions plus fondamentales encore : quelle Europe pour demain ? Pourquoi ? Pour qui ? Et quelle configuration pour cette Europe ? Faut-il une avant-garde ou une Europe à géométrie variable ? Les coopérations forcées, une fois rénovées, suffiront-elles à répondre à cette question ? La charte n'y suffira pas.

Cinquante ans après la convention européenne des droits de l'homme, cinquante ans après la déclaration de Robert Schuman qui a ouvert la voie vers l'Union européenne, il est temps de réfléchir à ces questions essentielles.

Si l'exercice réussit, nous aurons montré la solidité et la consistance du ciment européen et nous aurons affirmé nos valeurs fondatrices au grand jour pour ceux qui vont nous rejoindre dans les années qui viennent.

Si l'exercice ne réussit pas, ce sera un révélateur : cela fera apparaître que la construction engagée il y a cinquante ans est aujourd'hui à bout de souffle et qu'il est temps de repartir sur de nouvelles bases.

En tout état de cause, je suis persuadé qu'il serait préférable de renoncer à la charte plutôt que d'adopter un texte décevant, qui apparaîtrait, au mieux, comme une sorte d'ersatz de la Convention européenne des droits de l'homme.

B. INTERVENTION DE M. PIERRE FAUCHON

Je ne surprendrai sans doute pas en disant que je partage les interrogations de notre collègue Haenel. Il est permis de se demander si les dirigeants de l'Europe avaient une vue claire et commune de l'objectif à atteindre quand ils ont décidé, à Cologne, d'ouvrir au sein de l'Union une réflexion sur les droits fondamentaux des citoyens de cette Union, réflexion, disons-le immédiatement, qui n'a de sens que si elle dégage des principes, des exigences nouvelles, marquant une différence et un progrès par rapport aux textes nationaux ou internationaux existants, spécialement la Convention européenne des droits de l'homme. C'est un thème qui sera traité tout à l'heure, avec l'autorité qui lui est particulière, par notre excellent collègue M. Hoeffel.

1. La notion de droits fondamentaux

Il est douteux en tout cas que l'on puisse attendre une telle innovation dans le domaine classique des droits fondamentaux, domaine déjà exploré en tous sens depuis la fin du XVIII^e siècle dans les grands textes qui, face aux pouvoirs établis et alors quasiment tout-puissants, ont affirmé la liberté, l'éminente et imprescriptible dignité de l'homme, avec les garanties essentielles que nous connaissons.

Dans ce domaine, le problème est bien moins dans la proclamation que dans la vigilance face à des menaces qui peuvent prendre des formes nouvelles et sans cesse renaissantes, tant sont diverses et insidieuses les voies et moyens de l'esprit de domination et d'intolérance.

En revanche, la notion de droits fondamentaux s'étend, pour nos consciences modernes, à ce qu'il est convenu d'appeler les droits économiques et sociaux, tels que les droits au logement, au travail, à l'enseignement, à la santé et d'autres, qui sont des droits relatifs dans la mesure où ils procèdent non de la dignité de l'homme perçue comme valeur universelle, mais de la relation particulière de ce dernier avec le corps social déterminé auquel il appartient, c'est-à-dire, au sens propre du terme, que ces droits explicitent certains aspects du contrat social particulier à ce corps.

La notion de « droit » prend ici la forme plus active d'une notion de créance sur la société. Voilà un domaine qui ne peut être traité au fond que dans un cadre juridique cohérent, doté de pouvoirs publics capables de faire droit à de telles créances d'une manière concrète et réelle. Cela nous ramène à

la raison d'être d'une déclaration intéressant les citoyens de l'Union européenne, celle-ci disposant d'une telle structure contraignante.

Il n'est donc pas anormal -cela pourrait même être très significatif, M. Haenel le signalait tout à l'heure- que l'Union se pose de telles questions, ce qui implique évidemment qu'elle se juge en état d'y apporter des réponses sérieuses ; sinon il vaudrait mieux ne pas se les poser.

2. Une déclaration des droits et des devoirs

Je me placerai donc dans cette perspective, ce qui implique, je le reconnais, une certaine dose d'optimisme. Et je mettrai à profit le temps que la commission des lois a bien voulu me confier pour inviter à un élargissement du débat et à poser, comme l'a annoncé M. Haenel tout à l'heure, la question de savoir si une déclaration de droits ne devrait pas s'accompagner d'une déclaration de devoirs.

A considérer l'esprit revendicatif qui est l'un des traits des sociétés modernes, spécialement des sociétés avancées comme les nôtres, n'est-on pas amené à se demander si l'individu est en droit de camper, en quelque sorte, sur une position de créancier détenteur de droits unilatéraux, sans prendre du même coup conscience du fait que la société est en droit, de son côté, d'attendre de lui qu'il contribue à la bonne mise en oeuvre du contrat social, dans son propre intérêt comme dans l'intérêt de ses concitoyens ?

Le contrat social, en effet, ne saurait se réduire à un faisceau d'exigences unilatérales ; comme tout contrat, il postule nécessairement, sous le signe de la solidarité, que chacun des membres du corps social se considère non seulement comme porteur d'exigences et de droits, mais aussi comme porteur d'obligations, de devoirs et, disons-le dans une formulation peut-être plus nouvelle, comme porteur de responsabilités.

Sans doute est-ce une tendance actuelle et très favorisée par l'évolution générale des mentalités que chacun soit plus attentif, plus vigilant et plus sensible à faire valoir ses droits qu'à assumer ses responsabilités ; mais ne nous appartient-il pas justement à nous, en tant qu'élus responsables de la cohésion sociale, de rappeler qu'il n'y a pas de contrat sans réciprocité des obligations, que la société ne peut distribuer qu'à la condition de recevoir, étant entendu que les termes de l'échange ne sont pas seulement d'ordre financier, comme on l'imagine parfois un peu sommairement, qu'il ne s'agit pas seulement de la redistribution des richesses entre ceux qui ont trop et ceux qui n'ont pas assez, mais que l'intérêt commun englobe plus généralement des valeurs que j'appellerai, pour simplifier, des valeurs de civilisation par rapport

auxquelles il est juste et nécessaire que chacun se sente tout à la fois bénéficiaire et contributeur.

Quelques exemples éclaireront sans doute utilement ce propos quelque que peu abstrait.

Je songe aux responsabilités civiques : n'y a-t-il pas un devoir de participer à la vie politique, de voter, de s'informer, ce qui va très au-delà du paiement de l'impôt, obligation, évidemment, élémentaire ?

Dans le domaine économique, peut-on affirmer un droit à l'emploi et à une juste rémunération sans proclamer un devoir d'activité, de travail, de participation à la création des richesses ?

Dans le domaine socioculturel, peut-on tout mettre à la charge de la collectivité, tout attendre d'elle, en ignorant le rôle nécessaire de toutes les formes d'action non gouvernementales, qu'elles soient associatives ou individuelles, et de l'obligation d'apporter son concours à de telles actions, en particulier pour ceux qui en revendiquent le bénéfice ?

Dans le domaine du cadre de vie et de l'environnement, auquel nous avons tant de raisons d'être sensibles actuellement, n'est-il pas évident que personne ne saurait revendiquer le droit à la pureté de l'air et de l'eau non plus qu'à la propreté et à la beauté de la nature s'il ne s'en reconnaît pas lui-même responsable et activement responsable pour la part qui peut dépendre de lui ?

3. Des précédents historiques

Tel est, mes chers collègues, le vaste champ de réflexion que le présent débat donne l'occasion d'ouvrir et qui me semble avoir le mérite de replacer au coeur de nos préoccupations l'idée de responsabilité, dont Montesquieu, approuvé par Jean-Jacques Rousseau, enseignait que, sous la dénomination de vertu, elle était le principe même des sociétés démocratiques. Montesquieu ne manque pas de préciser qu'il parle de vertu politique, de celle qui tend au bien public, selon sa propre formule, et non des vertus morales particulières.

Dès 1789 et depuis lors, les deux idées ont été fréquemment associées dans la réflexion politique, l'une d'elle étant, en quelque sorte, le contrepoint justifié de l'autre.

En 1789, c'est Grégoire qui tente de faire adopter par la Constituante une déclaration des devoirs. Il n'est pas parvenu à obtenir une majorité suffisante, mais il a recueilli un nombre de voix très important. Il est permis de

regretter cette lacune initiale, car nous aurions introduit ainsi, dans notre conscience et dans le plus fondamental de nos textes, une dimension qui lui manque fâcheusement, me semble-t-il.

La déclaration de 1795 comme la Constitution de 1848 font état des devoirs des citoyens, que l'article 7 de la Constitution de 1848 formule ainsi : « Les citoyens doivent (...) participer aux charges de l'Etat en proportion de leur fortune ; ils doivent s'assurer, par le travail, des moyens d'existence et, par la prévoyance, des ressources pour l'avenir ; ils doivent concourir au bien-être commun en s'entraidant fraternellement les uns les autres et à l'ordre général en observant les lois morales et les lois écrites qui régissent la société, la famille et l'individu ».

Le préambule de 1946 rappelle que chacun « a le devoir de travailler », et la Déclaration universelle des droits de l'homme intègre cette notion des devoirs des citoyens. On peut citer aussi la Constitution de Weimar de 1919, très développée sur ce thème, et les actuelles Constitutions de l'Espagne ou de la Pologne. On peut citer enfin -et je ne le fais pas uniquement pour le pittoresque, car cela mérite d'être mentionné- dans un ordre moins juridique mais non moins politique, la formule de l'un de nos chants les plus populaires : « Pas de droits sans devoirs, pas de devoirs sans droits ».

Je suppose qu'en tout cas nos amis du groupe communiste républicain et citoyen auront reconnu là l'un des couplets de l'Internationale, tout simplement !

On ne s'étonnera pas si je préfère le concept, si fécond, de contrat social à celui, si néfaste et dévastateur -je n'hésite pas à le dire- de lutte des classes. C'est d'ailleurs bien une démarche contractuelle, quasiment la première dans l'histoire de l'humanité, qui caractérise la construction européenne, procédant tout entière de la volonté des peuples, et c'est parce qu'une telle démarche serait mal assurée si elle ne conjugait pas les droits des citoyens de l'Union européenne avec leurs responsabilités que j'ai cru intéressant, d'autant que je m'exprimais au nom de la commission des lois, d'attirer l'attention de notre assemblée sur ce thème.

C. INTERVENTION DE M. PAUL MASSON

Le débat qui nous rassemble aujourd'hui est simple à énoncer : quels droits fondamentaux devront figurer dans la charte, notamment en matière sociale et économique ? Quels caractères donner à cette charte ? Est-ce une déclaration politique ou doit-elle avoir valeur juridique contraignante ?

Vous avez personnellement esquissé une position, monsieur le ministre, en déclarant le 26 avril dernier : « Il me paraît de bon sens de ne s'interroger sur une éventuelle valeur contraignante de cette charte que lorsque nous connaîtrons le projet rédigé par la convention. » Il faudrait, selon vous, un texte percutant, fort, concis, lisible pour justifier que l'on puisse s'interroger sur la pertinence de son insertion dans les traités européens.

Vos propos me conduisent à penser que vous n'excluez pas de proposer au gouvernement français l'insertion de cette charte dans les traités européens bien que cette option n'ait pas été jusqu'ici retenue, même comme hypothèse de travail, par le Conseil européen de Tampere.

Pour sa part, le Parlement européen a déjà tranché : il propose la solution extensive et souhaite donner à la charte une forme normative. Cependant, nous savons que certains représentants des gouvernements sont réticents sur la formulation large. Quelle est la position du représentant du gouvernement français à cet égard ?

Rappelons que, jusqu'ici, l'Union européenne s'en est tenue aux termes de l'acte unique, ratifié en 1986. Celui-ci précisait qu'il s'agissait de « promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et lois des Etats membres ».

Les traités de Maastricht et d'Amsterdam n'ont jamais mis en cause ce principe fondamental, qui a été ratifié, faut-il le rappeler, par le peuple français lui-même, à l'occasion du référendum sur le traité de Maastricht.

Certes, les deux traités introduisaient dans les normes européennes des droits spécifiques complémentaires : droit de circuler, droit de vote, etc., mais l'énoncé de ces droits spécifiques ne fait que renforcer a contrario le principe de prépondérance jusqu'ici retenu des constitutions nationales et des lois des Etats membres.

Pour tout le reste, on doit le rappeler avec une certaine force, il existe déjà un dispositif international de contrôle, la Convention européenne des droits de l'homme, qui assure avec vigilance depuis plusieurs décennies la

régularité des mécanismes juridiques internes de chacun des Etats membres. Personne ne s'en plaint. Il y a peu, le gouvernement français lui-même, pourtant chatouilleux sur le sujet, a modifié le code de procédure pénal après un jugement de la Cour de Strasbourg dénonçant un procès inéquitable fait à un ressortissant de la justice française à l'occasion d'une décision d'une juridiction d'appel nationale.

Donc, le système tient debout et il fonctionne. Pourquoi alors vouloir donner à la Cour de justice de Luxembourg une responsabilité nouvelle, responsabilité que la Cour de Strasbourg assume fort bien ?

L'option fondamentale est soit de s'en tenir à une déclaration solennelle qui ne modifie pas le traité soit d'aller plus avant et d'introduire un préambule dans le traité qui donne un caractère normatif à cette charte, conduisant ipso facto à une nouvelle modification des traités.

La présidence française doit-elle pour autant proposer aux partenaires européens une nouvelle réforme des traités avec pour conséquence d'introduire une concurrence entre deux juridictions, celle de Strasbourg, qui fonctionne bien, et celle de Luxembourg, les conduisant toutes deux à des conflits d'interprétation et introduisant une confusion dans les compétences, d'une part, de donner à la Cour de justice européenne un droit de regard sur la pratique des droits fondamentaux des Etats à partir de leur propre Constitution ou de leurs propres lois, d'autre part.

Est-ce le moment ? Est-ce l'objectif voulu par les Quinze ? On peut en douter.

Le mandat donné est clair : procéder à un recensement des droits fondamentaux, au besoin complétés. Une déclaration solennelle sans aucune implication normative est prévue.

Cette solution aurait sans doute l'avantage de rallier l'unanimité. Il n'est pas dit cependant qu'elle trouve une majorité au Parlement européen.

Faut-il pour autant choisir une voie, à mon sens plus dangereuse, en proposant une option juridique normative avec, à la clé, une nouvelle modification des traités par l'introduction d'un préalable quasi constitutionnel à ces traités ?

Outre le fait que cette option risquerait de ne pas faire l'unanimité chez les Quinze, il pourrait paraître singulier d'ouvrir un débat de fond sur le pouvoir politique de l'Europe à quelques encablures d'une série de consultations électorales prévues en France dès 2001.

Serait-il convenable que le peuple français soit, à la veille de ces élections, écarté une nouvelle fois de ce débat par le biais d'une procédure purement parlementaire ?

Le Parlement lui-même ne se placerait-il pas, dans cette circonstance, en situation ambiguë par rapport à nos concitoyens, dont il est le mandataire ? Ne pourrait-on s'étonner de la hâte mise à ratifier un nouveau texte, alors que le même exercice a déjà été fait, selon les mêmes procédures, il y a deux ans à peine ? La voie du Congrès serait-elle toujours privilégiée lorsqu'il s'agit de parler de l'Europe à la France ?

Si la présidence française cherche une option plus politique que celle de la simple déclaration, une voie plus juste ne serait-elle pas alors de proposer à l'Union d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme afin d'établir, selon la formulation même du Parlement européen, « avec le Conseil de l'Europe, une coopération étroite » ?

