

PARLEMENT EUROPEEN



---

*Direction générale des Études*

**DOCUMENT DE TRAVAIL**

**L'avenir de la Charte  
et l'organisation institutionnelle  
de la protection des droits fondamentaux  
dans les États membres**

*Série Affaires constitutionnelles*

*AFCO 102 FR*

Cette étude a été demandée par la commission des Affaires constitutionnelles du Parlement européen dans le cadre du programme annuel de recherche.

Le document n'est publié qu'en FR

Auteurs : Partie I: Wilhelm LEHMANN (avec le concours de M. Andrea LAZZARI, stagiaire Robert Schuman)  
Division des affaires internationales et constitutionnelles  
Tel: +352/4300-23588  
Fax: +352/4300-27724  
E-mail: wlehmann@europarl.eu.int

Partie II: Jean-Louis ANTOINE-GREGOIRE  
Division des affaires sociales et juridiques  
Tél: +32/2/28-42753  
Fax: +32/2/28-44955  
E-mail: jantoine@europarl.eu.int

Fonctionnaire responsable : Wilhelm LEHMANN  
Division des affaires internationales et constitutionnelles  
Tél: +352/4300-23588  
Fax: +352/4300-27724  
E-mail: DG4-politique@europarl.eu.int

Manuscrit achevé en juillet 2002.

Pour obtenir des copies papier,  
adressez-vous à : Service des Publications  
Tél: (352) 43 00-24053/20347  
Fax: (352) 43 00-27722  
E-mail: dg4-Publications@europarl.eu.int

Pour de plus amples informations  
sur les publications de la DGIV: [www.europarl.eu.int/studies](http://www.europarl.eu.int/studies)

Luxembourg, Parlement européen, 2002  
ISBN: 92-823-1686-6

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci

© Communautés européennes, 2002

*Printed in Luxembourg*

PARLEMENT EUROPEEN



---

*Direction générale des Études*

**DOCUMENT DE TRAVAIL**

**L'avenir de la Charte  
et l'organisation institutionnelle  
de la protection des droits fondamentaux  
dans les États membres**

Wilhelm LEHMANN et Jean-Louis ANTOINE-GREGOIRE

*Série Affaires constitutionnelles*

*AFCO 102 FR*  
*07-2002*



## TABLE DES MATIÈRES

	Page
NOTE DE SYNTHÈSE.....	5
<b>I. L'AVENIR DE LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Développements récents .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Pourquoi une Charte des droits fondamentaux? .....</b>	<b>8</b>
<b>3. La Charte aujourd'hui .....</b>	<b>9</b>
<i>a) Application par les institutions européennes .....</i>	<i>10</i>
<i>b) Perspectives d'application par la Cour de justice .....</i>	<i>11</i>
<b>4. Quel statut futur pour la Charte? .....</b>	<b>14</b>
<i>a) Simple déclaration .....</i>	<i>14</i>
<i>b) Protocole .....</i>	<i>14</i>
<i>c) Référence à la Charte dans l'article 6 TUE .....</i>	<i>15</i>
<i>d) Intégration de la Charte dans les traités .....</i>	<i>15</i>
<i>e) Le recours individuel devant les Cours européennes .....</i>	<i>18</i>
<b>5. L'adhésion de l'Union à la CEDH: quelle stratégie faut-il adopter? .....</b>	<b>20</b>
<b>6. Conclusions .....</b>	<b>21</b>
<b>II. PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX DANS LES ÉTATS MEMBRES.....</b>	<b>25</b>
<b>Allemagne .....</b>	<b>25</b>
<b>Autriche .....</b>	<b>26</b>
<b>Belgique .....</b>	<b>27</b>
<b>Danemark .....</b>	<b>28</b>
<b>Espagne.....</b>	<b>28</b>
<b>Finlande .....</b>	<b>29</b>
<b>France .....</b>	<b>30</b>
<b>Grèce.....</b>	<b>31</b>
<b>Irlande .....</b>	<b>32</b>
<b>Italie .....</b>	<b>33</b>
<b>Luxembourg .....</b>	<b>34</b>
<b>Pays-Bas.....</b>	<b>34</b>
<b>Royaume-Uni.....</b>	<b>35</b>
<b>Suède.....</b>	<b>37</b>
<b>Portugal .....</b>	<b>38</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>39</b>



## **NOTE DE SYNTHÈSE**

Dans le cadre du débat concernant une future insertion de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans le Traité et l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), l'objet de cette note - demandée pour nourrir le travail de la Task Force "Convention sur le futur de l'Europe" - est, d'abord, de faire le point sur le statut juridique actuel de la Charte et les problèmes liés aux différentes options envisagées en vue de lui donner un caractère plus contraignant.

L'étude tire la conclusion que la Charte, écrite comme si elle devait devenir contraignante, fonctionne en fait "comme si" elle avait la force d'une règle de droit, mais seulement indirectement. Son intégration dans les traités n'est pas encore acquise; si elle était retenue par la Convention et la prochaine Conférence intergouvernementale, il faudrait probablement revoir certaines dispositions horizontales, alors que celles-ci ont beaucoup compté dans l'équilibre du texte et ont rendu possible l'acceptation du contenu de la Charte par certains États membres.

De surcroît, cette entreprise exigerait probablement l'aménagement des textes fondateurs aux exigences de la Charte, tant pour ce qui est du contenu que du point de vue procédural. Il serait nécessaire d'examiner les doubles emplois de certaines dispositions du Traité avec celles de la Charte, ainsi que les possibilités de perfectionnement de la protection juridictionnelle des justiciables de l'Union dans les domaines où cette protection est encore soit inexistante, soit imparfaite.

Deuxièmement, le document comprend un résumé comparatif de la manière dont sont définis actuellement - au plan institutionnel - les droits fondamentaux dans chacun des États membres ainsi que la façon dont leur respect est assuré au plan juridictionnel.

Dans cette dernière partie, les principaux aspects abordés sont les suivants:

- la nature des textes juridiques où sont inscrits les droits fondamentaux,
- la problématique du contrôle de constitutionnalité des lois,
- le rôle de la Convention européenne des droits de l'homme et son application au plan interne.





## I. L'avenir de la Charte des droits fondamentaux

### 1. Développements récents

Les conclusions du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999 indiquent qu'il faudra, à l'issue de l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux, "*examiner si, et le cas échéant, la manière dont la Charte pourrait être intégrée dans les traités*". Tel est l'un des points qui, aux termes de la Déclaration 23 annexée au traité de Nice, doivent faire l'objet d'analyses approfondies dans le cadre des travaux en cours de la Convention européenne sur le futur de l'Europe.

Le Parlement européen s'est prononcé à plusieurs reprises en faveur d'une intégration de la Charte dans les Traités<sup>1</sup>. Dans sa résolution sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, du 16 mars 2000, le Parlement demande que la Charte

"...soit dotée pleinement d'un caractère juridique contraignant par le biais de son incorporation au traité sur l'UE." (paragraphe 7(a)).

En décembre 2001, la déclaration du Conseil européen de Laeken reprend ce thème et ajoute même un lien avec la Convention des droits de l'homme:

"Il faut ensuite se demander si la Charte des droits fondamentaux doit être intégrée dans le traité de base et se poser la question de l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme."

Il s'agit donc manifestement de considérations complémentaires et non alternatives.

La question de l'adhésion de l'Union à la CEDH a été longuement débattue à plusieurs reprises non seulement dans la doctrine, mais évidemment aussi au sein des institutions communautaires et du Conseil de l'Europe. En mars 2001, le Comité de ministres du Conseil de l'Europe avait chargé un groupe de travail d'élaborer une étude sur les questions juridiques et techniques liées à une éventuelle adhésion de l'Union (et/ou les Communautés) à la CEDH. Ce travail est censé être terminé à la fin de l'année<sup>2</sup>.

Quant à la Convention européenne, créée par le Conseil européen de Laeken et présidée par M. Valéry Giscard d'Estaing<sup>3</sup>, elle vient de créer six groupes de travail dont un, présidé par le Commissaire Antonio Vitorino, devra se pencher sur le problème de l'intégration de la Charte

---

<sup>1</sup> Voir surtout ses deux résolutions du 16 mars 2000 (JO C 377 du 29 décembre 2000, p. 170 et 329) et du 14 novembre 2000 (JO C 364 du 18 décembre 2000, p. 1), sur la base des rapports de la commission des affaires constitutionnelles A5-0064/2000 et A5-0325/2000 (rapporteurs: Andrew Duff et Johannes Voggenhuber).

<sup>2</sup> Groupe de travail sur les questions juridiques et techniques d'une adhésion éventuelle de la CE/UE à la Convention européenne des Droits de l'Homme (GT-DH-EU); voir Conseil de l'Europe, *Bulletin d'information sur les droits de l'homme*, no 55, novembre 2001-février 2002, p.21.

<sup>3</sup> La première réunion a eu lieu le 28 février 2002; la fin des travaux est prévue pour mars 2003.

des droits fondamentaux lors de la prochaine révision des Traités. Le groupe est censé présenter les résultats de son travail d'ici octobre ou novembre<sup>4</sup>.

La commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, de son côté, a reçu l'autorisation de soumettre un rapport d'initiative qui examinerait l'impact récent de la Charte sur la jurisprudence de la Cour et les propositions législatives de la Commission (rapporteur: M. Andrew Duff).

Avant d'explorer quelques options concernant le futur statut de la Charte dans le droit de l'Union, il est nécessaire de s'interroger brièvement sur les raisons de l'opportunité d'une Charte des droits fondamentaux, sur ce qu'elle est aujourd'hui et sur les conditions de son application.

## **2. Pourquoi une Charte des droits fondamentaux?**

À l'occasion du Conseil européen de Nice, le 7 décembre 2000, les institutions de l'Union (Parlement européen, Conseil et Commission) ont proclamé la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui a été élaborée par une Convention réunissant des représentants des gouvernements et des parlements. L'importance de cet événement fait l'objet d'appréciations diverses. D'aucuns s'interrogent toujours sur la nécessité de cette Charte, d'autant que les droits fondamentaux sont généralement garantis dans l'Union et ses États membres. Pour d'autres, la Charte renforce la protection des droits fondamentaux du fait qu'elle est formulée dans un langage commun clair et compréhensible pour tous les citoyens de l'Union et qu'elle favorise ainsi la confiance dans l'ordre juridique commun.

Même sans l'existence de la Charte des droits fondamentaux, la validité des droits fondamentaux est incontestée à l'échelon de l'Union. Il est reconnu que la jurisprudence de la Cour de justice à Luxembourg garantit une protection suffisante contre tout exercice abusif des droits de souveraineté de l'Union. La Cour de justice examine la compatibilité des actes de l'Union européenne avec les droits fondamentaux, tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres en tant que principes généraux du droit de l'Union (article 6 du traité sur l'Union). Même les actes des États membres sont soumis à cet examen dans la mesure où ils appliquent ou transposent le droit de l'Union. Dans les domaines qui relèvent de la législation nationale exclusive, seules les dispositions nationales en matière de droits fondamentaux s'appliquent.

La Cour constitutionnelle fédérale allemande, par exemple, a expressément reconnu, selon W. Dix,

"que la Cour de justice garantit une protection des droits fondamentaux substantiellement comparable à celle garantie par la Loi fondamentale allemande. Il existe cependant une différence importante: la Loi fondamentale, tout comme la plupart des constitutions, arrête des

---

<sup>4</sup> Le mandat de ce groupe de travail a été fixé dans le document CONV 72/02. En fonction de la Déclaration de Laeken, il comporte deux volets:

- Les modalités et conséquences d'une éventuelle intégration de la Charte dans les traités
- Les conséquences d'une éventuelle adhésion de la Communauté / Union à la Convention européenne des Droits de l'Homme.

M. Vitorino propose de les aborder "séparément et successivement".

dispositions détaillées sur les droits fondamentaux, tandis que le traité sur l'Union européenne (art. 6) fait seulement référence aux sources juridiques susmentionnées. Pour le citoyen, cette référence est peu transparente et il ne peut guère en mesurer la portée, d'autant plus qu'actuellement 15 et, ultérieurement, plus de 25 traditions juridiques doivent se rapprocher. Ce sont les juges, issus de tous les États membres et imprégnés de leurs traditions respectives, qui décident, dans les onze langues officielles actuelles, du contenu des droits fondamentaux en vigueur dans l'Union. Il était donc utile de présenter aux citoyens de l'Union l'ensemble de leurs droits fondamentaux et de renforcer ainsi leur confiance dans l'ordre juridique commun. Il ne s'agit donc pas de combler un manque de protection juridique mais d'accroître la légitimité d'un ordre juridique commun de plus en plus complet. C'est pourquoi le Parlement européen et certains parlements nationaux, en particulier le Bundestag, exigeaient depuis longtemps un catalogue des droits fondamentaux de l'Union européenne"<sup>5</sup>.

Grâce à la seule proclamation de la Charte, la protection des droits fondamentaux à l'échelle de l'Union est plus visible et plus transparente pour le citoyen. À l'avenir, la Cour de justice pourra également se référer à la Charte lorsqu'elle aura à examiner la compatibilité d'un acte communautaire avec les droits fondamentaux. Certains se demandent donc pourquoi, dans ces conditions, il faudrait incorporer la Charte dans le Traité, comme le souhaite la majorité des États membres. D'autres pensent que ce serait un pas en arrière pour l'Union européenne, dont les pays aspirent à faire valoir les droits de l'homme à l'échelle universelle, que de se contenter d'une proclamation juridiquement non contraignante de ces droits; étant donné son importance fondamentale, ce texte mériterait, d'après eux, d'occuper le rang juridique approprié; en effet, à la différence d'un texte proclamé qui ne peut servir aux juridictions que de critère d'interprétation, un texte inclus dans un traité a évidemment force contraignante et doit être intégralement appliqué par les tribunaux.

### 3. La Charte aujourd'hui

Les citoyens européens invoquent la Charte de plus en plus souvent dans leurs différentes démarches auprès des institutions de l'Union. Des plaintes, des pétitions, des lettres faisant référence de façon pertinente à la Charte sont adressées en très grand nombre au Parlement européen et à la Commission. Les juristes l'invoquent aussi de plus en plus souvent devant les instances juridictionnelles de l'Union et les avocats généraux auprès de la Cour de justice y font référence dans leurs conclusions, à un rythme soutenu, tout en soulignant l'absence de caractère juridique contraignant. Le Tribunal de première instance (TPI) a fait une référence explicite à la Charte, pour la première fois depuis sa proclamation, dans un arrêt rendu le 30 janvier 2002.

Aujourd'hui, la Charte revêt donc trois significations:

- Au plan formel, elle a été insérée dans un instrument qualifié par certains d'accord interinstitutionnel, fruit d'une pratique devenue coutumière dans la Communauté: le Parlement, le Conseil et la Commission, pour faciliter l'application de dispositions du traité CE, peuvent conclure des accords qui les engagent mutuellement. Tel est le cas de la Charte qui, cependant, avant d'être proclamée par les trois institutions, a fait l'objet d'un processus d'élaboration très différent de celui qui est habituel pour ce type d'accords.

---

<sup>5</sup> W. Dix, "Charte des droits fondamentaux et Convention", *Revue du Marché Commun et de l'UE*, n° 448, mai 2001, p. 305.

- Une deuxième qualification de la Charte tient aux perspectives assignées à l'organe chargé de son élaboration, c'est-à-dire la Convention. Selon les termes des conclusions du Conseil européen de Cologne, de juin 1999, la Charte devrait

"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 aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire".

De ce point de vue, nous pouvons considérer que la Charte, dans la mesure où elle rend "visibles" les droits fondamentaux, procède essentiellement à une formulation des principes généraux du droit communautaire.

- Enfin, la proclamation d'une Charte des droits fondamentaux, élaborée par une Convention dans laquelle siégeaient, à côté des représentants des chefs d'État et de gouvernement, des représentants du Parlement européen, des parlements nationaux et de la Commission, est riche de signification politique, voire constitutionnelle, même si le document n'a pas, à ce jour, de force juridique obligatoire. Ainsi, cette proclamation est un pas significatif dans la voie de la constitutionnalisation de l'Union comme ensemble politique démocratique.

Ces aspects de la Charte sont mis en évidence à travers la manière dont celle-ci est aujourd'hui appliquée.

#### ***a) Application par les institutions européennes***

Comme on a vu ci-dessus, la Charte est considérée par certains comme un accord interinstitutionnel entre le Parlement, le Conseil et la Commission. Ce type d'acte lie, politiquement et moralement, les institutions qui y ont souscrit, même s'il ne crée ni droits, ni obligations pour les tiers, États membres ou autres sujets de droit communautaire. S'agissant de la Charte, la Commission et le Parlement européen ont précisé le sens qu'ils entendaient donner à leur engagement, notamment dans le cadre de leur activité normative.

#### *La Commission*

Dans deux communications du 13 septembre puis du 11 octobre 2000<sup>6</sup>, la Commission a indiqué que tôt ou tard la Charte devrait être reprise dans les traités et que le texte de la Charte, dès sa proclamation, ne manquerait pas de déployer ses effets, y compris sur le plan juridique. Ce point de vue a été confirmé par le Président Prodi dans son discours à l'occasion de la proclamation de la Charte: "*Pour la Commission, la proclamation signifie l'engagement des institutions à respecter la Charte dans tous les actes et dans toutes les politiques de l'Union*"<sup>7</sup>. Le 13 mars 2001, la Commission a pris une décision selon laquelle, à l'avenir, toute proposition d'acte législatif ou réglementaire devra faire l'objet d'un contrôle préalable de compatibilité avec la Charte; toutes les propositions de texte législatif ou réglementaire qui

---

<sup>6</sup> COM(2000)559 et COM(2000)644.