Cet acte significatif aurait une double vertu : combler, ainsi que l'explique très bien M. Hoeffel, le vide juridique actuel concernant les actes communautaires et ne pas engager entre les deux cours de justice une concurrence aux effets imprévisibles.

Comme cela a été dit à l'Assemblée nationale le 9 mai, pour réussir la présidence française, il importe essentiellement de donner à l'opinion internationale un sentiment de réalisme. L'élargissement attendu, qui est aujourd'hui surtout perçu comme un facteur d'affaiblissement de l'Union, pourrait être un facteur novateur dans la mesure où il pourrait conduire, si on le veut, à une refondation de l'Union. Mais ce n'est pas par le biais d'une déclaration sur les droits fondamentaux, si solennelle fût-elle, que l'opinion publique prendra conscience des nouvelles exigences de notre Europe face aux mutations mondiales que nous connaissons.

L'Europe politique ne se fera pas sans l'adhésion du peuple français ni sans un mandat constituant clairement authentifié par le vote populaire.

Il serait à mon sens pernicieux, pour le devenir même de l'Europe, que le chemin de ce pouvoir politique nouveau, qui ne peut être délégué que par la nation, soit emprunté d'abord par des juges, si estimables fussent-ils. Aujourd'hui, monsieur le ministre, vous avez l'occasion de clarifier ce débat. Autant, me semble-t-il, la France est particulièrement qualifiée pour proposer aux Etats de l'Union une communauté de valeurs partagées, autant il me paraît hasardeux d'engager à cette occasion, et sur ce seul point, une nouvelle révision, qui mérite à l'évidence un autre débat, moins confidentiel que ceux que nous connaissons toujours sur ce sujet qui nous rassemble aujourd'hui.

D. INTERVENTION DE MME MARIE-MADELEINE DIEULANGARD

Je me réjouis que nous ayons aujourd'hui l'occasion de débattre d'un processus tout à fait unique et novateur, lancé lors du sommet de Cologne en juin 1999, celui de l'élaboration d'une charte européenne des droits fondamentaux au sein d'une convention qui réunit les représentants non seulement des gouvernements et du Parlement européen, mais aussi des parlements nationaux, représentants dont j'ai l'honneur de faire partie, en tant que suppléante de M. Haenel.

1. Un processus novateur

Il s'agit d'un processus novateur, et tout d'abord par la démarche retenue : celle d'une convention et non d'une négociation strictement intergouvernementale, par nature plus confidentielle.

C'est un processus novateur également par la composition de la convention, dont la représentation intègre une forte présence des parlements nationaux, ce qui ne peut que mieux affirmer l'identité européenne de chaque Etat membre et mieux concourir à faire percevoir aux citoyens l'évolution de la construction européenne.

Enfin, il est novateur par sa transparence, grâce à un accès facilité des citoyens aux contributions individuelles et collectives, ainsi qu'aux nombreux débats avec la société civile.

Il s'agit, en effet, de définir clairement des principes et des droits auxquels pourront se référer les citoyens et résidents européens, ainsi que toute personne circulant dans l'espace européen.

La charte est destinée à s'appliquer aux actes des institutions européennes. Elle ne peut attribuer de compétences supplémentaires à l'Union européenne et doit respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

2. L'intérêt d'une Charte

Il me paraît important de rappeler ici en quoi cette charte est urgente, nécessaire et légitime.

En effet, peu de droits fondamentaux sont expressément énoncés dans les traités. Certes, les directives européennes ont progressivement intégré nombre de ces droits, et la Cour de justice des Communautés européennes en a assuré le respect au regard des actes de souveraineté des institutions communautaires.

Cette nouvelle étape est pourtant capitale pour les citoyens, qui éprouvent très souvent le sentiment d'être tenus à l'écart de l'édification de l'espace européen.

La charte peut donc contribuer à réduire le déficit démocratique qu'ils perçoivent dans le fonctionnement de nos institutions.

L'Union ne doit pas constituer seulement une organisation économique et financière et une zone de libre échange. Depuis son origine, elle prétend réaliser un projet de civilisation guidé par des valeurs auxquelles doivent adhérer tous ses Etats membres.

L'arrivée en Autriche d'un gouvernement de coalition comprenant un parti d'extrême droite qui défend des thèses xénophobes renvoie soudainement nos Etats et nos concitoyens à des interrogations essentielles sur ce que sont ces valeurs et sur leur portée.

L'objet de la charte est donc bien de « référencer », dans un texte identitaire, un ensemble de valeurs communes aux citoyens européens mais aussi d'enrichir ce « référentiel ».

De plus, cette entreprise est importante pour l'élargissement de l'Union à de nouveaux Etats membres. Nous pensons en effet que cette future charte doit faire partie de ce que nous appelons l'acquis communautaire.

Sur ce point, je rejoins M. Haenel, pour qui l'adhésion à l'Union est aussi une adhésion à un système de valeurs.

Nous disposons déjà de textes et de juridictions. Aussi la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme constitue-t-elle les fondamentaux de la charte. Ce texte est toutefois devenu insuffisant au regard de l'évolution des réalités politiques et économiques, et aussi des défis auxquels doit désormais faire face l'Union.

3. La valeur de la Charte

Je tiens maintenant à présenter quelques remarques sur la valeur qui sera assignée à la Charte.

Si nous comprenons qu'il soit prématuré, aujourd'hui, de fixer définitivement le statut qui lui sera dévolu, je veux souligner qu'il est pour le moins délicat de repenser des droits, d'en approfondir certains, voire d'en consacrer de nouveaux, sans en connaître la véritable portée. Mais je veux croire que le terme de « convention » n'a pas été choisis par hasard.

Le texte rédigé par le Parlement européen en 1989 n'est resté qu'à l'état de déclaration puisqu'il n'a pas été ratifié par tous les Etats membres. Quel serait donc le sens d'une simple déclaration alors que l'objectif premier de cette charte, tel que défini par le mandat de Cologne, est d'offrir aux citoyens et aux résidents européens un texte clair, dont ils pourront revendiquer l'application ?

Si la charte n'était qu'une énonciation de droits proclamatoires, elle serait uniquement l'édiction d'une protection minimale, un simple rempart. En revanche, intégrée dans le préambule des traités, elle pourrait garantir la préservation d'un certain nombre de droits dans l'élaboration des actes communautaires. Cela signifierait que les institutions européennes ne pourraient enfreindre les droits énoncés, sans être pour autant obligées de légiférer dans ces domaines.

Je sais qu'il est encore prématuré de trancher cette question. Néanmoins, il est, pour nous, important d'avoir dès à présent une haute ambition pour ce texte que nous considérons comme indispensable à une construction européenne plus politique et plus sociale. Et nous n'excluons pas que la charte puisse devenir, à terme, le texte de base d'une Constitution. Cependant, et sans qu'il soit question de brûler les étapes, elle doit contribuer dès à présent à placer la personne humaine au coeur du projet européen. C'est cet objectif qui doit guider nos travaux, lesquels sont soumis à deux impératifs : la clarté et l'accessibilité.

4. Le contenu de la Charte

Je formulerai quelques remarques sur ce qui devrait figurer dans ce texte quant aux principes et aux droits affirmés.

Tout d'abord, l'application du principe d'indivisibilité des droits me paraît essentielle, notamment en ce qui concerne l'indivisibilité des droits civiques et sociaux, ceux-ci étant également interdépendants.

C'est en ce sens que nous estimons, par exemple, que le principe de non-discrimination doit être inscrit aussi bien au titre des droits des individus qu'au titre du droit au travail. L'égalité entre les femmes et les hommes doit, à cet égard, être garantie dans son ensemble, et pas seulement dans le cadre du travail.

S'agissant du droit de toute personne d'accéder aux soins, il représente un droit universel qui relève de la dignité humaine et il doit donc figurer dans l'article 1er de la charte.

Il en est de même pour le droit au logement, qui participe directement à la lutte contre l'exclusion sociale et conditionne l'exercice des droits les plus élémentaires de la personne.

Par ailleurs, le traité d'Amsterdam place la construction d'un espace de sécurité, de liberté et de justice au centre de nos préoccupations. Il « communautarise » des domaines liés à la libre circulation des personnes dans l'Union, tels que les visas, l'asile ou l'immigration.

L'inscription de droits économiques et sociaux est, à nos yeux, essentielle, car ils doivent être considérés comme déterminants pour l'exercice des libertés. D'ailleurs, notre pays avait opté pour une telle reconnaissance dans les constitutions de 1946 et 1958.

Cet objectif est, au demeurant, d'actualité : les décisions prises au récent sommet de Lisbonne vont tout à fait dans ce sens.

Il est ainsi fondamental, selon nous, que soit affirmé un droit à l'emploi en tant que tel, car il ne peut constituer seulement un objectif.

S'agissant du droit à la protection en cas de licenciement, nous souhaitons que soit prévu un droit de recours.

Nous serons particulièrement attentifs à l'inscription des droits à la formation professionnelle et à la formation tout au long de la vie, qui, dans les conclusions du Conseil européen de Lisbonne, ont été enfin reconnus comme « une composante essentielle du modèle social européen ».

Un représentant français de la Confédération européenne des syndicats rappelait d'ailleurs récemment que, compte tenu des nouvelles trajectoires professionnelles, de moins en moins linéaires, il était urgent de consacrer un droit et de voir aboutir des dispositifs de crédit formation, utilisables en fonction des besoins et pendant toute la vie professionnelle.

Nous soutenons, de même, l'inscription d'un salaire minimum. Il existe désormais dans tous les Etats membres de l'Union. Cette généralisation atteste le bien-fondé d'une telle disposition, alors que, il n'y a pas si longtemps, dans certains milieux, on fustigeait encore l'institution d'un tel salaire minimum, décrivant celui-ci comme un obstacle à l'emploi.

Nous souhaitons que, conjointement, soit traduit le principe d'équité dans la rémunération, dans le sens d'une égalité de rétribution pour des situations professionnelles identiques.

Nous voudrions aussi qu'un article sur un revenu minimum soit inscrit dans le champ des prestations sociales. D'ailleurs, la notion de prestation minimale a été introduite, dans le cadre de la conférence intergouvernementale, parmi les thèmes susceptibles de bénéficier de l'extension de la majorité qualifiée.

S'agissant du droit à la protection sociale, nous estimons qu'il doit s'appliquer à toutes les personnes, et pas simplement aux travailleurs. C'est cette démarche qui a guidé le Gouvernement et le Parlement quand nous avons instauré la couverture maladie universelle.

Nous soutenons aussi l'inscription des droits d'accès aux services d'intérêt général. Ils garantissent l'exercice de certains droits sociaux élémentaires, en particulier la santé, l'éducation, les transports. Nous estimons en effet que la défense du principe d'égal accès est essentiel et concourt à la définition d'un modèle social européen.

Pour ce qui est du droit de la famille, nous tenons à souligner que c'est l'enfant, et non le mariage, qui fonde la famille et, donc, justifie les droits qui en découlent.

J'ajoute que, dans la perspective d'une modernisation de notre corpus de droits fondamentaux et de leur interdépendance, il convient de reconnaître parallèlement un droit permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle.

Nous devons encore envisager que soit inséré un article sur la protection des personnes âgées, afin que leur dignité soit préservée et leur évitée, en particulier pour les plus dépendantes d'entre elles.

Enfin, si l'exigence de protection des personnes handicapées est que leur insertion dans le monde du travail soit expressément garantie.

5.

Avant de terminer, je voudrais faire quelques brèves remarques sur l'idée, défendue à la fois par M. Fauchon, selon laquelle il ne peut y avoir de droits sans devoirs.

d'exemple, on peut citer le droit à un environnement sain, qui implique pour chacun de nombreux devoirs.

comme je m'interroge sur la nécessité d'introduire un « devoir de travailler ».

Ce sont principalement les Etats et responsabilités envers les citoyens en matière de croissance, d'économie, d'emploi.

Si nous avons effectivement des devoirs, le premier est collectif : c'est

Nos travaux sont un révélateur de la volonté des Etats de construire une union politique. A cette union politique, une Charte des droits fondamentaux est

E. INTERVENTION DE M. GÉRARD DELFAU

A l'heure où la crise autrichienne relance le débat sur les valeurs politiques et morales qu'incarne l'Union européenne, et surtout sur les moyens dont elle dispose pour les défendre, l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux est plus que jamais d'actualité.

Je n'évoquerai que par allusion la longue marche de cette idée, qui passe par l'appel lancé en 1946 par Winston Churchill à la famille européenne, par le Mouvement européen, par les différents traités, par le préambule de l'Acte unique, lequel se réfère à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, ou par de multiples décisions de la Cour de justice des Communautés, celle-ci s'étant, à plusieurs reprises et sous des formes différentes, posée en garante des libertés traditionnelles, chèrement acquises, en deux siècles de lutte, car elles ne furent jamais octroyées.

De son côté, dès 1977, le Parlement européen s'est prononcé en faveur de la défense des droits et des libertés fondamentaux dans l'Union européenne. Adopté par le Conseil et cosigné par la Commission, ce document a permis d'engager le long processus conduisant à l'élaboration de la future Charte des droits fondamentaux.

Voilà où nous en étions en juin 1999, quand la décision du Conseil européen de Cologne a été prise d'élaborer une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La phase concrète d'élaboration a été mise en oeuvre lors du Conseil de Tampere de décembre 1999.

La France, ainsi qu'elle l'a affirmé par les voix de ses plus hauts responsables, souhaite qu'une telle Charte soit adoptée sous sa présidence du Conseil européen, au cours du second semestre 2000.

Les soixante-deux membres de la convention chargée d'élaborer la Charte -formule effectivement originale- en ont d'ores et déjà esquissé l'architecture globale et ébauché les modalités d'application.

Je formulerai une remarque préalable : la Charte devrait concerner uniquement les citoyens de l'Union, à la différence de la convention européenne des droits de l'homme, qui intéresse les quarante et un Etats membres du Conseil de l'Europe.

Je dois cependant remarquer que cette position limitative, que je comprends par ailleurs, n'est pas sans poser quelque problème de conscience

aux héritiers des valeurs universalistes de la Révolution française et de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui conçoivent la construction légitimes et délicates. Mais nous sommes ici au Parlement, et nous devons nous inscrire dans la longue durée.

civils et politiques des droits économiques et sociaux tels qu'ils sont énoncés dans la Charte sociale européenne et dans la Charte communautaire des droits

On l'a dit et on le dira encore, c'est bien ainsi que les citoyens attendent que l'Europe descende de ses traités, de ses organisations, de ses et pas seulement sous la forme, un peu caricaturale, que prennent parfois certaines directives.

l'homme, il y a cinquante ans, certains droits relatifs à la santé publique ou au salaire minimum, sans parler, bien sûr, des droits de la bioéthique, de donc aujourd'hui essentiel d'ajouter ces nouveaux droits, par ailleurs objet d'une revendication ancienne de nombreuses associations et de syndicats, entre

1. La valeur juridique de la Charte

point de savoir s'il faut accorder ou non à la Charte un caractère juridique contraignant. Le 16 mars dernier, le Parlement européen a souhaité, à une incorporation dans les traités.

Ces avancées constitueraient sans aucun doute le premier pas de

Il est en effet permis de s'interroger sur l'intérêt d'une Charte qui ne disposerait que d'un caractère déclaratif, alors que des millions de citoyens

l'un des enjeux de la présidence française, monsieur le ministre, et vous le savez, comme le Parlement tout entier. Nous attendons sur ce point des

La Charte doit répondre à une forte aspiration des opinions publiques européennes, à un renforcement des droits des citoyens de l'Union européenne et à un rééquilibrage des textes en leur faveur.