<sup>7</sup> Discours devant le Parlement européen du 12 décembre 2000.

présentent un lien spécifique avec les droits fondamentaux contiendront un considérant supplémentaire précisant que l'acte respecte les droits et les principes contenus dans la Charte. Ce contrôle se pratique désormais, notamment dans les domaines de la politique d'asile et d'immigration ainsi que de la coopération en matière pénale, qui sont devenus des priorités depuis le Conseil européen de Tampere (octobre 1999).

Le Conseil et le Parlement, en leur qualité de co-législateurs, seront amenés à examiner les propositions de la Commission, y compris les considérants visant la Charte. Pour les textes relevant du deuxième pilier (politique étrangère et de sécurité), c'est au Conseil qu'il appartient de s'engager dans des références éventuelles à la Charte puisque la Commission n'a pas de pouvoir de proposition et que le Parlement est seulement tenu informé. Dans le cadre du troisième pilier (justice et affaires intérieures), la Commission peut en revanche disposer d'un certain pouvoir de proposition.

### *Le Parlement européen*

L'attitude du Parlement européen a été précisée par sa présidente dans le discours qu'elle a prononcé lors de la cérémonie de signature: "...dès à présent, même si ce devait être par anticipation sur sa pleine transcription juridique dans le traité, la Charte sera la loi de l'Assemblée (...) élue au suffrage universel. Elle sera dorénavant notre référence pour tous les actes du Parlement européen qui auront un lien direct ou indirect avec les citoyens de toute l'Union; elle nous engage"<sup>8</sup>. On peut en conclure qu'en matière de référence à la Charte dans le champ normatif le Parlement devrait à l'avenir faire preuve d'une vigilance égale à celle de la Commission.

### ***b) Perspectives d'application par la Cour de justice***

L'absence de valeur juridique de la Charte n'interdit nullement aux justiciables d'en invoquer les dispositions devant le juge, national ou communautaire, ni naturellement d'y trouver une source d'inspiration. La Cour de Justice des Communautés européennes a maintes fois tiré de textes d'origines diverses les éléments de sa jurisprudence qui a visé à protéger les droits fondamentaux en se fondant sur ce qu'elle estimait constituer les principes généraux du droit communautaire. En conséquence, la Charte devrait apparaître comme l'expression la plus achevée de ces principes généraux. Les avocats généraux ont déjà montré, à plusieurs reprises, leur intérêt pour la Charte<sup>9</sup>. Par ailleurs, le TPI a fait référence à la Charte dans deux arrêts<sup>10</sup>.

### *Les prises de position des avocats généraux*

De façon significative, un certain nombre d'avocats généraux invoquent la Charte comme l'expression des principes fondamentaux du droit communautaire. Concluant dans le cadre d'un renvoi préjudiciel de la *High Court of Justice* d'Angleterre sur une question portant sur l'interprétation de la directive sur l'aménagement du temps de travail et, plus particulièrement,

<sup>8</sup> Discours de la Présidente, Mme Nicole Fontaine, lors du Conseil européen de Nice (7 décembre 2000).

<sup>9</sup> Une liste des affaires se trouve dans le document CONV 116/02 WG II 1 de la Convention européenne, p. 4.

<sup>10</sup> Arrêts du 30 janvier 2002, T-54/99, *Max-mobil*, et du 3 mai 2002, T-177/01, *Jégo-Quéré* (voir ci-dessous).

sur les conditions d'obtention du droit à un congé annuel payé, l'avocat général Tizzano a affirmé que

"dans un litige portant sur la nature et la portée d'un droit fondamental, il est impossible d'ignorer les énonciations pertinentes de la Charte ni surtout son évidente vocation à servir, lorsque ses dispositions le permettent, de paramètre de référence substantiel pour tous les acteurs - États membres, institutions, personnes physiques et morales - de la scène communautaire. En ce sens, donc, nous estimons que la Charte fournit la confirmation la plus qualifiée et définitive de la nature de droit fondamental que revêt le droit au congé annuel payé" (article 31, paragraphe 2, de la Charte)<sup>11</sup>.

Il s'agit là d'une prise de position très vigoureuse en faveur de la Charte comme expression des droits fondamentaux applicables dans la Communauté, visant tous les acteurs, ainsi que comme élément d'interprétation d'une directive, quand bien même la Charte n'a pas été intégrée dans les traités.

Très ferme également apparaît la position de l'avocat général Léger dans une affaire intéressant le droit d'accès aux documents des institutions que l'article 42 de la Charte consacre comme un droit fondamental :

"Certes, il convient de ne pas ignorer la volonté clairement exprimée des auteurs de la Charte de ne pas la doter de force juridique obligatoire. Mais toute considération relative à sa portée normative mise à part, la nature des droits énoncés dans la Charte des droits fondamentaux interdit de la considérer comme une simple énumération sans conséquence de principes purement moraux. Il importe de rappeler que ces valeurs ont en commun d'être partagées par les États membres, qui ont choisi de les rendre visibles en les consignant dans une charte, afin de renforcer leur protection. La Charte a indéniablement placé les droits qui en font l'objet au plus haut niveau des valeurs communes aux États membres. (...) Comme le laissent supposer la solennité de sa forme et de la procédure qui a conduit à son adoption, la Charte devrait constituer un instrument privilégié servant à l'identification des droits fondamentaux. Celle-ci est porteuse d'indices qui contribuent à révéler la véritable nature des normes communautaires de droit positif"<sup>12</sup>.

On notera par ailleurs les conclusions de l'avocat général Jacobs, présentées le 14 juin 2001, dans une affaire portant sur le brevet d'inventions biotechnologiques dans l'affaire *Royaume des Pays-Bas c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*<sup>13</sup>.

Dans ces exemples, la Charte n'est pas utilisée comme source autonome de droit communautaire, mais comme expression utile de droits fondamentaux dont il appartient au juge d'assurer le respect. Les conclusions les plus explicites soulignent l'évidente vocation de la Charte à servir de paramètre de référence pour tous les acteurs "de la scène communautaire": États membres, institutions, personnes physiques ou morales. Les avocats généraux ne manifestent aucune hésitation quant à la nature de la Charte comme expression des droits fondamentaux de l'Union européenne.

---

<sup>11</sup> Affaire *BECTU c. Secretary of State for Trade and Industry*, C-179/99; conclusions présentées le 8 février 2001.

<sup>12</sup> Affaire *Conseil c. Hautala et al.*, C-353/99; conclusions présentées le 10 juillet 2001.

<sup>13</sup> C-377/98; arrêt du 9 octobre 2001.

### Les jugements

À ce jour, on ne dispose d'aucune prise de position explicite de la Cour de justice à propos de la Charte. Par contre, comme mentionné ci-dessus, le Tribunal de première instance a déjà fait référence à la charte dans quelques affaires. Dans l'affaire *Mannesmann Röhren-Werke AG c. Commission*<sup>14</sup>, portant sur une question de concurrence et sur le droit de refuser de fournir une réponse impliquant la reconnaissance d'une infraction (question d'auto-incrimination), la requérante avait très tardivement demandé au Tribunal de prendre en considération la Charte proclamée le 7 décembre 2000 à Nice

"au motif qu'elle constituerait un élément juridique nouveau sur l'application aux faits de l'espèce de l'article 6.1 de la CEDH".

De fait, ceci a été une occasion de tester la portée de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte ("*Dans la mesure où la (...) Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la CEDH, leur sens et leur portée sont les mêmes.*"). Le Tribunal a jugé que la Charte

"ne pouvait avoir aucune conséquence sur l'appréciation de l'acte attaqué qui était adopté antérieurement".

Par un raisonnement *a contrario*, on pourrait voir dans cette formule l'acceptation implicite de la thèse selon laquelle le respect de la Charte s'imposerait à la Commission pour les actes adoptés après la proclamation de celle-là. En revanche, la Cour de justice, dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire *BECTU*, mentionnée ci-dessus, a préféré ne pas mentionner la Charte, mais s'appuyer sur la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989<sup>15</sup>, pour conclure que le droit au congé payé annuel constitue un "*principe de droit social communautaire revêtant une importance particulière*".

Dans l'un et l'autre cas, les circonstances n'étaient peut-être pas les plus appropriées pour introduire une première référence à la Charte; d'ailleurs, la pluralité des systèmes juridiques de protection des droits fondamentaux ne favorise pas la cohérence du système.

*"La charte des droits fondamentaux se construit sur des nombreux sources et systèmes de protection des droits fondamentaux qui coexistent en Europe mais n'a pas l'intention de les remplacer (...) Cela pourrait apparaître paradoxal. Après tout, l'idée de la loi est de fournir une orientation normative unique dans chaque affaire, et cela semble être contradictoire avec un certain pluralisme des sources de loi, surtout si on prend en considération que chaque système de protection de droits fondamentaux, qui s'appliquent simultanément, a créé ses propres institutions qui ont la responsabilité de contrôler la conformité et de juger l'étendu et le champ d'application de ces droits. Dans ce sens, certains font valoir qu'il est plutôt inévitable de demander qui aurait le dernier mot?"<sup>16</sup>*

Ce dernier commentaire nous mène évidemment à la question d'une adhésion de l'Union à la CEDH, question qui sera traitée ci-dessous.