Pour autant, et je le dis au passage sans pouvoir développer, il est souhaitable de ne pas créer de concurrence fâcheuse entre la Cour de Luxembourg et celle de Strasbourg.

Aussi sera-t-il nécessaire de bien préciser que la Charte ne régira que les actes communautaires et laissera entier le système des droits reconnus à toutes personnes présentes sur le territoire communautaire, qu'elles aient ou non la citoyenneté des Etats membres.

2. Le contenu de la Charte

Du reste, rappelons que la Charte comprendra bien d'autres droits que ceux qui sont actuellement garantis par la Cour de Strasbourg et constituera une avancée, notamment dans les secteurs économiques et sociaux.

Marie-Madeleine Dieulangard l'a excellemment dit, il faut donner un contenu concret au droit du travail, à la protection des salariés et à la formation continue, pour ne prendre que quelques exemples.

J'ajouterai une dimension de notre mode de vie européen qui n'a pas encore été évoquée, et même une dimension de notre civilisation, je veux parler de la contribution des services publics appelés, dans le nouvel article 16 du traité d'Amsterdam, « services d'intérêt général à la cohésion sociale et territoriale ».

Un ensemble d'organisations syndicales et d'associations ont élaboré à ce sujet une plate-forme commune. Ils souhaitent que la France fasse inclure cette forme d'organisation sociale originale dans la Charte des droits fondamentaux. L'objectif est bien que nos partenaires européens confirment que la notion de « services d'intérêt général », et pas seulement à vocation économique, soit l'une des valeurs communes de l'Union européenne.

Cette intégration au sein de la Charte aura pour conséquence de donner un cadre conceptuel à la mise en oeuvre concrète des droits fondamentaux en matière économique et sociale.

Elle permettra, dans un deuxième temps, de renforcer encore la timide avancée réalisée par la rédaction de l'article 16 du traité d'Amsterdam. Dans l'immédiat, je souhaite, sur ce sujet comme sur les autres, que la Charte puisse

être incluse dans le préambule du traité sur l'Union européenne. Ce serait un

La Charte aura en même temps vocation à s'appliquer aux institutions et non aux Etats membres. Elle doit donc traiter d'un certain nombre de sujets droits collectifs et régionaux, voire le droit des minorités. Ces domaines suscitent des opinions extrêmement divergentes, voire contradictoires, en aujourd'hui l'objet d'un compromis et devront être très sérieusement approfondis. La question est cependant posée.

une liste relativement complète, incluant l'intégralité des droits de l'homme, auxquels sont ajoutés des droits économiques, sociaux et environnementaux.

du groupe du Rassemblement démocratique et social européen adhèrent sans restriction à ces valeurs.

fondamentaux constitue une avancée essentielle pour la poursuite de la construction européenne au service des citoyens, les sénateurs du groupe que éthique, et un principe de justice sociale doivent présider à son élaboration. Telles sont les raisons pour lesquelles, monsieur le ministre, nous serons

F. INTERVENTION DE MME DANIELLE BIDARD-REYDET

Au conseil de Tampere, à la fin de l'année 1999, les chefs d'Etat et de gouvernement ont lancé le processus de rédaction d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, rédaction qui doit s'achever sous présidence française.

L'adoption éventuelle du projet de texte devrait avoir lieu au Conseil européen de Nice, en décembre prochain.

La France a donc une responsabilité toute particulière à cet égard et devra se montrer à la hauteur d'une telle ambition.

Il s'agit véritablement d'un enjeu pour la construction d'une Europe citoyenne.

Alors que l'élargissement aux pays de l'Est se précise et que l'actualité montre, avec le cas autrichien, que des reculs sont toujours possibles, il est de la responsabilité de l'ensemble des pays européens de rester vigilants.

Réaffirmer dans cette Charte et rendre visibles aux yeux des citoyens européens, mais aussi au reste du monde, les valeurs qui fondent la Communauté européenne est un objectif auquel on ne peut que souscrire. L'Europe est aujourd'hui essentiellement économique et financière. Il est grand temps de privilégier la construction d'une Europe « communauté de valeurs de démocratie, de progrès et de justice sociale ».

La question de l'identité de l'Europe est au coeur des réflexions sur l'élaboration de cette Charte. Il convient donc non pas de s'enfermer dans un débat purement technique et juridique mais au contraire d'élargir la discussion, de l'ouvrir pour lui donner une dimension nouvelle.

1. L'élaboration de la Charte

Partout aujourd'hui en Europe, le désir de citoyenneté s'exprime et se renforce. A défaut de répondre à cette attente, l'Europe s'éloignera encore plus des peuples et de leurs préoccupations. Nous appuyant sur ces préoccupations, nous devons renforcer les liens entre les exigences des citoyens européens et la construction européenne. L'enjeu est d'importance si l'on veut donner sens au contenu de cette construction et répondre ainsi aux aspirations des citoyens à un renouvellement de la démocratie, dans les institutions comme dans le contenu social de l'Union européenne.

Le processus d'élaboration de la Charte peut constituer une avancée citoyenne, un instrument de progrès et de justice sociale. Elle doit constituer de l'ensemble des droits déjà acquis ainsi que pour une formulation de nouveaux droits. Cela implique que l'ensemble des citoyens européens soient

Nous nous félicitons du processus original d'élaboration, avec une convention composée de membres de l'exécutif et du législatif, des différents débats publics sur internet et avec les appels à contribution des membres de la

Pourtant, il nous semble nécessaire de privilégier encore la démarche participative « dans l'élaboration de la Charte », de développer l'information pourrait être organisé au niveau européen, associant des élus, des membres de la société civile et des experts.

l'Europe vers plus de solidarité, de démocratie, de protection de l'environnement et de développement durable. Nous devons y répondre. Pour recopiage » des droits déjà existants dans la convention européenne des droits de l'homme et dans la droits doivent, bien sûr, être inscrits de façon lisible dans la Charte, avec l'application du principe de mentionner de nouveaux droits tendant à construire une Europe plus juste et plus humaine ainsi que ceux qui sont relatifs, notamment, à la bioéthique et à

2. Le contenu de la Charte

rappelé.

La troisième corbeille, qui traite des droits économiques et sociaux, s'agit, en effet, de traduire le concept social européen, sur lequel les opinions des gouvernements sont loin d'être semblables. On a pu le vérifier au sommet particulier le Royaume-Uni, de « moderniser » le système de protection sociale en le réduisant au minimum !

Une telle évolution constituerait un véritable danger pour l'avenir de l'Europe, qui doit développer, au contraire, un projet social ambitieux pour répondre aux attentes des citoyens européens.

Les « droits fondamentaux » sont indivisibles. L'ensemble des droits économiques et sociaux qui concernent la vie quotidienne de chaque citoyen constituent donc des droits fondamentaux à part entière. Le gouvernement français a déjà affirmé sa volonté d'accorder une importance particulière aux droits de la troisième corbeille, mais il faut développer un argumentaire plus exigeant dans ce domaine.

Nous pensons qu'il est de la responsabilité de la France d'être ferme sur cette question, en mettant en avant la justice sociale, le bien-être de tous. L'être humain doit être au cœur de la construction européenne, à la place des marchés financiers soutenus par la logique de Bruxelles.

Nous avons conscience des réticences des gouvernements des pays partenaires, mais nous pensons que le rôle des peuples de l'Union, qui tous aspirent à un mieux-être, peut permettre d'aller dans ce sens. Il est donc utile de leur donner les moyens de participer aux débats et de se mobiliser pour préciser quels droits doivent être considérés dans le cadre d'une Europe sociale et solidaire. Les très nombreuses contributions d'associations, d'organisations non gouvernementales et de syndicats de l'ensemble des pays européens témoignent du foisonnement de propositions sur ce sujet et de l'urgence de leur prise en compte.

Il est tout d'abord fondamental de réaffirmer et, surtout, d'étendre les droits des citoyens à la prise de décision et aux choix économiques qui conditionnent la construction européenne, ce qui implique une démocratisation des institutions européennes, y compris des institutions financières telles que la Banque centrale européenne.

Dans le même sens, il nous faut prendre en compte les droits des salariés à l'information et à la gestion des groupes économiques dans le cadre des comités de groupe européens, afin que les salariés soient associés aux réformes qui les concernent au premier chef.

Le droit d'association et les droits syndicaux transnationaux doivent être revalorisés. Le développement d'une véritable démocratie en Europe et la mobilisation des citoyens en faveur de la construction européenne passent nécessairement, selon nous, par l'extension de ces droits.

Donner aux citoyens la possibilité de peser réellement sur les choix des orientations permettra à l'Europe de se réorienter vers un développement au service des peuples. Dans une Europe où la précarité et le chômage font des

ravages, le droit à la sécurité de l'emploi et à la formation est une priorité pour tous. C'est également le cas pour le droit à une protection sociale suffisante, à un revenu minimal décent, à l'accès total et sans discrimination de ressources aux soins de qualité, à l'éducation, au logement.

Des associations et des ONG se battent depuis des années pour que les injustices prennent fin. Comment ne pas répondre à ces attentes ?

D'autres droits constituent aussi des priorités pour les citoyens. Il s'agit, par exemple, du droit à l'accès à des services publics de qualité, du droit à l'accès aux nouvelles technologies de l'information et du droit à un environnement durable et de qualité concernant, notamment, la sécurité sanitaire, alimentaire et maritime.

Certains droits spécifiques doivent, selon nous, être considérés avec attention. Je pense en particulier aux droits des jeunes, qui sont trop peu pris en compte en tant que tels au sein de l'Union. Des consultations pourraient être organisées à l'échelon européen pour mieux connaître les aspirations des jeunes. Quant aux droits des femmes, il est indispensable d'inscrire l'égalité des sexes, notamment socio-économique, comme le réclament les associations féministes, et non pas de se limiter à une clause générale de non-discrimination. Les femmes ne sont pas, en effet, une minorité, elles représentent plus de la moitié de la population européenne.

3. La portée de la Charte

D'une façon générale, la question se pose de savoir si les droits contenus dans la Charte concerneront uniquement les ressortissants européens -immigrés extracommunautaires exclus- ou tous ceux qui résident légalement dans l'Union.

La notion de citoyenneté européenne ne doit pas être réductrice, elle doit s'appliquer à l'ensemble des individus qui réside sur le territoire européen, dans un souci d'amélioration de la vie démocratique et de recul des inégalités et des discriminations.

Il faudrait également veiller, en particulier dans le contexte actuel, à la stricte application de l'article 13 du traité d'Amsterdam s'agissant des discriminations fondées sur la race, l'orientation sexuelle, la religion, le sexe, les handicaps.

Nous sommes pour l'instauration d'une citoyenneté de résidence qui passe par la promotion, dans un premier temps, du droit de vote et d'éligibilité pour les étrangers extracommunautaires dans tous les pays de l'Union

européenne aux élections locales. Cela est devenu incontournable, car majoritairement souhaité par l'opinion publique européenne. Avec les droits de la première corbeille et les droits économiques et sociaux, les citoyens extracommunautaires de l'Union doivent bénéficier des mêmes avantages que les ressortissants de l'Union européenne.

La question de la portée juridique de la Charte est également importante. Sera-t-elle un document juridiquement contraignant intégré dans les traités et contrôlé par la Cour de justice ? Quelles seront, dans ce cas, les voies de recours ? Sera-t-elle un texte déclaratoire à valeur purement symbolique ? Le débat est vif sur ce sujet et la position de nombreux acteurs, notamment celle du Gouvernement français, est de choisir la prudence en concentrant les efforts sur la qualité du contenu de la Charte. C'est, bien sûr, un préalable indispensable : il n'y aurait aucun intérêt à intégrer dans le traité une Charte restrictive, voire régressive, ou même simplement peu lisible. Cependant, il n'est pas inopportun d'amorcer ce débat sur cette question.

Si nous estimons que ce texte ne doit en aucun cas avoir pour objet de supplanter les textes fondamentaux de la République, il nous semble malgré tout nécessaire que des conditions pour l'application effective des droits contenus dans la Charte, droits nouveaux comme droits existants, pas toujours appliqués, soient clairement définies.

En conclusion, je dirai notre engagement pour que la Charte permette une réelle avancée dans la construction d'une Europe du progrès humain et de la citoyenneté. Nous sommes convaincus que le Gouvernement français, en particulier pendant la présidence française de l'Union européenne, oeuvrera en ce sens.

G. INTERVENTION DE M. DANIEL HOEFFEL

La nécessité d'une volonté politique de l'Europe a été mise en relief tout au long de cette semaine. Cette volonté doit s'accompagner d'une clarté dans la démarche et d'une complémentarité dans l'intervention des diverses institutions européennes.

Il y a l'Europe des Quinze et l'Europe des Quarante et un : chacune a sa vocation et son champ d'action, mais chacune, dans sa sphère, concourt à la réalisation d'objectifs et à la défense de valeurs qui doivent faire de notre continent un pôle de rayonnement exemplaire.

Il me semble inutile et même inopportun que l'Union européenne cherche, dans certains domaines, à répéter ce que le Conseil de l'Europe a déjà réalisé. J'exprime cette crainte à propos de l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux, dont l'articulation avec la convention du Conseil de l'Europe ne doit en aucun cas être source de difficultés ou d'équivoque.

Il n'est pas question, bien entendu, de remettre en cause l'originalité de la méthode ni la qualité et la compétence de ceux qui préparent la Charte et qui réalisent un travail sérieux, notre collègue Haenel, que je remercie de l'initiative de cette question orale européenne avec débat, l'a bien relevé.

Cependant, les interrogations naissent de certaines déclarations faites récemment et que je voudrais rappeler : « Personne ne sait encore très bien ce sur quoi l'on va déboucher », ou encore « L'important est, pour le moment, d'obtenir une bonne Charte et la question du statut viendra plus tard. »

L'Europe n'est pas née d'une équivoque, elle ne peut pas avancer dans l'équivoque. Il faut qu'au départ les choses soient claires. Il y va du caractère confiant des relations entre institutions européennes. Il faut, à cet effet, rappeler la situation actuelle.

La convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe a été signée en 1950. Elle est dotée d'un mécanisme de contrôle supranational. Il s'agit, depuis 1998, d'une cour unique et permanente dont les arrêts s'imposent aux Etats adhérents. Les quarante et un Etats qui composent le Conseil de l'Europe sont tous signataires de la convention, et l'engagement de souscrire cette convention est même devenu une condition d'adhésion au Conseil de l'Europe.

Les quinze Etats de l'Union européenne ont souscrit depuis longtemps à la convention, l'ont incorporée dans leur droit interne, et sont donc soumis à la juridiction de la Cour de Strasbourg.

Pour sa part, l'Union européenne, à partir de l'Acte unique européen, a prévu que les traités, dans leur préambule, fassent mention de la soumission de l'ordre juridique communautaire aux droits de l'homme et explicitement à la convention européenne des droits de l'homme.

Il ne subsiste qu'un vide juridique : les actes et décisions émanant des organes communautaires ne sont pas soumis, quant à eux, à un contrôle de légalité au regard des droits de l'homme.

Se pose, de ce fait, la question de l'articulation entre les deux ordres juridiques. Comment combler ce vide juridique.

A plusieurs reprises, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a invité l'Union européenne à formaliser la soumission à l'ordre juridique de la convention européenne des droits de l'homme, solution longtemps approuvée par le Parlement européen. Mais la Cour de justice des Communautés européennes a émis un avis défavorable, et il se dégage donc actuellement une tout autre orientation. L'Assemblée du Conseil de l'Europe s'est pourtant prononcée en faveur d'une incorporation des droits garantis par la convention européenne des droits de l'homme dans la future Charte.