---

<sup>14</sup> T-112/98 du 20 février 2001.

<sup>15</sup> Adoptée sous forme d'une déclaration des États membres.

<sup>16</sup> A.J. Menéndez, "Chartering Europe: the Charter of Fundamental Rights of the EU", *Arena Working Papers* 2002 (traduit par l'auteur du présent document).

#### 4. Quel statut futur pour la Charte?

Comme nous venons de le constater, la Déclaration sur l'avenir de l'Union, adoptée lors de la conférence intergouvernementale de Nice, ainsi que la Déclaration de Laeken, prévoient, dans le cadre du processus de révision, l'examen de la question du statut de la Charte. La première possibilité serait de ne rien faire. Juridiquement, et à la lumière de ce qui a été exposé précédemment, la Charte continuerait à déployer sa force persuasive à l'égard des détenteurs du pouvoir législatif dans l'Union. Une évolution s'opérerait et l'on peut imaginer une utilisation politique de la Charte comme texte de référence en matière de démocratie et de respect des libertés fondamentales.

Toutefois, on peut se demander si le *statu quo* à propos de la Charte est encore possible. L'adoption de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne a fait naître, d'après certains universitaires, un paradoxe: d'une part, la proximité matérielle avec la CEDH serait telle qu'elle oblige à se poser la question de la cohérence du contrôle (avec l'adhésion à la Convention comme solution logique) et, d'autre part, la constitutionnalisation vraisemblable de la Charte qui amènera à accepter sa justiciabilité dans l'ordre communautaire plaiderait pour une certaine autonomie de la démarche de l'Union.

Au cours de l'élaboration de la Charte s'était manifesté, parmi les chefs d'État et de gouvernement, un refus politique de voir la Charte intégrée dans les traités. En revanche, l'adaptation institutionnelle, qui est en train de s'opérer à travers les travaux de la Convention européenne sur le futur de l'Europe, devra préciser le sort réservé à la Charte. Si quelque chose doit être fait en vue d'intégrer la Charte dans les traités, il importe d'analyser les solutions possibles et leurs conséquences. Évidemment, il y a plusieurs possibilités de combinaison entre les options présentées ci-dessous (par exemple, protocole annexé aux traités plus référence directe à ce protocole dans un article du TUE).

##### ***a) Simple déclaration***

La première solution conduirait à introduire la Charte sous la forme d'une simple déclaration annexée au traité sur l'Union européenne. La Charte serait présentée comme un texte élaboré par une Convention et proclamé à Nice par les trois institutions politiques (Conseil, Commission, Parlement européen). Elle apparaîtrait intégralement, avec préambule et dispositions générales. Au plan juridique, aucune différence avec la situation actuelle d'une Charte proclamée ne se produirait. La présentation de la Charte comme déclaration annexée à l'acte final d'une conférence intergouvernementale aurait surtout une portée politique. Elle signifierait du moins que les États membres ont souhaité souligner la nouvelle valeur des droits fondamentaux et le travail effectué par la Convention antérieure.

##### ***b) Protocole***

Vu l'interprétation du caractère d'un protocole par la jurisprudence de la Cour de justice, cette solution conférerait une valeur juridique contraignante aux normes de la Charte. Sa valeur politique dépendrait de la façon dont une référence au protocole serait faite dans le Traité lui-même. En tous cas, on se demanderait pourquoi la conférence intergouvernementale



préférerait annexer un protocole à une pleine reproduction des articles (non-horizontaux?) de la Charte dans les Traités ou dans un nouveau traité de base.

**c) Référence à la Charte dans l'article 6 TUE**

Mention de la Charte serait faite, à titre supplétif, après la référence aux principes généraux du droit communautaire, de sorte que l'ordre actuel serait enrichi, mais pas bouleversé, par l'adjonction de la Charte. La Charte même, dans son intégralité, figurerait en annexe sous forme, par exemple, de déclaration. Cette solution aurait l'avantage de lever les hésitations des juges d'accepter la Charte comme source d'inspiration tout en ne changeant rien au rôle persuasif de celle-ci à l'égard des institutions européennes. Leur autorité politique serait probablement renforcée. Par contre, si une référence directe était prévue (à la Charte actuelle ou une autre forme d'annexe), les normes de la Charte acquerraient valeur contraignante (voir prochaine section).

**d) Intégration de la Charte dans les traités**

On rappellera que l'intégration d'un catalogue de droits fondamentaux avait été envisagée dans le projet de traité sur l'Union européenne, voté par le Parlement européen en 1984, sur la base du rapport Spinelli. Quelle que soit la forme que pourrait revêtir le statut constitutionnel de l'Union européenne, l'intégration de la Charte dans les traités, avec la même valeur juridique que ceux-ci, soulève toute une série de questions juridiques; un certain nombre de problèmes de compatibilité entre la Charte et les traités risquerait de se poser. De l'autre côté, il paraît difficile d'apporter des amendements à la substance d'un texte tel que la Charte, adopté dans des conditions particulières, par un consensus fragile. Pourrait-il y avoir un risque de voir se défaire l'équilibre atteint?

Plus délicate encore est la question des dispositions générales - ou horizontales - de la Charte (articles 51 à 54) dont on peut se demander s'il faut les maintenir inchangées ou bien les amender en tout ou en partie. Maintenir telles quelles ces dispositions conduirait à des problèmes majeurs. En effet, si les clauses générales de la Charte étaient maintenues, des solutions spécifiques devraient être trouvées en ce qui concerne le contenu substantiel de la Charte et ses relations avec les conventions internationales existantes, notamment la CEDH (voir articles 52, paragraphe 2, et 53 de la Charte) ou les constitutions des États membres (voir article 53 de la Charte).

À l'inverse, la suppression des dispositions générales de la Charte poserait également un problème: la Charte a été adoptée comme un tout et bien des États membres s'opposeraient à la proposition de faire disparaître une telle clause définissant la portée des droits garantis ou le niveau de protection. C'est la raison pour laquelle la Commission demande de considérer comme un point de départ "commandé par la sagesse"<sup>17</sup> que le contenu de la Charte, tel que négocié par la Convention antérieure, constitue un acquis commun qu'il importerait de préserver. Au cas où la Convention préconiserait de changer la structure ou la dénomination actuelles des traités, il pourrait cependant en découler un besoin de procéder à certaines adaptations rédactionnelles de la Charte, ainsi qu'à une discussion éventuelle sur le maintien

---

<sup>17</sup> Doc. CONV 72/02, p. 3.

de l'article 52, paragraphe 2, de celle-ci, au cas où la Convention souhaiterait établir une hiérarchie entre un nouveau traité fondamental et le reste du droit primaire actuel<sup>18</sup>.

À titre d'approfondissement, quelques observations méritent d'être faites à propos de plusieurs des questions que l'on vient de soulever et que tentent de régler les dispositions horizontales des articles 51 à 53 de la Charte.

#### *Relations entre la Charte et les traités*

L'article 51, paragraphe 2, indique que la Charte ne doit créer "*aucune compétence ni aucunes tâches nouvelles pour la Communauté ou pour l'Union*". On peut comprendre cette formule comme indiquant que la Charte ne peut pas modifier les compétences de la Communauté ou de l'Union. Supprimer une telle disposition pourrait créer des doutes quant à l'étendue du champ de leurs compétences. Par ailleurs, l'article 52, paragraphe 2, de la Charte indique que les droits reconnus par la Charte "*qui trouvent leur fondement dans les traités communautaires ou dans les traités sur l'Union (...) s'exercent dans les conditions et limites définies par ceux-ci*".

Le souci de cohérence est clair, mais doit-on considérer, par exemple, que les droits de non-discrimination reconnus à l'article 21 de la Charte "trouvent leur fondement" dans le traité CE dans des cas tels que couleur, caractéristiques génétiques, langue, ou appartenance à une minorité nationale, qui ne figurent pas à l'article 13 du traité CE? Dans ces cas, les "conditions et limites" définies par les traités doivent-elles s'appliquer? Ces questions, et d'autres encore, restent, à l'heure actuelle, sans réponse définitive.

#### *Relations entre la Charte et le droit international ainsi que le droit national des États membres*

Abordant la question du niveau de protection, l'article 53 indique qu'une disposition de la Charte "ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme [...] reconnus, dans leur champ d'application respectif, par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, la Communauté ou tous les États membres, et notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que par les constitutions des États membres."

En ce qui concerne le droit international, l'affirmation que la Charte ne saurait limiter ou porter atteinte aux règles de protection internationale des droits de l'homme paraît conforme à une analyse de la relation entre droit communautaire et droit international qui implique la primauté de ce dernier. De même, à propos des traités auxquels la Communauté ou l'Union seraient partie, l'article 53 ne fait que confirmer la règle de droit international selon laquelle l'une ou l'autre de ces entités ne saurait, par l'adoption de la Charte, échapper aux obligations internationales antérieurement contractées. Pour ce qui est des accords auxquels sont parties

---

<sup>18</sup> Droit "primaire" désigne (1) tous les actes adoptés par les États membres en tant que pouvoir constituant de l'ordre juridique de l'Union, c'est-à-dire des instruments qui ont fait l'objet de négociations directes entre les gouvernements des États membres (les Traités, les protocoles annexés, les traités d'adhésion), (2) les actes équivalents, notamment l'acte sur l'élection des membres du Parlement européen, de 1976, le statut et le règlement de la Cour de justice ainsi que (3) les principes généraux du droit.

tous les États membres de l'Union européenne - ici la CEDH -, il est évident qu'ils ne lient pas la Communauté ou l'Union en tant que telle; c'est donc à travers la volonté des États que l'Union peut dire dans la Charte qu'elle entend que cette dernière soit interprétée dans un sens compatible avec ces accords.

La question du rapport avec les constitutions nationales soulève des difficultés pratiques. L'article 53 réitère la nécessité d'interpréter la Charte de façon à ne pas limiter ou porter atteinte aux droits reconnus par les constitutions nationales "*dans leur champ d'application respectif*". Il paraît difficile, dans ces circonstances, de réconcilier la primauté donnée dans ce cas aux normes constitutionnelles nationales avec l'affirmation de la jurisprudence communautaire selon laquelle le droit communautaire ne peut se voir opposer aucune règle de droit national quelle qu'elle soit, y compris constitutionnelle.

On se trouve donc devant un double problème: d'une part, la formule paraît affaiblir l'affirmation communautaire de primauté; d'autre part, elle ne va pas assez loin pour défendre le point de vue des constitutions nationales qui ont vocation à une application généralisée. Il semble donc particulièrement difficile de tracer une frontière entre ce qui relève du champ d'application de la Charte et de celui de la Constitution. Ainsi, le risque existerait d'une augmentation des cas de confrontation, en matière de droits fondamentaux, entre droit de l'Union et constitutions nationales. Selon certains commentateurs, l'article 53, ne retenant ni le principe de la primauté du droit CE sur l'ensemble du droit national, ni la vocation du droit constitutionnel national à une application généralisée, compliquerait un débat qui est difficile à éviter.

#### *Quelques hypothèses émises sur des conséquences possibles de l'article 53 de la Charte*

Les clauses horizontales de la Charte, et surtout son article 53, ont été reçues avec un grand intérêt par les milieux universitaires<sup>19</sup>. Concernant l'articulation entre droit communautaire et droit constitutionnel national, on trouve des hypothèses qui reflètent d'abord certaines inquiétudes d'une partie des États membres (par exemple, la Charte pourrait-elle devenir un truchement pour un approfondissement et élargissement sans cesse des droits que l'Union sera obligée de protéger?), tandis que d'autres ont un intérêt particulier pour les institutions européennes.

#### *- Affaiblissement du principe de la primauté du droit communautaire?*

On a déjà noté que l'article 53 définit le respect des Constitutions des États membres comme un standard minimum, ce qui peut à l'avenir être un élément dans le débat concernant la suprématie du droit communautaire sur le droit national. D'après certains auteurs, l'article 53 produirait une atteinte au principe de primauté du droit communautaire, car il paraît difficile de concilier la primauté donnée ici aux normes constitutionnelles nationales avec le principe fondamental qui découle de la jurisprudence communautaire, selon lequel le droit communautaire ne peut se voir opposer aucune règle de droit national quelle qu'elle soit, y compris constitutionnelle.

---

<sup>19</sup> "For legal scholars, [...] the Charter is red meat ..." Liisberg, p. 7.

Deux arguments s'opposent à cette interprétation de l'article 53: le premier voit, dans cet article, un message politique qui soulignerait le contraire, c'est-à-dire que la Charte ne vise pas à se substituer aux constitutions nationales. Un deuxième argument met en exergue l'article 53 de la CEDH qui serait la source d'inspiration de l'article 53 de la Charte<sup>20</sup>; en ces termes, l'article viserait à empêcher que la Charte soit utilisée comme prétexte pour baisser le niveau de protection des droits fondamentaux fourni par d'autres textes existants. Conformément à ces deux interprétations, la référence aux constitutions nationales ne porterait pas atteinte au principe de primauté du droit communautaire.

- *L'article 53 de la Charte peut-il empêcher l'évolution du niveau actuel de protection des droits fondamentaux?*

Selon une autre interprétation, l'article 53 pourrait constituer un obstacle à l'évolution du niveau de protection des droits fondamentaux; toute évolution du régime de protection serait basée exclusivement sur le droit communautaire, tel que prévu par la législation communautaire et les traités, sans prendre en considération d'autres sources externes d'inspiration. Même si cette idée est en contradiction avec la jurisprudence dynamique de la Cour de justice, elle trouve une certaine justification dans celle de la Cour de Strasbourg des années 1950/60 ayant égard à l'article 53 de la CEDH. La logique appliquée ici dérive surtout d'une certaine interprétation de l'expression "*dans leur champ d'application respectif*", qui créerait, selon quelques commentateurs, une nette distinction entre les droits protégés par la Charte, donc le système communautaire, et les droits protégés sur la base d'autres textes, nationaux ou internationaux.

Cette lecture de l'article 53 se heurte quand même à la nature de la Charte pour deux raisons: tout d'abord, une Charte qui ferait partie de la législation communautaire serait soumise à des règles d'interprétation dynamiques que la Cour applique à toutes les normes communautaires. En deuxième lieu, le pouvoir de la Cour de justice de puiser son interprétation des droits fondamentaux dans des sources extra-communautaires et d'adapter sa doctrine aux besoins actuels est une nécessité à la fois politique et juridique, étant donné de certains conflits avec les constitutions nationales. Conformément à l'esprit du système et afin d'éviter tout conflit entre la législation communautaire et les droits fondamentaux nationaux, il est possible de croire que la Cour de justice aura une approche dynamique de l'interprétation des droits fondamentaux. L'article 53 de la Charte n'envisage aucune démarche contraire à cette approche.

***e) Le recours individuel devant les Cours européennes***

Certains commentateurs ainsi que le Président du groupe de travail "Charte" de la Convention européenne sur le futur de l'Europe ont soulevé un aspect qu'ils considèrent important pour assurer la protection efficace des droits d'individus au niveau communautaire: les voies de recours individuel devant la Cour de justice<sup>21</sup>. Dans la doctrine, on trouve régulièrement le point de vue que les obstacles d'accès qui se présentent au citoyen individuel devant la Cour

---

<sup>20</sup> Par hasard, l'article 53 de la CEDH ("Aucune des dispositions de la présente Convention ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie contractante ou à toute autre Convention à laquelle cette Partie contractante est partie.") contient la même clause que l'article 53 de la Charte.

<sup>21</sup> Cf. doc. CONV 72/02, paragraphe I. 3. Ces droits sont d'ailleurs garantis par la CEDH (articles 6 et/ou 13).

de justice pourraient un jour soulever, d'une manière générale, la question de "l'équivalence" de la protection des droits de l'homme dans le système communautaire par rapport à celle garantie par la CEDH (voir prochaine section).

Le TPI a récemment donné une nouvelle qualité à cette réflexion dans une jurisprudence<sup>22</sup>. L'affaire concerne un armateur français qui conteste la réglementation européenne sur les filets maillants. La Commission européenne s'est fondée sur la jurisprudence classique de la Cour de Justice en demandant que le recours de l'armateur soit déclaré irrecevable. Mais, dans cette affaire, le TPI n'a plus interprété la notion de personne individuellement concernée comme ne permettant qu'exceptionnellement aux particuliers d'attaquer des règlements communautaires.

Le Tribunal a ainsi donné une nouvelle définition: une personne physique ou morale doit être considérée comme individuellement concernée par une disposition communautaire de portée générale si la disposition affecte d'une manière certaine et actuelle sa situation juridique en restreignant ses droits ou en lui imposant des obligations. Sur la base des critères actuellement dégagés de la jurisprudence de la Cour de justice, le Tribunal aurait dû considérer que le recours en question n'était pas recevable. Selon le TPI, la jurisprudence de la Cour "*aboutit à priver de nombreux particuliers de tout moyen de demander l'annulation des dispositions de portée générale*". La Cour de justice n'a pas encore été appelée à se prononcer sur un cas analogue.

Il faut souligner que, dans ce cas, le TPI reprend une partie des conclusions de l'avocat général Francis Jacobs dans une affaire actuellement devant la Cour de Justice européenne<sup>23</sup>. Le 21 mars dernier, Francis Jacobs avait rompu avec la présentation au public d'une Cour "proche du citoyen" qui, d'après lui, n'était plus tenable dans les circonstances actuelles. La pression du monde judiciaire - avocats, tribunaux nationaux, et professeurs d'université - est trop forte pour continuer à dénier aux citoyens le droit de contester devant la justice les actes de la Commission européenne et du Conseil qu'ils estiment illégaux. L'avocat général propose donc une évolution par rapport aux critères actuels de la Cour. L'arrêt de la Cour dans cette affaire n'est pas attendu avant l'automne 2002.