Elle s'est également prononcée pour la modification des traités européens afin de rendre possible l'adhésion de l'Union européenne à cette convention.

Le président de l'Union européenne, s'exprimant devant le Conseil de l'Europe, a déclaré : « Il est utile que l'Union se dote d'une Charte des droits fondamentaux afin de se rapprocher de ses citoyens. » Mais il a ajouté : « Il faut éviter toute incohérence entre la Charte et la convention ou entre les jurisprudences des deux cours européennes. »

Cela entraîne évidemment trois risques.

Le premier, c'est celui d'une Europe à deux vitesses, avec une certaine conception des droits de l'homme dans une partie de l'Europe et une autre dans le reste de l'Europe. Ce serait le risque d'une nouvelle division au moment même où le continent européen refait son unité.

Le deuxième risque, c'est le risque de divergence quant aux droits garantis.

Le troisième risque, principal, tient à l'institution d'un double mécanisme de contrôle. Existe donc le risque d'une divergence des droits garantis et de la jurisprudence des deux cours, celle de Strasbourg et celle de Luxembourg.

La divergence sur la définition des droits entre la future Charte et la convention existante ainsi que la divergence des mécanismes de contrôle et des jurisprudences, voire leur concurrence, n'apporteraient sans doute pas une sécurité supplémentaire quant aux droits des citoyens. Les inévitables conflits de droit et conflits de juridiction ne contribueraient pas à la lisibilité de la construction européenne.

Ce sont, monsieur le ministre, les trois questions qui ont déjà été posées mais que je répète.

Il faut, en premier lieu, inviter le Gouvernement français à éviter toute divergence entre la convention européenne des droits de l'homme et la future Charte des droits fondamentaux dans la définition même des droits.

Il convient, en deuxième lieu, faire preuve de circonspection à l'égard d'une incorporation de la Charte dans les traités européens qui entraînerait la compétence de la Cour de justice de Luxembourg, et donc une concurrence fâcheuse avec la Cour de Strasbourg.

Il faudrait, en troisième lieu, que soit bien précisé que la Charte ne régit que des actes communautaires, et laisse donc entier le système des droits reconnus à toutes les personnes présentes sur le territoire communautaire, qu'elles aient ou non la citoyenneté de l'un des Etats membres.

C'est une question d'efficacité, mais aussi de lisibilité de l'Europe et des droits de l'homme par la population européenne. Nos concitoyens éprouvent souvent des difficultés à savoir qui fait quoi en Europe et qui est compétent pour quoi. A un moment où l'Europe est à un tournant, il faut des réponses claires à ces interrogations. Il est encore temps d'y contribuer. Je ne doute pas, monsieur le ministre, que vous ayez la volonté d'y contribuer.

H. INTERVENTION DE M. JAMES BORDAS

Si les bonnes intentions ne donnent pas toujours les meilleurs résultats, le groupe des Républicains et Indépendants approuve toutefois l'idée d'un renforcement des droits fondamentaux des citoyens européens.

Nous y sommes favorables par principe, car cela correspond à notre vision d'une société plus humaine et plus juste, qui prenne mieux en compte chaque individu en tant que tel.

Nous y sommes également favorables parce que ce projet peut contribuer à forger une identité européenne qui soit non seulement économique ou historique, mais également fondée sur des droits et des principes communs pour tous les citoyens de l'Union.

Cela étant dit, mon groupe est perplexe quant au résultat final.

Le débat sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union repose, en effet, sur deux ambiguïtés majeures : ambiguïté vis-à-vis de la convention de protection des droits de l'homme, qui est déjà en vigueur dans le cadre du Conseil de l'Europe ; ambiguïté sur le contenu même de la future Charte, que beaucoup veulent étendre et que certains voient comme un embryon de Constitution européenne.

Il est indispensable de lever rapidement ces deux ambiguïtés. A défaut, le malaise que nous sommes déjà nombreux à ressentir se transformera en affrontement idéologique, au risque de faire échouer l'ensemble du processus.

Le débat d'aujourd'hui a donc beaucoup d'importance, et je rends hommage à M. Haenel, président de la délégation pour l'Union européenne, qui en a eu l'initiative.

Notre collègue nous a présenté les enjeux politiques et juridiques de la Charte des droits fondamentaux.

De mon côté, je souhaite vous faire part de mes interrogations en tant que sénateur membre de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Tout se passe comme si l'Europe découvrait la nécessité de garantir le respect des droits de l'homme.

Or, il existe déjà une convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : elle a été signée en 1950 au niveau du Conseil

de l'Europe et elle dispose, depuis 1998, d'une cour unique et permanente dont les arrêts s'imposent aux Etats membres.

Pourquoi alors refaire à quinze ce qui existe déjà à quarante et un ? Pourquoi prendre le risque d'instituer un double ordre juridique, l'un dépendant de l'Union européenne, l'autre du Conseil de l'Europe ? Quelle serait alors la cour compétente ? Celle de Strasbourg ou celle de Luxembourg ?

Je veux témoigner de l'esprit d'ouverture dans lequel la question a été abordée au sein du Conseil de l'Europe, notamment par la commission juridique et des droits de l'homme dont je fais partie.

Nous avons à plusieurs reprises -et longuement- débattu de l'intention de l'Union européenne de se doter d'une Charte.

Je crois pouvoir assurer que le Conseil de l'Europe n'est absolument pas opposé à une telle initiative et ne cherche pas à préserver un quelconque monopole. Au contraire, le rapporteur de la commission juridique, M. Magnusson, a accueilli favorablement l'adoption de la Charte, la considérant comme un renforcement de la protection des droits de l'homme en Europe. Il s'est seulement inquiété, comme beaucoup, des risques de double emploi entre la Cour de justice de Luxembourg et la Cour de Strasbourg.

Tel était le sens de la proposition d'adhésion de l'Union européenne à la convention européenne des droits de l'homme, qui serait ainsi venue s'ajouter aux adhésions individuelles des quinze Etats membres.

Tel est aussi le sens de la résolution adoptée le 25 janvier dernier par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui propose une autre solution, sous forme d'une incorporation dans la future Charte des droits garantis par la convention.

Dans les deux cas, cela permettrait de combler le vide juridique qui exclut aujourd'hui les actes et les décisions des institutions de l'Union européenne du champ d'application du contrôle du respect des droits de l'homme.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, ne nous voilons pas la face. Soyons conscients que le problème est non pas juridique mais politique. L'Union européenne, sous la pression du Parlement européen et de quelques Etats membres, cherche à renforcer son identité. Elle souhaite donc mettre en place son propre cadre juridique, dans tous les domaines, et je pourrais prolonger mon propos en parlant de ce que l'on appelle la « corbeille » des droits fondamentaux réservés aux citoyens de l'Union ou de celle des droits économiques et sociaux.

Il est clair que certains veulent étendre le contenu de la future Charte pour aller au-delà d'une simple codification du droit existant et lui donner un caractère contraignant, avec toutes les dérives que cela peut comporter.

Pour ma part, j'ai souhaité centrer mon intervention sur les risques liés à la coexistence de deux juridictions en matière de droits fondamentaux.

Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de faire table rase du passé. Il y a deux assemblées européennes mais une seule Europe. Les citoyens n'ont rien à gagner d'une lutte d'influence entre Strasbourg et Luxembourg.

Nous demandons en conséquence que la France mette tout en oeuvre pour clarifier la situation.

L'Union européenne et le Conseil de l'Europe ont des objectifs différents, mais une vision commune. Nous ne devons pas l'oublier.

***I. RÉPONSE DE M. PIERRE MOSCOVICI, MINISTRE DÉLÉGUÉ
CHARGÉ DES AFFAIRES EUROPÉENNES***

Je veux en premier lieu remercier M. Hubert Haenel pour la question qu'il a posée aujourd'hui, question qui nous permet de débattre de cette très importante initiative pour l'Europe qu'est le projet de Charte des droits fondamentaux.

Il est en effet nécessaire que la représentation nationale, mais aussi, à travers elle, l'opinion publique soient informées de ce projet y apportent leur contribution. Je veux aussi remercier M. Hubert Haenel et Mme Marie-Madeleine Dieulangard pour leur très active participation au sein de la convention, où ils représentent tous les deux le Sénat : je sais l'investissement de temps et d'énergie que requiert cet exercice, et je me réjouis de l'enthousiasme dont ils font preuve l'un et l'autre.

Le débat de ce matin aura été de haute tenue. Il aura permis, j'en suis certain, d'approfondir toute une série de questions importantes pour nos concitoyens.

1. L'élaboration de la Charte

Avant d'apporter des éléments de réponse aux différentes interrogations soulevées, je voudrais vous livrer les quelques réflexions que m'inspire cette tentative unique, cette « expérience », devrais-je presque dire -M. Haenel a d'ailleurs évoqué l'idée d'un « laboratoire »- qu'est la rédaction d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par une enceinte tout à fait spécifique par rapport aux institutions européennes classiques.

M. Fauchon s'est demandé si les dirigeants européens avaient une idée claire lorsqu'ils ont lancé ce processus. Je crois que oui.

Je veux tout d'abord souligner la prise de conscience qu'a révélée le lancement de cet exercice. Il est vrai que l'on pourrait s'interroger sur son bien-fondé, ou peut-être même sur son caractère paradoxal, et ce à deux titres : tout d'abord, quinze Etats membres de l'Union ont incorporé depuis longtemps, chacun en ce qui le concerne -plusieurs orateurs l'ont indiqué- la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans leur droit interne, et ils sont soumis à la juridiction de Strasbourg, à laquelle nous sommes très attachés ; par ailleurs, la Cour de justice des Communautés européennes de Luxembourg a jugé à de nombreuses reprises que le respect

des droits fondamentaux faisait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour de justice assure le respect.

Et pourtant, on est bien obligé de constater que les traités constitutifs des Communautés ne contiennent aucun énoncé des droits et des libertés qui en découlent. Si, en 1953, il fut prévu dans l'avant-projet de « statut » des Communautés européennes que les dispositions du titre Ier de la convention européenne en feraient partie, aucune référence, a fortiori aucune liste des droits fondamentaux, n'a, depuis, été inscrite dans les textes constitutifs des Communautés de l'Union européenne.

Il y a donc, dans ce projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la volonté clairement politique - M. Delfau a justement insisté sur ce point - de combler là une lacune. Il s'agit en effet, comme l'indiquent clairement les conclusions du Conseil européen de Cologne, d'ancrer l'importance et la portée exceptionnelles de ces droits de façon visible pour les citoyens, et de créer ainsi un texte de référence, un texte identifiant précisément ce qu'est l'Union européenne, y compris dans ses différences avec l'Europe des quarante et un, ses valeurs et, d'une certaine façon, son projet politique.

Le projet de Charte des droits fondamentaux lancé par le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999 répond donc, à mon sens, à ce souci d'affirmer que la Communauté, que l'Union européenne n'est pas seulement un ensemble à vocation économique et financière, mais qu'elle est d'abord une communauté de valeurs, une communauté de civilisations, une communauté au sens fort, c'est-à-dire un lien de rattachement indissoluble, d'adhésion identitaire, qui transcende les tragédies de l'histoire européenne.

Je suis certain que nous nous sentons européens justement parce que nous avons tiré les leçons des crimes qui ont conduit à l'asservissement, à la dégradation, à la négation de la dignité de la personne humaine et non pas seulement parce que l'histoire et la géographie nous ont rassemblés au bout d'un isthme continental. Nous sommes européens parce que nous avons la volonté de vivre une vie commune et que nous partageons certaines valeurs et non pas parce que le hasard nous fait vivre ici ou là en nous contraignant à coopérer dans un grand marché unique, doté maintenant d'une monnaie unique.

Si la méthode de construction graduelle de l'Europe, fonction par fonction -charbon, acier, agriculture, transports- si bien décrite dans la déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950 dont nous venons de célébrer le cinquantième anniversaire, l'a emporté et a conduit à la réalisation des solidarités de fait, il faut aujourd'hui réfléchir à l'identité profonde de l'Union, et ce ne peut être que le produit d'une volonté politique.

On sait aussi -Mme Dieulangard y a justement insisté- que, par une coïncidence malheureuse, hélas ! les événements politiques autrichiens ont mis également en exergue de façon aiguë l'absence d'un référentiel de valeurs au sein de l'Union et ont, je le crois sincèrement, accentué la nécessité d'un tel exercice.

L'autre dimension que je veux souligner brièvement, c'est, bien sûr, le caractère totalement inédit de la méthode retenue. Comme vous l'avez indiqué, monsieur Haenel, c'est la première fois qu'est confié à une enceinte composée en majorité de parlementaires nationaux et européens ainsi qu'à des personnalités représentants les chefs d'Etat et de gouvernement le soin de rédiger un texte qui est appelé à être adopté par les trois institutions que sont : le Parlement européen, la Commission et le Conseil européen.

Cette volonté d'intégrer les parlementaires a été fortement soutenue par la France ; il nous paraissait en effet indispensable, s'agissant des droits fondamentaux, de recourir à un processus d'élaboration associant d'abord les représentants élus des citoyens.

De même, je me réjouis du principe de transparence qui préside aux travaux de la convention, puisque tous les documents et contributions sont disponibles immédiatement sur Internet. On pourra peut-être, à Nice, adopter le premier texte européen on line, la « charte.com », en quelque sorte. En tout cas, la société civile ne s'y est pas trompée et participe pleinement à cette élaboration en ligne.

Cette initiative montre bien, à l'heure où sont engagées les réformes fondamentales des institutions de l'Union dans le cadre de la conférence intergouvernementale, que l'Union doit savoir et sait aussi innover de façon pragmatique.

Il est vrai -je rejoins M. Hubert Haenel sur ce point- que le caractère inédit de la procédure retenue fait peser une sorte d'obligation de réussite sur la convention, si l'on veut que cette démarche soit, demain, reprise dans d'autres circonstances ; mais c'est très certainement ce qui fait aussi tout le piquant de participer à une telle aventure.

J'en viens maintenant aux questions, nombreuses et très précises, qui ont été soulevées ce matin. Je tâcherai d'y apporter des réponses aussi précises que possible, même si certains points n'ont pas encore fait l'objet de décisions définitives au sein du Gouvernement et entre les autorités de l'exécutif, justement parce que nous respectons le travail de la convention, qui est un travail évolutif et conduit de façon intelligente par son président, M. Herzog, et par ses membres.

2. Le processus d'adoption de la Charte

Je veux, en premier lieu, préciser le calendrier et les modalités d'adoption de cette Charte. Comme vous le savez, les conclusions du Conseil européen de Cologne précisent que la convention devra remettre en temps utile le projet de Charte pour permettre sa proclamation, lors du Conseil européen qui se tiendra en décembre 2000 à Nice, par les trois institutions principales de l'Union, à savoir la Commission, le Parlement européen et le Conseil.

Le respect de ce calendrier implique que le projet de Charte issu de la convention soit présenté lors du Conseil européen informel qui se tiendra à la mi-octobre à Biarritz. Il est indispensable que les Etats membres puissent, dès ce moment-là, vérifier que le projet transmis respecte la « feuille de route » fixée à Cologne. Par définition, le Conseil européen -et je répons ainsi à la première question de M. Hubert Haenel- pourrait amender le texte, et c'est d'ailleurs son rôle.

Mais je veux me placer volontairement dans une perspective où le texte de la Convention sera si parfaitement lisible, concis et percutant, qu'il ne nécessitera tout au plus que de légères modifications, ce qui n'est pas illogique compte tenu du fait que chaque chef d'Etat ou de Gouvernement a un représentant dans la convention.