Le groupe de travail du Conseil de l'Europe mentionné au début, quant à lui, s'est aussi posé la question de savoir s'il serait souhaitable d'établir, auprès de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg, des dispositions spéciales pour l'Union, lui permettant de participer à une procédure dès lors que des questions concernant le droit communautaire seraient en jeu dans une affaire. Selon le groupe de travail, ceci donnerait à l'Union la possibilité de se défendre et à la Cour de Strasbourg de s'assurer, dans l'exécution d'un arrêt, la coopération de l'Union. Plus particulièrement, le groupe de travail se demande s'il faudrait donner, au cas d'une adhésion de l'Union, à un requérant individuel la possibilité que l'Union (au cas où la requête serait introduite contre un État membre) ou un État membre (au cas où la requête serait introduite contre l'Union) participe à la procédure en qualité de co-défendeur.

---

<sup>22</sup> Arrêt *Jégo-Quéré* (T-177/01 du 3 mai 2002); la société française de pêche Jégo-Quéré avait demandé au Tribunal d'annuler deux règlements de la Commission européenne sur les filets maillants sans se prononcer sur le fond de l'affaire. Le Tribunal déclare son recours recevable.

<sup>23</sup> Affaire *Unión de pequeños agricultores c. Conseil*, C-50/00.

## 5. L'adhésion de l'Union à la CEDH: quelle stratégie faut-il adopter?

Aujourd'hui, l'adhésion à la CEDH n'est plus considérée comme une alternative à une incorporation de la Charte dans les Traités mais comme une approche complémentaire. La déclaration de Laeken a consacré ce développement de la doctrine en posant les deux questions en tant que problèmes étroitement liés. Au Parlement, des positions divergentes s'expriment encore mais la grande majorité de ses membres favorise l'adhésion<sup>24</sup>. La Commission - et surtout le Commissaire compétent, M. Vitorino - s'est prononcée plusieurs fois en faveur de l'adhésion<sup>25</sup>.

En effet, l'avis 2/94 de la Cour de justice, adopté en 1996<sup>26</sup> et souvent instrumentalisé par des auteurs qui se prononcent contre une adhésion de l'Union à la Convention, ne constitue pas une prise de position négative de la part de la Cour. Comme son Président l'a expliqué clairement, cet avis

"ne constituait en aucune façon l'expression d'une attitude négative de la part de la Cour envers le principe d'une adhésion"<sup>27</sup>.

Pendant longtemps, il y a eu un accord parfait entre les Cours de Luxembourg et de Strasbourg sur la conformité du droit communautaire avec la CEDH. Cette harmonie existait grâce à la transposition de la doctrine de "l'équivalence", exprimée entre autres par la jurisprudence constitutionnelle allemande, et parce que les domaines d'application ainsi que la logique générale des droits fondamentaux n'avaient pas encore acquis leur étendu actuel. Les risques de conflit étaient ainsi relativisés. Estimant que le système communautaire paraissait garantir les droits fondamentaux correctement, les organes de contrôle de la CEDH préféraient éviter le conflit, position exprimée dans la jurisprudence *M. et Co contre R.F.A.* en 1990<sup>28</sup>.

Cette division du travail a été bouleversée en 1999 par la jurisprudence *Matthews* de la Cour européenne des droits de l'homme, où le juge a établi son contrôle sur les conditions dans lesquelles un État membre s'acquittait d'une obligation contenue dans le droit originaire (l'élection au Parlement européen à Gibraltar) et que ne pouvait contrôler la CJCE. Tout en soulignant que le droit communautaire ne pouvait relever de sa juridiction, la Cour de Strasbourg a vérifié néanmoins si le comportement de l'État membre portait atteinte à un droit garanti par la Convention<sup>29</sup>. Dans une jurisprudence très récente, la CEDH vient de se porter

---

<sup>24</sup> Voir considération S de la résolution du 16 mars 2000 (footnote 1): "... estimant que l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme, après les nécessaires modifications du traité sur l'Union européenne, constituerait un pas important vers le renforcement de la protection des droits fondamentaux au sein de l'Union".

<sup>25</sup> Voir, par exemple, le discours de M. Vitorino devant la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures du Parlement, le 17 avril 2002.

<sup>26</sup> ECR I-1759.

<sup>27</sup> Discours du 31 janvier 2002 lors de l'audience solennelle de la Cour européenne des Droits de l'Homme à l'occasion de l'ouverture de l'année judiciaire.

<sup>28</sup> Décision 13258/87 du 9 février 1990.

<sup>29</sup> Il s'agit du droit de participer à des élections libres au scrutin secret sur le choix du corps législatif, garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 de la CEDH. La Cour a déclaré le gouvernement britannique responsable, en ce qu'en vertu de l'article 1 de la CEDH tous les Etats contractants ont l'obligation de reconnaître aux personnes relevant de leur juridiction les droits et libertés définis dans la Convention.

garant de l'application du droit communautaire par un État membre en condamnant la jurisprudence administrative française en matière de directives communautaires<sup>30</sup>.

La Convention chargée de la rédaction d'un projet de Charte avait longuement discuté de la façon d'éviter des conflits entre les deux systèmes de protection. L'article 52, paragraphe 3, prévoit finalement que lorsque la Charte contient des droits "*correspondant à des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme*", leur sens et leur portée sont les mêmes, avec une réserve cependant en faveur du droit de l'Union lorsque celui-ci accorde une protection plus étendue. L'interprétation de cet article crée des problèmes à plus d'un titre. D'abord il est difficile de trouver des correspondances exactes entre les droits garantis par la Charte et ceux garantis par la CEDH. Ainsi, à titre d'exemple, l'article 5 de la Charte, qui porte sur l'interdiction de l'esclavage, ajoute par rapport à la CEDH la prohibition de la traite des êtres humains; l'article 9 relatif au droit de se marier, introduit la possibilité d'unions entre personnes du même sexe, que la CEDH ne contemple pas.

Face à ces difficultés d'interprétation de l'article 52, on peut s'interroger, au cas où la Charte serait insérée dans les traités, sur l'opportunité ou non de le maintenir, malgré son intention d'encourager la convergence des interprétations jurisprudentielles des Cours de Luxembourg et de Strasbourg. On peut ajouter qu'une partie seulement des dispositions de la Charte couvre des domaines dont traite la CEDH. L'adhésion de l'Union à la CEDH est vue par certains comme une solution pour supprimer les risques de divergence dans les domaines où il y a interférence entre la CEDH et la Charte. La présence d'une Charte des droits fondamentaux dans le traité constituant de l'Union européenne n'apparaît d'ailleurs nullement comme un obstacle à une telle adhésion; beaucoup d'États dotés de constitutions qui comportent des déclarations de droits sont parties à la CEDH.

Néanmoins, M. Vitorino, le Président du groupe de travail mentionné ci-dessus, a indiqué que le groupe examine, s'il le souhaite, les avantages et les inconvénients de formules parfois présentées comme alternatives à l'adhésion pour assurer la cohérence entre le droit de l'Union et celui de la CEDH, telles l'instauration d'une procédure de renvoi ou de consultation depuis la Cour de justice vers la Cour européenne des droits de l'homme.

## 6. Conclusions

La Convention chargée de la rédaction du projet de Charte est parvenue à réunir les quinze États membres et les institutions européennes sur un texte commun. Certains ont vu dans la Charte, et plus précisément dans la nouvelle procédure d'élaboration au sein d'une convention, un modèle à suivre pour les futures modifications des traités; on peut donc dire que la création de la Convention européenne sur le futur de l'Europe est déjà, d'un point de vue procédural, un résultat de l'adoption de la Charte des droits fondamentaux. D'autres considèrent même la Charte comme un premier pas vers une constitution fédérative de l'Union.

La Communauté européenne et, a fortiori l'Union européenne encore dépourvue de personnalité juridique, ne sont pas liées par la CEDH et son contrôle juridictionnel spécifique. Le droit communautaire primaire et dérivé comme le droit de l'Union ne relèvent donc pas juridiquement du contrôle de la Cour de Strasbourg. D'autre part, les obligations

<sup>30</sup> Arrêt du 16 avril 2002, *Dangeville S.A. c. France* (36677/97).

internationales assumées par les États membres, avant tout la Convention européenne de droits de l'homme, ne sont pas formellement appliquées par la Cour de justice des Communautés en tant que normes internationales mais sont prises en compte dans le cadre de l'identification des principes généraux du droit communs aux systèmes juridiques des États membres.

Par conséquent, si l'examen de la jurisprudence de la Cour de justice fait apparaître qu'en fait celle-ci applique la Convention comme si ses dispositions faisaient partie intégrante du droit communautaire, il n'existe pas de système normatif d'articulation globale entre la Convention européenne des droits de l'homme et l'ordre juridique communautaire.

Par contre, les États membres de la Communauté sont tous liés par la CEDH (voir partie II du présent document) et ils relèvent du contrôle de la Cour européenne des droits de l'Homme pour ce qui concerne les actes de leur droit interne. Les actes nationaux d'application du droit communautaire comme les actes nationaux d'application du droit de l'Union européenne relèvent, eux aussi, du contrôle du juge de Strasbourg puisqu'ils sont imputables aux États qui, eux, sont parties à la CEDH. Aujourd'hui l'essentiel du contrôle juridictionnel du domaine des affaires juridiques et intérieures, par exemple, s'opérerait à Strasbourg par le biais du contrôle des actes nationaux d'application et non à Luxembourg au vu des restrictions du contrôle de la CJCE. On mesure donc la difficulté qu'il y a à voir des actes nationaux d'application soumis au contrôle alors que la norme initiale qu'ils exécutent ne l'est pas.

Il est donc possible de constater que la Charte, écrite comme si elle devait devenir contraignante, fonctionne en fait «comme si» elle avait la force d'une règle de droit, mais seulement indirectement. La solution la plus ambitieuse, celle d'intégration dans les traités, n'est pas encore acquise; si elle était retenue, il faudrait probablement revoir certaines dispositions horizontales, alors que celles-ci ont beaucoup compté dans l'équilibre du texte et ont attribué à l'acceptation du contenu de la Charte par les États membres.

En même temps, cette entreprise exigerait probablement l'aménagement des textes fondateurs aux exigences de la Charte, tant pour ce qui est du contenu que du point de vue procédural. Il sera nécessaire d'examiner les doubles emplois de certaines dispositions du Traité avec celles de la Charte, ainsi que les possibilités de perfectionnement de la protection juridictionnelle des justiciables de l'Union dans les domaines où cette protection est encore soit inexistante soit imparfaite. On pense surtout aux titres V et VI du Traité sur l'Union européenne, ainsi qu'aux limites du recours individuel dans le cadre du droit communautaire.

Enfin, il y aurait un intérêt à établir une brève photographie de la situation dans les États membres, et ceci pour deux raisons:

- Nous avons vu que donner un caractère contraignant à la Charte dans le cadre communautaire soulève, en premier lieu, des questions de coordination entre les systèmes nationaux et européens. L'expérience faite à l'intérieur des ordres juridiques nationaux, surtout la manière dont ceux-ci assurent la protection efficace des droits individuels, devrait aider à dégager quelques lignes directrices pour les travaux de la Convention, sans que l'on ignore les différences systématiques entre les niveaux national et européen.



- Deuxièmement, si l'Union adhéra à la Convention il faudrait apprécier l'effet éventuel de cette adhésion sur les systèmes de protection nationaux, par exemple en vue d'éventuels conflits entre les obligations contenues dans les Traités et celles imposées à travers la Convention.



## II. Protection des droits fondamentaux dans les États membres<sup>31</sup>

### ALLEMAGNE

#### Constitution et droits fondamentaux

Les droits fondamentaux se trouvent définis dans la constitution - loi fondamentale de 1949 - instituant la République fédérale d'Allemagne. Ils sont très proches des droits définis dans la Convention européenne des droits de l'homme.

La constitution précise notamment que toute personne dont les droits ont été violés par une autorité publique a le droit d'exercer un recours devant les tribunaux. Dans les cas où il n'y aurait pas de juridiction spécifique, un tel recours sera exercé devant les juridictions ordinaires.

La Convention européenne des droits de l'homme a été ratifiée et est entrée en vigueur en 1953 et le droit de recours individuel reconnu en 1955. Selon la législation allemande, la Convention a une valeur juridique inférieure à celle de la constitution et se situe sur le même plan que les lois. Malgré certaines controverses juridiques, ceci est la position de la Cour constitutionnelle fédérale. Par contre, la Convention européenne des droits de l'homme se voit reconnaître une valeur juridique supérieure à la législation adoptée par les États fédérés (Länder). La Convention pourrait donc se voir contredite par une législation fédérale adoptée postérieurement. En pratique cela est évité par une interprétation très libérale en faveur de la Convention en cas de risque de conflit avec une loi fédérale successive.

#### La Cour constitutionnelle fédérale et les droits fondamentaux

La constitution crée une Cour constitutionnelle fédérale compétente pour les questions relatives à la constitution, ainsi que pour certains autres domaines du droit public. La Cour ne peut pas agir de sa propre initiative. Elle doit être saisie.

En matière de contrôle de constitutionnalité des lois, la Cour peut être saisie par le gouvernement fédéral, le gouvernement d'un état (Land) ou par un tiers des membres du Bundestag.

En matière de droits fondamentaux, le mode de recours le plus important est le recours constitutionnel formulé par un individu. Ce recours peut être effectué par quiconque estime que ses droits ont été violés par une autorité publique. Ce type de recours constitutionnel doit être formulé dans certains délais et préciser le droit constitutionnel qui aurait été violé.

Il s'agit là d'un instrument juridique permettant à tout citoyen de faire reconnaître les droits qu'il tient de la Constitution.

---

<sup>31</sup> Le livre de Blackburn et Polakiewicz (voir bibliographie) est une source magistrale pour les détails techniques de l'application de la CEDH dans tous ses pays membres, y compris la coordination avec leurs systèmes de protection nationaux.

En pratique, l'accès à la Cour constitutionnelle fédérale est fortement limité par l'instauration d'une procédure d'admission: un comité de 3 juges de la Cour procède à un examen préliminaire et décide de l'admissibilité du recours. Environ 97% des plaintes sont déclarées non admissibles à ce stade. Aucun recours n'est permis à l'encontre des décisions de ces comités.

### **L'influence de la Convention et de la Cour européenne des droits de l'homme**

Il est généralement admis que l'influence de la Convention européenne des droits de l'homme sur la législation allemande est faible du fait du haut niveau de protection accordé par la constitution.

Cependant, dans un certain nombre de cas, l'Allemagne a dû modifier sa législation pour tenir compte soit d'une condamnation par la Cour européenne, soit même d'une affaire ne s'étant pas terminée par une condamnation.

## **AUTRICHE**

### **Constitution et droits fondamentaux**

La constitution de 1920, dans sa version de 1929, s'accompagne de plusieurs autres textes de nature constitutionnelle, notamment la loi fondamentale relative aux droits généraux des citoyens de 1867. C'est dans ce texte que figurent les libertés et droits fondamentaux.

Il convient également de mentionner, parmi les autres textes ayant un rang constitutionnel, la loi constitutionnelle fédérale relative à la protection individuelle de 1988, la loi relative à la protection des données personnelles de 1978.

La constitution stipule que l'Autriche est un État fédéral. Elle régit les pouvoirs respectifs de la fédération et des neuf Länder. Les libertés et droits fondamentaux définis dans les textes constitutionnels s'imposent à tous.

L'organisation et la compétence des juridictions sont du ressort de la fédération.

La constitution établit une Cour constitutionnelle, qui statue sur la constitutionnalité des lois fédérales et celles des Länder. Elle peut être saisie par la Cour administrative, la Cour suprême, une juridiction d'appel, une chambre administrative ou de son propre chef, dans les cas où elle doit appliquer une loi à une affaire en instance devant elle.

En matière de contrôle de constitutionnalité des lois des Länder, la Cour peut être saisie par le gouvernement fédéral. S'agissant du contrôle des lois fédérales, elle est saisie par un gouvernement d'un Land, un tiers des membres du Conseil national ou du Conseil fédéral.

Une loi constitutionnelle d'un Land peut prévoir qu'un tiers des membres du Landtag puisse saisir la Cour en matière de contrôle de constitutionnalité d'une loi du Land.

Toute personne, directement lésée dans ses droits par une loi, peut saisir la Cour constitutionnelle. La Cour peut procéder à l'annulation de l'acte concerné.

### **La Convention européenne des droits de l'homme**

La Convention européenne a été ratifiée en 1958. En 1964, les dispositions de la Convention européenne ont été expressément élevées au rang constitutionnel.

## **BELGIQUE**

### **Constitution et droits fondamentaux**

La constitution, telle qu'elle résulte de la révision constitutionnelle de 1993, stipule que la Belgique est un État fédéral qui se compose de Communautés et de Régions. Elle contient une vingtaine d'articles énonçant un certain nombre de libertés et de droits fondamentaux.

Les Communautés et Régions n'ont aucune compétence en matière de droits fondamentaux. La justice et l'organisation du pouvoir judiciaire ainsi que le respect des droits fondamentaux sont de la compétence fédérale.

La Cour d'Arbitrage, créée en 1983, dans le cadre de la mise en place progressive de la fédéralisation, a une compétence limitée en matière de respect des droits fondamentaux. Elle assure le respect de la constitutionnalité des actes législatifs - pris au niveau fédéral, des Communautés ou des Régions - par rapport aux seuls articles constitutionnels concernant l'égalité de traitement, l'interdiction de la discrimination et la liberté d'enseignement.