J'exclus en tout cas l'hypothèse d'une complète réécriture du projet par le Conseil européen ou, plus encore, par le Parlement européen ; je tiens à souligner, au contraire, toute l'attention que porte le Conseil aux travaux de la convention, puisque la présidence portugaise a souhaité entendre un rapport de M. Herzog lors du Conseil européen qui se tiendra, en juin prochain, à Feira.

3. Le contenu de la Charte

J'en viens maintenant aux interrogations relatives au contenu même de la Charte.

Tout d'abord, va-t-il s'agir d'une codification du droit existant ou d'une innovation ? Mme Bidard-Reydet, par exemple, s'est demandé si l'on ferait du recopiage du droit existant ou si l'on créerait des droits nouveaux.

Un premier débat, ainsi que l'a rappelé M. Haenel, opposerait les tenants d'une codification stricte à ceux qui souhaitent aller plus loin. Il est certain que, pour le Gouvernement français, il s'agit non pas de créer *ex nihilo* de nouveaux droits, mais de reprendre largement et d'écrire des principes et des valeurs qui existent déjà soit dans des textes internationaux, soit dans les

textes communautaires de « droit primaire » ou de « droit dérivé », soit encore dans les traditions constitutionnelles des Etats membres.

C'est peut-être d'ailleurs sur ce dernier point que le travail, que je qualifierai d'« innovation stylistique », qui sera mené, à la marge, par la convention peut être le plus intéressant.

La Charte des droits fondamentaux prévoira-t-elle des droits effectifs ou des objectifs politiques ? Cette question a notamment été soulevée concernant les droits économiques et sociaux, sur lesquels je reviendrai plus tard un peu plus longuement.

Sur ce point, il faut, à mon avis, avoir une lecture souple et volontariste de la « feuille de route » dessinée par les conclusions du Conseil européen de Cologne. Le droit à l'emploi, par exemple, ne saurait être évincé au prétexte qu'il s'apparente plus à un objectif qu'à un droit effectif. C'est ce que font nos amis britanniques mais, pour nous, c'est totalement inacceptable.

Cette conception peut d'ailleurs être aisément contrée si l'on rappelle que l'ensemble des dispositifs mis en oeuvre depuis le traité d'Amsterdam -lignes directrices pour l'emploi, pacte européen pour l'emploi...- ont déjà donné corps, au niveau européen, à ce droit à l'emploi qui ne constitue donc plus seulement un objectif.

J'entrerai maintenant dans ce que l'on peut appeler « le contenu matériel » de la Charte, qui est bien sûr, pour le Gouvernement, l'aspect le plus important.

Vous m'avez interrogé, monsieur Haenel, sur l'éventuelle inscription d'un droit des minorités ou, encore, du principe de laïcité. Mme Dieulangard a, quant à elle, indiqué avec précision les droits sociaux qu'elle souhaitait voir figurer dans ce texte.

Comme vous le savez, les conditions du Conseil de Cologne ont défini les trois « corbeilles » de droits que doit contenir ce texte, et je sais que la convention s'en tiendra à cette feuille de route.

S'agissant du droit des minorités, le Gouvernement ne peut que s'opposer à une telle inscription, qui est contraire à notre tradition constitutionnelle. Par ailleurs, le traité sur l'Union comporte, en son article 13, le principe général de non-discrimination qui peut permettre, par exemple, la défense de telle ou telle « tradition culturelle », expression que je préférerais à celle de « droit des minorités ».

Sur le principe de laïcité -c'est un autre exemple d'un principe qui n'appartient pas, loin de là, à l'ensemble des traditions constitutionnelles des Etats membres, mais je sais qu'au cours des débats de la convention certains l'ont toutefois évoqué sous le nom de « principe de neutralité »- je ne dissuaderai sûrement pas les membres français de l'enceinte de tenter la chose, mais je ne suis pas certain, et je le regrette, qu'ils obtiendront satisfaction ; en tout cas, ils seront soutenus.

Les droits économiques et sociaux

J'en viens maintenant à un sujet essentiel, que M. Masson a présenté à sa façon et sur lequel ont insisté Mme Bidard-Reydet et M. Delfau. Ce sujet constitue le coeur de cette Charte pour ceux qui veulent en faire un projet social : je veux parler des droits économiques et sociaux.

Vous le savez, mais je veux le rappeler, cette partie constitue pour nous le coeur de la démarche puisqu'elle souligne le caractère global et équilibré de la Charte et qu'elle traduira aussi la réalité du modèle social européen.

Vous le savez aussi bien que moi, les premiers débats ont montré que, sur ces points, les choses n'allaient pas de soi pour tous nos partenaires. Certains pays nordiques et nos amis britanniques s'opposent même clairement à nous sur l'ampleur et la portée de ces droits. Ainsi, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives, le droit de grève, mais également l'insertion dans la Charte du droit à un salaire minimum sont contestés par certains.

Pour ma part, j'estime qu'il faut au minimum, pour que la Charte ait un contenu acceptable pour nous, qu'y figurent une quinzaine de droits sociaux essentiels allant du droit au travail et à la protection sociale au droit de grève en passant par le droit syndical ou la garantie d'accès pour tous aux services d'intérêt général, sujet sur lequel M. Delfau a insisté.

Je reprendrai bien volontiers à mon compte ce qui a été dit sur le droit au logement par Mme Dieulangard, ou encore tout ce qui a été dit sur la revalorisation des droits sociaux, notamment syndicaux, par Mme Bidard-Reydet.

Je partage sur ce point l'avis du président Haenel, à savoir que, honnêtement, mieux vaut pas de Charte du tout qu'une Charte qui serait un ersatz ne comprenant pas ces droits économiques et sociaux.

La présence de droits sociaux dans cette Charte consacre par ailleurs une évolution philosophique et juridique, l'unicité des droits fondamentaux. Il

est effectivement clair, aujourd'hui, que droits civils, droits politiques, droits économiques et sociaux sont interdépendants. La liberté d'association, de pensée, d'opinion, la liberté syndicale -j'y reviens- la liberté de manifestation ou de négociation sont ainsi intimement liées. C'est l'intérêt, et je dirai même la condition sine qua non d'un tel texte.

Les droits de troisième génération

En outre, M. Haenel et Mme Dieulangard se sont demandé si d'autres droits, dits nouveaux droits ou droits de troisième génération, pouvaient être intégrés dans le projet de Charte. Il s'agit notamment des droits relatifs à la protection de l'environnement, à la bioéthique, ou encore à la transparence administrative.

Ces questions sont importantes pour nos concitoyens et le président Herzog semble lui-même -je parle sous votre contrôle, Monsieur Haenel- favorable à leur intégration.

Il est certain que c'est également à travers l'inscription de tels droits que la valeur ajoutée de cette Charte se confirmera. J'ai donc une attitude ouverte à l'égard de ces propositions, à la condition expresse, je le répète, qu'aucun de ces droits ne constitue une création *ex nihilo*. Un droit énoncé doit forcément se rattacher à un texte existant, soit à un texte international ratifié par les Quinze, soit à telle ou telle tradition constitutionnelle partagée par tous les Etats membres.

Droits et devoirs

Enfin, s'agissant de l'idée de « devoirs » ou de « responsabilités » que M. Fauchon a défendue avec son éloquence coutumière, je ne peux que confirmer que j'y suis, pour ma part, très favorable.

La citoyenneté, bien sûr, mais plus généralement l'appartenance à une société exigent que chacun soit aussi conscient de ce que l'on attend de lui.

Je renvoie cette question à la convention et je suis certain que Guy Braibant, même s'il a pu être perçu comme « taisant », ou « taiseux », a été dûment sensibilisé par M. Haenel et a appliqué à ce sujet le principe selon lequel « qui ne dit mot consent ». Je crois en tout cas que c'est ainsi qu'il faut interpréter ce silence.

4. La valeur de la Charte

J'en reviens à une question fondamentale posée par beaucoup d'entre vous, notamment par M. Masson, chez lequel j'ai cru ressentir une légère hostilité, et par Mme Dieulangard, qui y est au contraire très favorable : je veux parler de la valeur contraignante ou non de la Charte.

Vous connaissez ma position. Elle a été critiquée *mezzo voce* par M. Hoeffel, mais, pour ma part, j'assume ce que j'ai dit auparavant. Outre le fait que les conclusions de Cologne sont particulièrement claires et qu'il est difficile pour la France, qui assurera la présidence de l'Union, de préempter aujourd'hui un tel débat, il me paraît de bon sens d'attendre de connaître le projet rédigé par la convention pour nous interroger sur une éventuelle valeur contraignante de cette Charte. J'attends donc de voir ce qu'il en sera avant de me prononcer.

Plus ce texte sera percutant, fort, concis, lisible, accessible à nos concitoyens, plus la question de sa valeur juridique et de son éventuelle insertion dans les traités sera pertinente, et je me refuse de poser cette question par principe.

Je redis à M. Masson que tel n'est effectivement pas notre objectif premier. Mais il est tout aussi vrai que des réflexions sont menées par le Gouvernement et par le Président de la République dans l'hypothèse où la qualité de ce texte serait suffisante. A ce stade, l'une des solutions envisageables serait son intégration par voie de protocole, mais nous verrons bien en fonction des travaux.

A ce titre, je rappelle que nous ne sommes pas seuls dans cette affaire et que conférer un caractère contraignant à ce texte poserait à certains de nos partenaires des difficultés particulières. Je pense notamment au Danemark, pour lequel une telle option entraînerait nécessairement l'organisation d'un référendum, ce qui n'est jamais simple sur les questions européennes. Et, pour d'autres pays aussi, se poseraient certainement des questions constitutionnelles.

En tout cas, soyez sûr, monsieur Haenel, que le Président de la République et le Premier ministre, qui siègent ensemble au Conseil européen, ont à coeur de traiter cette question.

Notre objectif est donc de disposer du meilleur texte possible lors du Conseil européen de Nice, qui conclura notre présidence. Au demeurant, il me semble que la ligne choisie par le président Herzog est la bonne : il a fait le choix de conduire les travaux de rédaction du projet de Charte comme si celle-

ci devait être un jour contraignante. C'est sans doute la meilleure solution, et je vous fais toute confiance pour parvenir à un résultat probant.

Sans préjuger la valeur juridique qui sera finalement conférée à la Charte, je veux néanmoins traiter rapidement quelques interrogations juridiques que soulève l'existence même de ce texte.

M. Hoeffel et M. Bordas se sont faits les avocats éloquentes du Conseil de l'Europe. Il a souvent été avancé -parfois sous forme critique, reconnaissons-le- que le projet de Charte constituerait une sorte de « doublon » de la convention européenne des droits de l'homme, risquant ainsi d'entraîner une confusion aux yeux des citoyens, voire d'être à l'origine d'une « Europe des droits de l'homme à deux vitesses ». Telle est bien, en substance, la thèse que vous avez défendue.

J'essaie d'évaluer avec sérieux un tel risque. En termes de contenu, tout d'abord, la Charte constituera un texte plus global -plus approfondi aussi, j'espère- que la convention européenne des droits de l'homme, puisqu'elle doit non seulement contenir les droits civiques et politiques tels qu'on peut les trouver dans la convention, mais aussi les droits inhérents à la citoyenneté européenne ainsi que les fameux droits économiques et sociaux dont nous parlions à l'instant.

Ce projet a donc, pour moi, sa légitimité propre, ainsi que l'ont d'ailleurs reconnu les membres de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans leur résolution relative à la Charte.

S'agissant du risque de confusion, ou même d'une éventuelle concurrence entre la Cour du Luxembourg et la Cour de Strasbourg -risque que je ne méconnais pas et que je ne sous-estime pas- il est certain que, lorsque la Charte reprend des droits directement issus de la convention, elle doit veiller -et elle y veille- à adopter la formulation la plus proche possible de celle-ci et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme afin d'assurer la plus grande sécurité juridique, ce qui est notre préoccupation commune.

Un autre élément doit permettre, me semble-t-il, de réduire les inquiétudes : la Charte concernera d'abord les institutions de l'Union, conformément aux conclusions de Cologne, et, de ce point de vue, les partisans des droits de l'homme que nous sommes tous ici ne peuvent que se réjouir, car cette initiative comble un vide, la Communauté européenne en tant que telle n'étant pas justiciable -et nous souhaitons que cela demeure ainsi- de la Cour européenne des droits de l'homme.

La Cour de justice des Communautés européennes a déjà la faculté de recourir, pour élaborer sa jurisprudence, aux principes contenus dans la convention, aux termes de l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union.

La Charte devrait donc, au contraire des craintes qui ont pu apparaître et que, encore une fois, je ne sous-estime pas, aller dans le sens d'une plus grande sûreté juridique puisque, d'une certaine façon, elle donnera une traduction précise et écrite -et non pas abandonnée à la seule jurisprudence- de ce fameux article 6.

C'est pourquoi -et cela découle, je crois, de tout ce que je viens de dire- je veux rappeler notre opposition à l'adhésion de l'Union à la convention européenne des droits de l'homme. En effet, outre le fait que nous refusons une subordination juridique de l'Union à la Cour européenne de Strasbourg, j'attire votre attention sur le fait qu'au-delà de cette subordination juridique l'adhésion risquerait d'être perçue comme une subordination politique de l'Europe des quinze à l'Europe des quarante et un.

En tout état de cause, une adhésion ne saurait être considérée comme répondant de façon satisfaisante aux objectifs assignés à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, puisque la convention européenne des droits de l'homme, je le rappelle, ne comprend aucun droit social.

Je tiens à insister sur la différence de nature non pas entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, mais entre les deux cours, puisque la Cour européenne de Strasbourg est composée de quarante et un juges -qui ont autant de traditions juridiques différentes- ce qui pose certains problèmes de sûreté. Mais nous veillons très attentivement à la correspondance des jurisprudences des deux cours.

Je veux enfin répondre à la question du M. Haenel relative au champ d'application de la Charte, et plus précisément au sort réservé aux actes des Etats membres pris en application du droit communautaire.

Je souhaite d'abord vous indiquer, Monsieur Haenel, qu'en posant cette question vous vous placez dans l'hypothèse d'une Charte à laquelle aurait été donnée une valeur contraignante. Soit ! Mais, dans cette hypothèse, il est aussi clair, à mon sens, qu'il ne s'agira pas nécessairement d'appliquer les règles de procédure habituelles, et notamment le droit de « gardien » des textes reconnu par les traités à la seule Commission européenne.

Mais je dois dire que, même si le Conseil européen décide que la Charte ne sera pas formellement contraignante, il ne me paraîtrait néanmoins pas choquant que la Cour de justice des Communautés européennes fasse référence ou s'inspire de la Charte des droits fondamentaux, comme elle le fait

déjà, au fond, de façon « jurisprudentielle », en application de l'article 6 du traité, lorsqu'elle est amenée à juger de dispositions nationales prises en application du droit communautaire.

Mesdames, Messieurs les sénateurs, alors que nous venons de célébrer, le 9 mai dernier, le cinquantième anniversaire de la déclaration de Robert Schuman, il me paraît essentiel de rappeler que la construction européenne répond d'abord à une exigence morale et politique : asseoir définitivement sur notre continent tant de fois meurtri la paix, la démocratie et la liberté. Cinquante ans après cette déclaration, au moment où l'Europe rencontre de formidables succès mais s'interroge en même temps sur son avenir, il est important qu'un texte fort rappelle ce que sont les valeurs essentielles sur lesquelles se fonde ce modèle européen. C'est en tout cas, pour moi, le sens premier que revêt la rédaction de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Quoi qu'il en soit, il me paraît certain, pour reprendre les propos de M. Haenel, que, si cette initiative réussit, elle constituera un indéniable et considérable succès pour l'Europe, pour les citoyens, mais aussi pour les parlements. En revanche, si, hélas ! nous échouons -et je rejoins encore une fois M. Haenel-, il serait alors difficile de ne pas en tirer quelques conclusions quant à l'avenir de l'Europe politique. Toutefois, j'ai bien compris que les propos de M. Haenel représentaient une mise en garde s'agissant de la méthode, une impulsion, un aiguillon, et ne reflétaient pas un manque de confiance. Je partage totalement son optimisme.

En elle-même, cette Charte ne résout pas tous les problèmes. Très prochainement, se tiendra ici même le débat sur les objectifs de la présidence française, à l'image de celui qui a eu lieu le 9 mai dernier devant l'Assemblée nationale. La Charte est l'un des aspects de l'Europe politique, de même que la réforme des institutions et la construction de l'Europe de la défense. Ce sont là des éléments constitutifs du projet que nous voulons mettre en oeuvre pour l'Europe, un projet social, un projet politique, un projet, encore une fois, de civilisation.

La Charte sera-t-elle une Constitution ? Ce débat sur l'avenir de l'Europe, que nous reprendrons, si vous le voulez bien, le 16 mai prochain et qui a été illustré de façon brillante à l'Assemblée nationale, par exemple par M. Giscard d'Estaing, par M. Juppé, par M. Hue ou par M. le Premier ministre, est devant nous. Quant à la Constitution, nous verrons bien !

Je n'y suis pas opposé par principe, mais cela ne se fera en tout cas pas sans Constituants !

ANNEXES

ETAT DU PROJET DE CHARTE EN DISCUSSION AU 1ER JUIN 2000

NOUVELLE PROPOSITION DU PRESIDIUM POUR LES ARTICLES 1 À 30 (DROITS CIVILS ET POLITIQUES ET DROITS DU CITOYEN)

(11 mai 2000)

Article 1. Dignité de la personne humaine

1. La dignité de la personne humaine doit être respectée et protégée.
2. Toutes les personnes sont égales en droit.

Exposé des motifs

Cet article figure comme premier article de la Charte, car la dignité de la personne humaine constitue le fondement même des droits fondamentaux. La déclaration universelle des droits de l'homme établit ce principe dans son préambule : *« considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde »*.

Le respect de la dignité de la personne humaine constitue une limite inhérente à tous les autres droits qui ne peuvent être utilisés pour porter atteinte à cette dignité.

Le paragraphe 2 retrace un principe que la Cour a jugé être un principe fondamental communautaire (arrêt du 13.11.1984, Racke, Aff. 283/83, Rec. p. 3791).

Article 2. Droit à la vie

1. Toute personne a droit à la vie
2. Nul ne peut être condamné à la peine de mort, ni exécuté.

Exposé des motifs

Le paragraphe 1 reproduit l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme qui se lit ainsi :

« 1. Le droit de toute personne à la vie est protégée par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit serait puni de cette peine par la loi.

2. La mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu absolument nécessaire :

a. pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale ;

b. pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue ;

c. pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection ».

Les exceptions visées au paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention s'appliquent dans le cadre de la présente charte conformément à la clause générale au projet d'article H 2 figurant au doc. charte 4235/00 CONVENT 27.

Le paragraphe 2 reproduit la deuxième phrase de l'article 1 du protocole n° 6 à la Convention européenne des droits de l'homme. L'article 2 du protocole est rédigé ainsi : « *Un Etat peut prévoir dans sa législation la peine de mort pour des actes commis en temps de guerre ou de danger imminent de guerre; une telle peine ne sera appliquée que dans les cas prévus par cette législation et conformément à ses dispositions...* ».

Le problème des limitations sera résolu par la clause horizontale relative à la Convention européenne.

Article 3. Droit au respect de l'intégrité de la personne humaine

1. Toute personne a droit au respect de son intégrité physique et mentale.

2. Dans le cadre de la médecine et de la biologie, les principes suivants doivent notamment être respectés :

- interdiction des pratiques eugéniques ;
- respect du consentement éclairé du patient ;
- interdiction de faire du corps humain et de ses produits une source de profit ;
- interdiction du clonage reproductif des êtres humains.

Exposé des motifs

Ces principes figurent dans la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine. La présente charte ne vise à pas déroger à ces dispositions. L'énumération n'est pas exhaustive, ce qui permet une évolution pour tenir compte des progrès éventuels en la matière.

Article 4. Interdiction de la torture et des traitements inhumains.

Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Nul ne peut être expulsé ni extradé vers un Etat où il serait menacé d'être soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres traitements inhumains.

Exposé des motifs

Cet article reproduit l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme :

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ». La seconde phrase de cet article incorpore la jurisprudence de la Cour européenne sur l'article 3.

Article 5. Interdiction de l'esclavage et du travail forcé

1. Nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude.

2. Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire.

Exposé des motifs

Cet article reprend l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme :

«1. Nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude.

2. Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire.

3. N'est pas considéré comme «travail forcé ou obligatoire» au sens du présent article :

a) tout travail requis normalement d'une personne soumise à la détention dans les conditions prévues par l'article 5 de la présente Convention, ou durant sa mise en liberté conditionnelle ;

b) tout service de caractère militaire ou, dans le cas d'objecteurs de conscience dans les pays où l'objection de conscience est reconnue comme légitime, à un autre service à la place du service militaire obligatoire ;

c) tout service requis dans le cas de crises ou de calamités qui menacent la vie ou le bien-être de la communauté ;

d) tout travail ou service formant partie des obligations civiques normales. »

Le troisième alinéa de cet article qui indique dans quel cas un travail n'est pas considéré comme forcé ou obligatoire n'a pas été reprise. Cette disposition sera intégrée par la clause horizontale relative à la Convention européenne des droits de l'homme. Il va de soi que ne relèvent notamment pas de la notion de travail forcée les prestations personnelles établies par la loi et qui sont exigées des citoyens pour des raisons civiques ou dans des cas d'urgence ou de calamité, l'accomplissement des obligations militaires ou le service de remplacement, ni le travail exigé normalement d'une personne privée de liberté.

Article 6. Droit à la liberté et à la sûreté Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté.

Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans des cas et selon les formes prévus par la loi.

Exposé des motifs

L'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme définit ainsi les cas dans lesquels une personne peut être privée de sa liberté :

« 1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent ;

b) s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi ;

c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci ;

d) s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente ;

e) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond ;

f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.

2. Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle.

3. Toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1.c du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure. La mise en liberté peut être subordonnée à une garantie assurant la comparution de l'intéressé à l'audience.

4. Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale.

5. Toute personne victime d'une arrestation ou d'une détention dans des conditions contraires aux dispositions de cet article a droit à réparation ».

L'article 6 de la charte n'entend permettre aucun autre cas de privation de liberté que ceux qui sont autorisés par la Convention européenne des droits de l'homme, lesquels s'appliquent en vertu du projet d'article H 2 (2) relatif aux limitations des droits garantis, figurant au document CHARTE 4235/00 CONVENT 27. Dans la mesure où la charte s'applique dans le cadre de l'Union, ces droits devront notamment être respectés lorsque, conformément au titre VI du traité sur l'Union européenne, l'Union adopte des décisions-cadres pour l'harmonisation en matière pénale.

Article 7. Droit à un recours effectif

Toute personne dont les droits et libertés ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal.

Exposé des motifs

Cet article reprend l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme: « *Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale,*

alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

La Cour de justice a consacré le principe en droit communautaire dans son arrêt du 15 mai 1986 (Johnston, aff. 222/84, Rec. p.1651). Selon la Cour, ce principe s'applique également aux Etats membres lorsqu'ils appliquent le droit communautaire. L'inscription de cette jurisprudence dans la charte n'a pas pour objet de modifier le système de recours prévu par les traités et notamment les règles relatives à la recevabilité. Ce principe est mis en oeuvre selon les voies procédurales prévues dans les traités : recours en annulation lorsque les conditions de recevabilité sont remplies ou recours préjudiciel en appréciation de recevabilité lorsque la question est posée devant un juge national. La rédaction de l'article a été adaptée pour tenir compte des spécificités de l'Union.

Ainsi, on a supprimé la référence à une instance nationale puisque la Charte s'applique qu'aux institutions et organes de l'Union et que, dans ce cadre, le recours peut être exercé soit devant le juge communautaire, soit devant le juge national qui est le juge de droit commun en matière d'application du droit communautaire. De même, la notion d'instance nationale a été remplacée par celle de tribunal puisque la jurisprudence de la Cour vise la protection juridictionnelle.

Article 8. Droit à un tribunal impartial

1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi.
2. Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes dans la mesure où cette aide serait indispensable pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice.

Exposé des motifs

Cet article se fonde sur l'article 5 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme qui se lit ainsi :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la

sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice ».

En droit communautaire, le droit à un tribunal s'applique à tous les contentieux. Elle est l'une des conséquences du fait que la Communauté est une communauté de droit comme la Cour l'a constaté dans l'affaire 194/83, Les Verts contre Parlement européen (arrêt du 23 avril 1986, rec. p.1339), ce qui entraîne comme conséquence un droit à un recours effectif devant un juge (parmi une jurisprudence abondante, Johnston, aff. 222/84, arrêt du 15 mai 1986 rec. p. 1682).

Les limitations n'ont pas été reproduites, mais elles s'appliquent dans le cadre de la clause générale de limitation qui devrait figurer dans la charte.

En ce qui concerne le paragraphe 2, il convient de noter que d'après la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une aide judiciaire doit être accordée lorsque l'absence d'une telle aide rendrait inefficace la garantie d'un recours effectif (Arrêt CEDH du 9.10.1979, Airey, Série A, Volume.32, 11). Il existe également un système d'assistance judiciaire devant la Cour de justice des Communautés européennes. Dans ces conditions, il a été jugé important de consacrer le principe dans la charte.

Article 9. Présomption d'innocence et droits de la défense

1. Tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.
2. Le respect des droits de la défense est garanti à tout accusé.

Exposé des motifs

Cet article se fonde l'article 5 § 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme qui se lit ainsi :

« 2.Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

3. *Tout accusé a droit notamment à :*

- a) *être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ;*
- b) *disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense ;*

c) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent ;

d) interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ;

e) se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience ».

Compte tenu du parti pris de brièveté dans la rédaction qui a été retenu, il n'a pas été jugé utile de reproduire cet article dans son intégralité, mais conformément à l'article 6 du traité sur l'Union européenne ces dispositions qui explicitent les principes retenus dans l'article de la charte, s'appliquent dans le droit de l'Union.

Article 10. Pas de peine sans loi

1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou le droit international. De même, il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit une peine plus légère, celle-ci doit être appliquée.

2. Le présent article ne porte pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux du droit international.

Exposé des motifs

Cet article reprend le principe classique de la non-rétroactivité des lois et des peines en matière pénale. Il a été ajouté le principe de la rétroactivité de la loi pénale plus douce qui existe dans de nombreux Etats membres et qui figure à l'article 15 du Pacte sur les droits civils et politiques.

L'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme est rédigé comme suit :

« 1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

2. Le présent article ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ».

On a simplement remplacé au paragraphe 2 le terme « civilisées » par le terme plus moderne de principe généraux du droit international ce qui n'implique aucun changement dans le sens de ce paragraphe qui vise notamment les crimes contre l'humanité.

Article 11. Droit à ne pas être jugé ou puni deux fois.

Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi.

Exposé des motifs

L'article 4 du protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme se lit ainsi :

« 1. Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même Etat en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet Etat.

2. Les dispositions du paragraphe précédent n'empêchent pas la réouverture du procès, conformément à la loi et à la procédure pénale de l'Etat concerné, si des faits nouveaux ou nouvellement révélés ou un vice fondamental dans la procédure précédente sont de nature à affecter le jugement intervenu.

3. Aucune dérogation n'est autorisée au présent article au titre de l'article 15 de la Convention ».

Le paragraphe 2 de l'article du protocole n°7 s'appliquera en vertu de la clause horizontale relative à la Convention. Le principe «non bis in idem» s'applique en droit communautaire (voir parmi une importance jurisprudence, arrêt du 5 mai 1966, Gutmann c/Commission, aff. 18/65 et 35/65, Rec 1966, p.150 et pour une affaire récente arrêt du Tribunal du 20 avril 1999, aff. Jointes T-305/94 et autres, Limburgse Vinyl Maatschappij NV c/Commission, non encore publié).

Article 12. Respect de la vie privée

Toute personne a droit au respect de sa vie privée, de son honneur et de sa réputation, de son domicile et du secret de sa correspondance et de ses communications.

Exposé des motifs

Cet article se fonde l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme qui se lit ainsi :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. 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 ».

Par rapport au texte de la Convention, la mention de l'honneur a été ajoutée. Elle est reprise de nombreuses constitutions nationales. Le terme de «communication» a été ajouté à celui de «correspondance» pour tenir compte de l'évolution des moyens de communication. Le respect de la vie familiale fait l'objet d'un article distinct. Le paragraphe 2 sur les limitations n'ait pas été repris, mais il s'applique dans le cadre du droit de l'Union en vertu de la clause horizontale relative à la Convention.

Article 13. Vie familiale

1. Toute personne a droit au respect de sa vie familiale.
2. Toute personne a le droit de se marier et de fonder une famille selon les lois nationales régissant l'exercice de ce droit.
3. La protection de la famille sur le plan juridique, économique et social est assurée.

Exposé des motifs

Cet article est inspiré dans son premier paragraphe de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et dans son paragraphe 2 de l'article 12 de ladite Convention qui se lit ainsi :

« A partir de l'âge nubile, l'homme et la femme ont le droit de se marier et de fonder une famille selon les lois nationales régissant l'exercice de ce droit ».

Le renvoi à la législation nationale au paragraphe 2 est conforme à la subsidiarité et à la diversité des situations nationales. Le paragraphe 3 impose à l'Union lorsqu'elle adopte des mesures dans le cadre de ses compétences de tenir compte des exigences de protection de la famille. Sa place exacte dans la Charte sera déterminée lorsque la structure d'ensemble sera examinée.

Article 14. Liberté de pensée, de conscience et de religion.

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Exposé des motifs

Cette formule reproduit de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme qui se lit ainsi :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Le fait que la charte ne reprenne pas les limitations énoncées au paragraphe 2 ne prive celles-ci d'effets dans le cadre du droit de l'Union en vertu de la clause horizontale relative à la Convention. La Cour de justice des Communautés a consacré la liberté religieuse dans l'affaire Prais (Arrêt du 27 octobre 1976, aff. 130/75, Rec. p.1589). Compte tenu du parti pris de brièveté retenu pour la rédaction de la charte, les implications de la liberté religieuse n'ont pas été reproduites, mais cela ne vise pas à priver ses dispositions d'effet puisqu'elles ne sont que des implications du principe général.

Article 15. Liberté d'expression

Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir d'ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière.

Exposé des motifs

Cet article reprend les principes de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme qui se lit ainsi :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».

Le paragraphe 2 n'a pas été repris, mais il est applicable dans le droit de l'Union en vertu de la clause horizontale relative à la Convention. La Cour de justice a consacré à plusieurs reprises le principe de la liberté d'expression et, en premier lieu, dans l'arrêt ERT (Arrêt du 18 juin 1991, aff. C-260/89, Rec. p. I-5485).

Article 16 . Droit à l'éducation

1. Toute personne a droit à l'éducation ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue. Ce droit comporte la faculté de suivre gratuitement l'enseignement obligatoire.

2. La création d'établissements d'enseignement est libre.

3. Le droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants, conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques, doit être respecté.

Exposé des motifs

Cet article est inspiré tant des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres que de l'article 2 du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme qui se lit ainsi :

« Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques ».

Il a été jugé utile d'ajouter le principe de gratuité de l'enseignement obligatoire. Tel qu'il est formulé, il implique seulement que pour l'enseignement obligatoire, chaque enfant ait la possibilité d'accéder à un établissement qui pratique la gratuité. Il n'impose pas que tous les établissements, notamment privés, qui dispensent cet enseignement soient gratuits. Dans la mesure où la Charte s'applique à l'Union, ceci signifie que dans le cadre de ses politiques de formation, l'Union doit respecter la gratuité de l'enseignement obligatoire, mais cela ne crée pas bien entendu de nouvelles compétences. Le principe de la liberté académique n'est pas repris, mais il constitue tant un principe structurel de l'organisation universitaire que la garantie de la liberté d'expression dans ce domaine. La charte ne porte en rien atteinte à ce principe.

Article 17. Liberté de réunion et d'association

Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats ou des partis politiques et de s'y affilier.

Exposé des motifs

Cet article se fonde sur l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des

restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat ».

La question des limitations sera réglée par la clause horizontale relative à la Convention européenne des droits de l'homme.

Article 18. Droit d'accès aux documents

Tout citoyen de l'Union ou toute personne résidant dans l'Union a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

Exposé des motifs

Cet article reproduit l'article 255 du traité CE dans sa première phrase. Les conditions et limites mentionnées dans la suite de l'article relèvent de la clause horizontale qui règle d'une manière générale la question.

Article 19. Protection des données

Toute personne a le droit de décider elle-même de la divulgation et de l'utilisation de ses données personnelles.

Exposé des motifs

L'article 286 du traité CE rend applicable aux institutions et organes les directives communautaires relatives à la protection des données. Ces directives sont fondées sur la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des données personnelles. Il semble préférable d'énoncer une règle générale plutôt que de reprendre une liste détaillée de principes qui seront soumis à évolution en raison du progrès technique. En tout état de cause, la protection des données est un élément du respect de la vie privée.

Article 20. Droit de propriété

Toute personne a le droit de posséder des biens acquis légalement, de les utiliser et d'en disposer. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les cas et conditions prévus par une loi et moyennant l'assurance préalable d'une juste indemnité.

Exposé des motifs

Cet article se fonde sur l'article 1er du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

Il s'agit d'un principe fondamental commun à toutes les constitutions nationales. Il a été consacré à des maintes reprises par la jurisprudence de la Cour de justice et en premier lieu dans l'arrêt Hauer (13 décembre 1979, Rec. p. 3727). Un certain nombre de membres ont souhaité moderniser la rédaction de la Convention. L'usage des biens doit s'exercer dans le respect des limitations exigées dans l'intérêt général.

Article 21. Droit d'asile et expulsion

1. Les ressortissants des pays tiers ont un droit d'asile dans l'Union européenne conformément aux règles de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés.

2. Les expulsions collectives d'étrangers sont interdites.

Exposé des motifs

Le paragraphe 2 de cet article est inspiré de l'article 4 du protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme en ce qui concerne les expulsions collectives. Il vise à garantir que chaque décision fasse l'objet d'un examen spécifique et que l'on ne puisse décider par une mesure unique d'expulser toutes les personnes présentant des caractéristiques déterminées. Le texte du paragraphe 1 est inspiré de l'article 63 CE qui incorpore en droit communautaire la Convention sur les réfugiés. Les dispositions de l'article 1 du protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme relatives aux garanties procédurales en cas d'expulsion n'ont pas été reprises, car la plupart des Etats membres n'ont pas signé ou ratifié ce protocole. De toute façon, la Convention de Genève contient des garanties en ce domaine.

Article 22. Egalité et non-discrimination

1. Est interdite toute discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur ou l'origine ethnique ou sociale, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

2. Dans le domaine d'application du Traité instituant la Communauté européenne et du Traité sur l'Union européenne, toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite.

3. L'Union cherche à éliminer les inégalités et à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes. L'égalité des sexes est notamment assurée dans la fixation des rémunérations et des autres conditions de travail .

Exposé des motifs

Le paragraphe 1 reprend la Convention européenne des droits de l'homme. Celle-ci limite l'application du principe aux droits garantis, mais le droit communautaire va plus loin après l'adoption du traité d'Amsterdam. La liste combine la liste de l'article 13 du traité communautaire et la liste de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le principe de non-discrimination formulé au paragraphe 2 est consacré à l'article 12 du Traité CE.

Article 12 CE :

« Dans le domaine d'application du présent traité, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, peut prendre toute réglementation en vue de l'interdiction de ces discriminations ».

La formule du paragraphe 3 vise à permettre les actions positives qui sont prévues par le traité.

Article 23. Droit des enfants

Les enfants doivent être traités comme des personnes à part entière et doivent pouvoir influencer sur les questions les concernant personnellement dans une mesure correspondant à leur niveau de maturité.

Exposé des motifs

Cet article répond à diverses demandes et s'inspire de la Convention sur les droits de l'enfant.

Principe de démocratie

A la suite des travaux de la Convention, il a été décidé que figureront au préambule, les mentions suivantes :

1. Toute autorité publique émane du peuple.
2. L'Union et ses institutions se fondent sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres.

Le paragraphe 3 reproduisait l'article 190 § 1 CE qui a été jugé préférable à l'article 3 du protocole additionnel CEDH : « *Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif* ».

En effet, cet article prend la forme d'un engagement international alors que le traité prévoit déjà l'élection dans l'article 190 §1 traité CE : « *Les représentants, au Parlement européen, des peuples des Etats réunis dans la Communauté sont élus au suffrage universel direct* ». Ce paragraphe a été déplacé à l'article relatif aux élections européennes.

Article 24. Partis politiques

Tout citoyen a le droit de fonder avec d'autres un parti politique au niveau de l'Union et toute personne a le droit de s'y affilier. Ces partis politiques doivent respecter les droits et libertés garantis par la présente charte.

Exposé des motifs

Le droit de fonder un parti politique est garanti à tout citoyen de l'Union, celui de s'y affilier étant ouvert à toute personne résidant dans un Etat membre. La possibilité de limitations à l'exercice de ces droits découlera de l'article horizontal consacré aux limitations.

Article 25. Droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen

1. Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret.

2. Tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité dans l'Etat membre dans lequel il réside dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat.

Exposé des motifs

Ce texte reprend l'article 19 § 2 CE : « 2. Sans préjudice des dispositions de l'article 190, paragraphe 4, et des dispositions prises pour son application, tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités, arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient ».

Une référence sera faite dans un article horizontal aux conditions prévues par le traité.

Article 26. Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales.

Tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre dans lequel il réside dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat.

Exposé des motifs

Ce texte reprend l'article 19 § 1 CE : « Tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient ».

Une référence aux conditions prévues par le traité sera reprise dans une clause horizontale.

Article 27. Relations avec l'administration

1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union.

2. Ce droit comporte notamment :

- le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement soit prise à son encontre ;

- le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret des affaires;

- l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.

3. Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues officielles de l'Union et doit recevoir une réponse dans cette langue.

Exposé des motifs

Le premier paragraphe répond à une demande exprimée plusieurs fois au cours de la Convention, notamment par le médiateur.

Les principes repris dans le paragraphe 2 qui ne concernent que les décisions individuelles, résultent pour l'essentiel de la jurisprudence de la Cour et, en ce qui concerne l'obligation de motiver, de l'article 253 du traité : « *Les règlements, les directives et les décisions adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil ainsi que lesdits actes adoptés par le Conseil ou la Commission sont motivés et visent les propositions ou avis obligatoirement recueillis en exécution du présent traité* ». Les principes de procédure administrative non contentieuse sont rappelés notamment dans les arrêts Orkem, aff. 374/87, rec. 1989, 3283, Lisrestal, TPI, aff. T-450/93, Rec. 1994, II-1177, TU München, C-269/90, rec. 1991, I-5469, Nölle, T-167/94, Rec.1995, II-2589. La référence à la confidentialité se réfère à la protection de données personnelles.

Le paragraphe 3 reprend l'article 21 CE : « *Tout citoyen de l'Union peut écrire à toute institution ou organe visé au présent article ou à l'article 7 dans l'une des langues visées à l'article 314 et recevoir une réponse rédigée dans la même langue* ».

Article 28. Médiateur

Tout citoyen ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre a le droit de saisir le médiateur de l'Union des

cas de mauvaise administration des institutions et organes de l'Union, à l'exception de la Cour de Justice et du Tribunal de Première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles.

Exposé des motifs

Cet article présente les principes qui résultent des articles 21 et 195 du traité CE.

Article 21 : *« Tout citoyen de l'Union peut s'adresser au médiateur institué conformément aux dispositions de l'article 195 ».*

Article 195 § 1 : *« Le Parlement européen nomme un médiateur, habilité à recevoir les plaintes émanant de tout citoyen de l'Union ou de toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre et relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, à l'exclusion de la Cour de justice et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles.*

Conformément à sa mission, le médiateur procède aux enquêtes qu'il estime justifiées, soit de sa propre initiative, soit sur la base des plaintes qui lui ont été présentées directement ou par l'intermédiaire d'un membre du Parlement européen, sauf si les faits allégués font ou ont fait l'objet d'une procédure juridictionnelle. Dans les cas où le médiateur a constaté un cas de mauvaise administration, il saisit l'institution concernée, qui dispose d'un délai de trois mois pour lui faire tenir son avis. Le médiateur transmet ensuite un rapport au Parlement européen et à l'institution concernée.

La personne dont émane la plainte est informée du résultat de ces enquêtes. Chaque année, le médiateur présente un rapport au Parlement européen sur les résultats de ses enquêtes.

2. Le médiateur est nommé après chaque élection du Parlement européen pour la durée de la législature. Son mandat est renouvelable.

Le médiateur peut être déclaré démissionnaire par la Cour de justice, à la requête du Parlement européen, s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou s'il a commis une faute grave.

3. Le médiateur exerce ses fonctions en toute indépendance. Dans l'accomplissement de ses devoirs, il ne sollicite ni n'accepte d'instructions d'aucun organisme. Pendant la durée de ses fonctions, le médiateur ne peut exercer aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non.

4. Le Parlement européen fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil statuant à la majorité qualifiée ».

Une référence au traité sera faite dans une clause horizontale.

Article 29. Droit de pétition

Tout citoyen ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre a le droit de pétition devant le Parlement européen.

Exposé des motifs

Cet article présente les principes qui résultent des articles 21 et 194 du traité CE.

Article 21 : *« Tout citoyen de l'Union a le droit de pétition devant le Parlement européen conformément aux dispositions de l'article 194.»* Article 194 CE : *"Tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de la Communauté et qui le ou la concerne directement ».*

Article 30 : Liberté de circulation

Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.

Exposé des motifs

Cet article reprend le principe énoncé à l'article 18 du traité CE.

Article 18 :

« 1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application.

2. Le Conseil peut arrêter des dispositions visant à faciliter l'exercice des droits visés au paragraphe 1; sauf si le présent traité en dispose autrement, il statue

conformément à la procédure visée à l'article 251. Le Conseil statue à l'unanimité tout au long de cette procédure ».

Une référence au traité sera faite dans une clause horizontale.

16 mai 2000

NOUVELLE PROPOSITION DU PRESIDUM POUR LES ARTICLES SUR LES
DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX ET SUR LES CLAUSES
HORIZONTALES

Article 31. Droits et principes en matière sociale

Les institutions et organes de l'Union, les Etats membres, exclusivement dans le champ d'application du droit communautaire, et les partenaires sociaux au niveau communautaire et dans le cadre de leurs compétences respectives, respectent les droits et mettent en oeuvre les principes sociaux énoncés dans la présente Charte.

Exposé des motifs

Cette disposition permet de tenir compte de la spécificité des droits sociaux et de mettre en relief les conséquences du champ d'application de la Charte en la matière. Les droits sociaux lient le législateur communautaire, la législation des Etats membres lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union, ainsi que les partenaires sociaux au niveau communautaire qui, en vertu de l'article 139 TCE, peuvent conclure des accords au niveau communautaire. Toutes ces instances doivent respecter ces droits sociaux et ne peuvent dans le cadre de leur activité normative agir contrairement à ces droits, à l'exception de limitations conformes à ce qui est prévu dans la clause générale relative aux limitations. Compte tenu du caractère dynamique de ses droits et du fait qu'ils ne se concrétisent fréquemment qu'à travers leur mise en oeuvre, lorsqu'ils contiennent un droit à une prestation positive, il est nécessaire de préciser que, dans un certain nombre de cas, il s'agit de principes dont l'application est subordonnée à l'adoption de mesures de mise en oeuvre. Dans ce cas, il est clair que l'adoption de ces mesures est fonction de la répartition des compétences, telle qu'elle est opérée par les traités et, dans le respect du principe de subsidiarité. En d'autres termes, il n'est pas possible, par exemple, d'adopter une réglementation qui porterait atteinte au droit à une aide sociale ou empêcherait sa mise en oeuvre. Mais l'invocation de ce droit ne peut intervenir que dans le cadre des mesures communautaires ou nationales existantes.

Article 32. Liberté professionnelle

Toute personne a le droit de choisir et d'exercer sa profession.

Exposé des motifs

Ce droit est reconnu sans aucune ambiguïté par la jurisprudence de la Cour comme un droit fondamental (voir l'arrêt de principe Nolde, aff. 4/73, Rec. 1974, p 491). Conformément à l'article 48, ce droit s'exerce dans les conditions et limites prévues par les traités, ce qui inclut également les réglementations relatives à l'exercice des professions.

Article 33. Droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise

Les travailleurs et leurs représentants ont le droit à une information et consultation en temps utile au sein de l'entreprise qui les emploie.

Exposé des motifs

Texte inspiré de la Charte sociale européenne révisée (article 21) et de la Charte communautaire (article 17). L'acquis communautaire dans ce domaine est important : directives 98/59/CE (licenciements collectifs), 77/187/CE (transferts d'entreprises) et 94/45/CE (comités d'entreprise européens).

Article 34. Droit de négociation et d'action collective

Les employeurs et les travailleurs ont le droit de négocier et de conclure des conventions collectives et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts économiques et sociaux, y compris au niveau de l'Union, dans les conditions prévues par les législations et pratiques nationales.

Exposé des motifs

Le droit syndical est reconnu à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le droit de négociation collective et d'action collective est reconnu par la charte sociale révisée (article 6) et par la charte sociale. Il est mentionné au point 12 de la charte communautaire. Il est reconnu par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme comme découlant de l'article 11 de la Convention (syndicat suédois des conducteurs de locomotives 1976). Enfin, les articles 138 et 139 du traité CE organisent le dialogue social à l'échelle communautaire et prévoient la conclusion de conventions collectives. Dans la notion d'actions collectives, le droit de grève, notamment, est inclus.

Article 35. Droit au repos et au congé annuel

Tout travailleur a droit à une limitation de la durée maximale du travail et à des périodes de repos journaliers et hebdomadaires, ainsi qu'à une période annuelle de congés payés.

Exposé des motifs

Cet article est notamment inspiré par la directive 93/104/CE ainsi que par l'article 2 de la Charte sociale.

Article 36. Santé et sécurité dans le travail

Tout travailleur a droit à la santé et à la sécurité dans le travail.

Exposé des motifs

Cet article est inspiré de la directive 89/391/CE ainsi que de l'article 3 de la Charte sociale. Voir également le paragraphe 19 de la Charte communautaire.

Article 37. Protection des jeunes

L'âge minimal d'admission au travail ne doit pas être inférieur à l'âge auquel cesse la période de scolarité obligatoire sans préjudice de règles plus favorables aux jeunes, notamment celles assurant par la formation leur insertion professionnelle et sauf dérogations limitées à certains travaux légers.

Les jeunes admis au travail doivent bénéficier de conditions de travail adaptées à leur âge.

Exposé des motifs

Ce texte s'inspire de l'article 7 de la Charte sociale européenne et de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (points 20 à 23). Il reprend, tout d'abord, l'essentiel du point 20 qui prévoit la fixation d'un âge minimal lié à la fin de la scolarité obligatoire qui ne peut, en aucun cas, être inférieur à 15 ans. La charte commence toutefois par le texte suivant :

« Sans préjudice de règles plus favorables aux jeunes, notamment celles assurant par la formation leur insertion professionnelle et sauf dérogations limitées à certains travaux légers... ».

Le deuxième alinéa s'inspire du contenu du point 22 de cette Charte qui stipule que les règles de droit du travail applicables aux jeunes doivent être aménagées de façon à prendre en compte leur développement et les besoins de la formation professionnelle. Le libellé de cet alinéa est repris essentiellement de l'article premier, paragraphe 3 de la directive 94/33/CE relative à la protection des jeunes au travail.

Article 38. Droit à la protection en cas de licenciement

Tout travailleur a droit à une protection contre tout licenciement injustifié ou abusif.

Exposé des motifs

Cet article établit simplement une protection contre l'arbitraire en matière de licenciement.

Article 39. Droit de concilier vie familiale et vie professionnelle

Tout travailleur a le droit de concilier sa vie professionnelle et sa vie familiale. Ce droit comprend notamment le droit à un congé de maternité, avant et/ou après l'accouchement et le droit à un congé parental à la suite de la naissance ou de l'adoption d'un enfant.

Exposé des motifs

Articles 8 et 27 de la charte sociale révisée.

Directive 92/85/CE du 19 octobre 1992 concernant le droit à un congé de maternité d'au moins quatorze semaines et directive 96/34 concernant le droit à un congé parental d'au moins 3 mois.

Article 40. Droit des travailleurs migrants à l'égalité de traitement

Les ressortissants de pays tiers qui travaillent légalement sur le territoire des États membres ont droit à un traitement non moins favorable que celui dont bénéficient les travailleurs de l'Union européenne en matière de conditions de travail.

Exposé des motifs

La compétence communautaire en la matière est établie dans l'article 137 §3 quatrième tiret. La règle posée ici est simplement celle de la non-discrimination dans les conditions d'emploi.

Article 41. Sécurité sociale et aide sociale

1. Des prestations de sécurité sociale sont prévues selon les modalités propres à chaque Etat membre, assurant une protection en cas de maternité, de maladie, de dépendance ou de vieillesse ainsi qu'en cas de perte d'emploi.

2. Une aide sociale et une aide au logement est prévue afin d'assurer une existence digne à toute personne ne disposant pas de ressources suffisantes.

Exposé des motifs

Il s'agit d'un principe qui est mis en oeuvre selon les législations nationales et en conformité avec le droit communautaire.

Article 42. Protection de la santé

L'accès aux soins médicaux et à la prévention sanitaire est assuré à toute personne selon des modalités propres à chaque Etat membre.

Exposé des motifs

Il s'agit d'un principe qui est mis en oeuvre essentiellement par les législations nationales.

Article 43. Personnes handicapées

Des mesures d'insertion sociale et professionnelle sont prévues au bénéfice des personnes handicapées.

Exposé des motifs

L'article 13 du traité instituant la Communauté européenne autorise l'adoption de mesures positives pour éviter la discrimination en fonction d'un handicap. L'article 137 § 1, quatrième tiret crée une compétence communautaire en vue de l'intégration des personnes exclues du marché du travail.

Article 44. Protection de l'environnement

La protection de l'environnement qui implique la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la protection de la santé des personnes ainsi que l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles est assurée dans les politiques de l'Union.

Exposé des motifs

Le titre XIX du traité établit la compétence communautaire en matière d'environnement. Ici encore, il s'agit d'un principe qui se concrétise à travers des mesures de mise en oeuvre qui délimitent la portée de ce droit. La formule est proche de l'article 174 du traité CE.

Article 45. Protection des consommateurs

Un niveau élevé de protection de la santé, de la sécurité et des intérêts des consommateurs est assuré dans les politiques de l'Union.

Exposé des motifs

La compétence communautaire est établie par le titre XIV du traité. La charte consacre un principe qui se concrétise à travers les législations communautaires ou nationales. La formule est proche de l'article 153 du traité CE.

Article 46. Champ d'application

1 Les dispositions de la présente charte s'adressent aux institutions et organes de l'Union dans le cadre des attributions qui leur sont conférées par les Traités ainsi

qu'aux Etats membres exclusivement dans le champ d'application du droit de l'Union.

2. La présente charte ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelle pour la Communauté et pour l'Union ni ne modifie les compétences et tâches définies par les traités.

Exposé des motifs

L'objet de cette disposition est de déterminer le champ d'application de la Charte. Elle vise à établir clairement que la Charte s'applique d'abord aux institutions et organes de l'Union et dans le cadre des compétences et tâches de celle-ci. En d'autres termes, la Charte s'applique uniquement dans des matières qui relèvent de la compétence communautaire et des tâches de l'Union. Cette disposition est fidèle à l'article 6 § 2 du traité sur l'Union européenne qui impose à l'Union de respecter les droits fondamentaux ainsi qu'au mandat donné par le Conseil européen de Cologne.

Le terme "institutions" est consacré par le traité qui énumère les institutions dans son article 7.

Le terme d'« organe » est couramment employé pour viser toutes les instances établies par les traités ou par des actes de droit dérivé. Il résulte sans ambiguïté de la jurisprudence de la Cour que l'obligation de respecter les droits fondamentaux s'impose également aux Etats membres lorsqu'ils agissent dans le cadre du droit communautaire (Arrêt du 13 juillet 1989, Wachauf, affaire 5/88, rec. p.2609). Tout récemment, la Cour de justice a confirmé cette jurisprudence dans les termes suivants : "De plus, il y a lieu de rappeler que les exigences découlant de la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire lient également les Etats membres lorsqu'ils mettent en oeuvre des réglementations communautaires..." (Arrêt du 13 avril 2000, aff. C-292/97, attendu 37, non encore publié). Le second paragraphe confirme que la charte ne peut avoir d'incidences sur les compétences et tâches conférées par les traités à la Communauté et à l'Union.

Article 47. Limitation des droits garantis

Toute limitation à l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par l'autorité législative compétente. La substance même desdits droits et libertés doit être respectée. Dans le respect du principe de proportionnalité, toute limitation doit rester, dans les limites nécessaires à la protection d'intérêts légitimes dans une société démocratique.

Elle ne peut excéder celles permises par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Exposé des motifs

L'objet de cette disposition est de fixer le régime général des limitations. L'article établit qu'en aucun cas il n'est possible d'aller au-delà du régime de limitation prévu par la Convention européenne des droits de l'homme laquelle constitue un standard minimum. Il en résulte que lorsque la Convention ne permet pas de limiter certains droits, ceux-ci ne pourront pas l'être non plus sur la base du droit communautaire. S'agissant du régime de limitation propre à l'Union, la formule s'inspire de la jurisprudence de la Cour de justice : "...selon une jurisprudence bien établie, des restrictions peuvent être apportées à l'exercice des droits fondamentaux, notamment dans le cadre d'une organisation commune de marché, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et ne constituent pas, par rapport au but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable, qui porterait atteinte à la substance même de ces droits" (arrêt du 13 avril 2000, aff. C-292/97, considérant 45).

Article 48. Conditions et limites définies dans le traité.

Les droits reconnus par le traité instituant la Communauté européenne s'exercent dans les conditions et limites définies par celui-ci.

Exposé des motifs

Cet article a pour effet de renvoyer au traité lorsque les droits en cause sont définis par le traité lui-même. Il en va ainsi pour certains droits comme la liberté de mouvement, le droit de participer aux élections européennes et municipales, le droit de saisir le médiateur, le droit de pétition etc...

Article 49. Niveau de protection

Aucune disposition de la présente Charte ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus, dans leur champ d'application respectif, par les constitutions des Etats membres, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, la Communauté ou tous les Etats membres, et notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Exposé des motifs

L'objet de la disposition est clair. Il vise à préserver le niveau de protection offert actuellement par le droit de l'Union, le droit des Etats membres et le droit international. En raison de son importance, mention est faite de la Convention européenne des droits de l'homme qui constitue dans tous les cas un standard minimum. La référence à la Convention européenne des droits de l'homme s'entend évidemment de la Convention telle qu'elle est ou sera interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme en vertu du principe selon lequel toute interprétation s'incorpore au texte interprété. Il en va de même de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européenne en ce qui concerne le droit communautaire.

Article 50. Interdiction de l'abus de droit

Aucune des dispositions de la présente Charte ne peut être interprétée comme impliquant un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Charte ou à des limitations plus amples des droits et libertés que celles prévues par la présente Charte.

Exposé des motifs

Cet article reproduit l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme :

« Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention ».

**EXTRAITS DES CONCLUSIONS DU
CONSEIL EUROPEEN DE COLOGNE
(3 ET 4 JUIN 1999)**

« Une charte des droits fondamentaux de l'UE.

44. Le Conseil européen estime qu'à ce stade du développement de l'Union européenne il conviendrait de réunir les droits fondamentaux en vigueur au niveau de l'Union dans une charte de manière à leur donner une plus grande visibilité.

45. Il a arrêté à ce sujet la décision jointe à l'annexe IV. La future présidence est invitée à faire en sorte que les conditions préalables à la mise en oeuvre de cette décision soient réalisées d'ici la réunion spéciale du Conseil européen à Tampere les 15 et 16 octobre 1999 ».

ANNEXE IV

**DECISION DU CONSEIL EUROPEEN CONCERNANT L'ELABORATION
D'UNE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE**

Le respect des droits fondamentaux est l'un des principes fondateurs de l'Union européenne et la condition indispensable pour sa légitimité. La Cour de Justice européenne a confirmé et défini dans sa jurisprudence l'obligation de l'Union de respecter les droits fondamentaux. Au stade actuel du développement de l'Union, il est nécessaire d'établir une charte de ces droits afin d'ancrer leur importance exceptionnelle et leur portée de manière visible pour les citoyens de l'Union.

Le Conseil européen est d'avis que cette charte doit contenir les droits de liberté et d'égalité, ainsi que les droits de procédure tels que garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes des États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire. La charte doit en outre contenir les droits fondamentaux réservés aux citoyens de l'Union. Dans l'élaboration de la charte, il faudra par ailleurs prendre en considération des 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.

Le Conseil européen est d'avis qu'une enceinte composée de représentants des Chefs d'Etat et de Gouvernement et du Président de la Commission européenne ainsi que de membres du Parlement européen et des parlements nationaux devrait élaborer un projet d'une telle charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Des représentants de la Cour de justice devraient y participer à titre d'observateurs. Des représentants du Comité économique et social et du Comité des régions ainsi que des groupes sociaux et des experts devraient être entendus. Le secrétariat devrait être assuré par le Secrétariat général du Conseil.

Cette enceinte doit présenter un projet en temps utile avant le Conseil européen en décembre de l'an 2000. Le Conseil européen proposera au Parlement européen et à la Commission de proclamer solennellement, conjointement avec le Conseil, une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la base dudit projet. Ensuite il faudra examiner si et, le cas échéant, la manière dont la charte pourrait être intégrée dans les traités. Le Conseil européen donne mandat au Conseil "Affaires générales" d'engager les mesures nécessaires avant le Conseil européen de Tampere.

**EXTRAITS DES CONCLUSIONS DU
CONSEIL EUROPEEN DE TAMPERE
(15 ET 16 OCTOBRE 1999)**

ANNEXE

**COMPOSITION, METHODE DE TRAVAIL ET MODALITES PRATIQUES DE
L'ENCEINTE POUR L'ELABORATION DU PROJET DE CHARTE DES DROITS
FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE ENVISAGE DANS LES
CONCLUSIONS DE COLOGNE COMPOSITION DE L'ENCEINTE**

Membres

Chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres : quinze représentants des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres.

Commission : un représentant du président de la Commission européenne.

Parlement européen : seize membres du Parlement européen désignés par celui-ci.

Parlements nationaux : trente membres des parlements nationaux (deux par parlement) désignés par ceux-ci.

Les membres de l'enceinte peuvent être remplacés par des suppléants en cas d'empêchement.

Président et vice-présidents de l'enceinte

L'enceinte élit son président. Un membre du Parlement européen, un membre d'un parlement national et le représentant du président du Conseil européen exercent les vice-présidences de l'enceinte, s'ils n'ont pas été élus à la présidence. Le membre du Parlement européen exerçant la vice-présidence est élu par les membres du Parlement européen faisant partie de l'enceinte. Le membre du parlement national exerçant la vice-présidence est élu par les membres des parlements nationaux faisant partie de l'enceinte.

Observateurs

Deux représentants de la Cour de justice des Communautés européennes désignés par la Cour. Deux représentants du Conseil de l'Europe, dont un représentant de la Cour européenne des droits de l'homme.

Instances de l'Union européenne devant être entendues

Le Comité économique et social. Le Comité des régions. Le médiateur.

Echange de vues avec les pays candidats

Il convient d'organiser un échange de vues approprié entre l'enceinte ou son président et les pays candidats.

Autres instances, groupes sociaux ou experts devant être entendus

D'autres instances, groupes sociaux et experts peuvent être entendus par l'enceinte.

Secrétariat

Le Secrétariat général du Conseil assure le secrétariat de l'enceinte. Afin de garantir une bonne coordination, des contacts étroits seront établis avec le Secrétariat général du Parlement européen, avec la Commission, et, dans la mesure nécessaire, avec les secrétariats des parlements nationaux.

METHODES DE TRAVAIL DE L'ENCEINTE

Travaux préparatoires

Le président de l'enceinte propose, en étroite concertation avec les vice-présidents, un programme de travail pour l'enceinte et effectue les autres travaux préparatoires nécessaires.

Transparence des délibérations

En principe, les débats de l'enceinte et les documents présentés au cours de ces débats devraient être rendus publics.

Groupes de travail

L'enceinte peut constituer des groupes de travail *ad hoc*, qui sont ouverts à tous ses membres.

Rédaction

Sur la base du programme de travail établi par l'enceinte, un comité de rédaction, composé du président, des vice-présidents et du représentant de la Commission et assisté par le Secrétariat général du Conseil, élabore un avant-projet de charte en tenant compte des propositions de texte soumises par tout membre de l'enceinte.

Chacun des trois vice-présidents procède régulièrement à des consultations avec les composantes respectives de l'enceinte dont il est issu.

Elaboration du projet de charte par l'enceinte

Lorsque le président de l'enceinte, en concertation étroite avec les vice-présidents, estime que le texte du projet de charte élaboré par l'enceinte peut être en définitive adopté par toutes les parties, celui-ci peut être transmis au Conseil européen conformément à la procédure préparatoire habituelle.

MODALITES PRATIQUES

L'enceinte se réunit à Bruxelles, alternativement dans les locaux du Conseil et dans ceux du Parlement européen. Le régime linguistique intégral s'applique aux réunions de l'enceinte.