La Cour d'arbitrage peut être saisie par l'un des gouvernements du pays - fédéral ou non -, le président d'un Parlement ou d'un Conseil ou par un citoyen. Le recours doit être introduit dans les 6 mois suivant la publication de l'acte visé.

La Cour d'arbitrage peut procéder à l'annulation de l'acte concerné.

Les juridictions ordinaires, confrontées à un problème d'anti-constitutionnalité d'un acte législatif par rapport aux trois droits fondamentaux limitativement énumérés ci-dessus, sont tenus de poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage et d'en suivre la décision. Si la loi est jugée contraire au droit fondamental invoqué, le juge ne pourra pas appliquer cette loi. Celle-ci n'est cependant pas annulée.

### **La Convention européenne des droits de l'homme**

La Convention européenne, ratifiée en 1959, constitue un instrument essentiel car, selon la doctrine et la jurisprudence belge, ses dispositions sont formulées de façon suffisamment claire et précise pour avoir un effet direct: tout individu peut introduire auprès des juridictions belges une action fondée sur une violation de la Convention. Les juges sont tenus d'appliquer ces dispositions et de leur donner priorité sur la législation interne.

La Convention énumère une série de droits qu'on ne retrouve pas explicitement dans la constitution belge. Une proposition de révision de la constitution se trouve actuellement en cours d'examen au sein du Parlement tendant à ce qu'un article nouveau soit introduit dans la constitution pour faire référence explicite aux droits et libertés reconnus dans la Convention européenne.

Une telle modification pourrait permettre à la Cour d'arbitrage - dans la mesure où ses compétences pourraient être ultérieurement élargies - d'assurer le contrôle de conformité des lois et autres textes similaires à la lumière des dispositions de la Convention européenne.

## **DANEMARK**

### **Constitution et droits fondamentaux**

La constitution, dans sa dernière version de 1953, énonce un certain nombre de libertés et droits fondamentaux.

Le système judiciaire danois - dont la Cour suprême constitue la plus haute instance - assure le respect de ces droits et, en particulier, le contrôle de la conformité constitutionnelle des lois. Il n'existe pas de Cour constitutionnelle spécifique.

L'Ombudsman parlementaire contribue à assurer que les autorités administratives prennent effectivement en compte les critères liés aux droits de l'homme dans leur gestion et décisions.

### **La Convention européenne des droits de l'homme**

La Convention européenne, ratifiée en 1953, a fait l'objet d'une incorporation en droit danois en 1992. Tout citoyen peut donc se prévaloir directement des dispositions de la Convention européenne devant les tribunaux.

## **ESPAGNE**

### **Constitution et droits fondamentaux**

La constitution de 1978 énumère une série de droits et libertés publiques.

Elle organise un régime de Communautés autonomes, qui se voient reconnaître des compétences d'attribution alors que l'État continue à jouir d'une compétence exclusive dans un certain nombre de domaines énumérés dans la Constitution. Le premier étant la réglementation des conditions fondamentales qui garantissent l'égalité de tous les Espagnols dans l'exercice de leurs droits et dans l'accomplissement des devoirs constitutionnels. La définition et la garantie des droits fondamentaux est donc du ressort de l'État.

Les Communautés autonomes bénéficient de statuts variables, susceptibles d'évoluer et comportent la faculté d'adopter des normes législatives.

La Constitution met en place un Tribunal constitutionnel qui exerce sa juridiction sur tout le territoire espagnol. Il est compétent pour connaître le recours en inconstitutionnalité contre les lois et les dispositions normatives ayant force de loi.

À cet égard, il contrôle notamment la constitutionnalité des dispositions des communautés autonomes ayant force de loi.

Le Tribunal constitutionnel est aussi compétent pour connaître des recours individuels en matière de violation des droits et libertés fondamentaux.

Les recours en inconstitutionnalité peuvent être introduits par le Président du gouvernement, le défenseur du peuple, 50 députés, 50 sénateurs, les exécutifs et, le cas échéant, les assemblées des communautés autonomes.

Les recours individuels peuvent être effectués par toute personne physique ou morale, par le défenseur du peuple et le ministère public.

La loi - ou partie de loi - déclarée inconstitutionnelle devient nulle.

Le défenseur du peuple, institué par la constitution, a notamment pour mission de défendre les libertés et droits fondamentaux. Le recours auprès du Défenseur du peuple est gratuit et n'est soumis à aucune condition de forme. Il peut aussi agir de sa propre initiative: comme indiqué plus haut, il peut saisir le Tribunal constitutionnel pour inconstitutionnalité des lois de l'État ou des Communautés autonomes ou former un recours en protection des droits fondamentaux de la personne.

### **La Convention européenne des droits de l'homme**

L'Espagne a ratifié la Convention européenne en 1979. La constitution indique que les traités internationaux régulièrement conclus et publiés officiellement font partie de l'ordre juridique interne.

## **FINLANDE**

### **Constitution et droits fondamentaux**

La nouvelle constitution, entrée en vigueur en mars 2000, reprend les dispositions sur les droits fondamentaux telles qu'elles avaient été formulées lors de la révision partielle des textes constitutionnels en 1995.

Il s'agit de toute une série de libertés et droits fondamentaux de nature politique, économique et sociale.

Conformément à la tradition en la matière, la nouvelle constitution n'a pas introduit de contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois.

Le contrôle continue à se faire de manière préventive par un organe parlementaire, la commission des dispositions constitutionnelles. Les tribunaux n'ont pas le pouvoir d'examiner la constitutionnalité des lois mais une disposition nouvelle de la constitution reconnaît la prééminence des dispositions constitutionnelles sur les lois.

L'Ombudsman parlementaire et le Chancelier de la justice peuvent formuler des avis sur la légalité de certains actes, sans pouvoir toutefois les annuler.

L'Ombudsman parlementaire et le Chancelier de la justice ont pour mission de contrôler l'exercice des libertés et droits fondamentaux.

L'Ombudsman est élu par le Parlement. Le Chancelier de la justice est nommé par le Président de la République.

### **La Convention européenne des droits de l'homme**

La Convention européenne, ratifiée depuis 1990, a été incorporée au droit finlandais et est donc applicable par les tribunaux.

Même si en principe ses dispositions incorporées au moyen d'une loi sont susceptibles d'être contredites par une loi postérieure, en pratique les dispositions relevant de traités internationaux sont interprétées favorablement par les tribunaux.

L'interdiction faite aux tribunaux de vérifier la constitutionnalité des lois internes ne s'applique pas de façon aussi stricte aux dispositions découlant de Traités internationaux et la jurisprudence tend à reconnaître à ce type de dispositions - en l'espèce les dispositions de la Convention européenne - une force supérieure aux autres lois.

## **FRANCE**

### **Constitution et droits fondamentaux**

Les droits fondamentaux se trouvent définis dans l'actuelle constitution de 1958, y compris son préambule qui fait référence à la déclaration des droits de l'homme de 1789 et au préambule de la constitution de 1946.

La constitution stipule que les traités internationaux expressément ratifiés ont une valeur juridique supérieure à la loi. Ceci s'applique en particulier pour la convention européenne des droits de l'homme, ratifiée en 1974 et dont le droit de recours individuel a été reconnu depuis 1981.

Le Conseil constitutionnel est le seul organe compétent pour assurer le contrôle de constitutionnalité des lois et donc, notamment, assurer que les lois adoptées par le Parlement respectent les droits fondamentaux. Les individus ne peuvent pas saisir le Conseil



constitutionnel. Seuls le Président de la République, le premier ministre et les présidents des deux assemblées parlementaires - Assemblée nationale et Sénat - peuvent saisir le Conseil. Depuis 1974, celui-ci peut également être saisi par un nombre de 60 membres de l'une ou l'autre des assemblées parlementaires.

### **La Convention européenne des droits de l'homme**

Les tribunaux judiciaires, au plan civil et pénal, dont la Cour de Cassation est l'organe suprême au plan national ainsi que les tribunaux administratifs, dont le Conseil d'État constitue l'organe suprême, appliquent la convention européenne des droits de l'homme, celle-ci étant incorporée au droit national avec une valeur supérieure à la loi. La seule restriction à l'application des droits reconnus dans la convention découle alors de l'interprétation généralement restrictive qui en est faite par les juridictions françaises.

Le droit de recours individuel étant reconnu depuis 1981, la Cour européenne des droits de l'homme a de plus en plus l'occasion de se prononcer sur la conformité de la législation française par rapport aux dispositions de la convention.

Bien que les jugements de la Cour européenne ne soient pas contraignants à l'égard des juridictions françaises, celles-ci en tiennent compte dans un certain nombre de cas. Par ailleurs, on constate que la France a, dans certains cas, adapté sa législation à la suite d'une condamnation de la Cour européenne, même sans attendre la décision de la Cour.

## **GRÈCE**

### **Constitution et droits fondamentaux**

La constitution de 1975 énumère un certain nombre de droits civils, politiques et sociaux.

Les tribunaux sont tenus de ne pas appliquer une loi dont le contenu est contraire à la constitution. Ainsi, chaque tribunal a la compétence de procéder au contrôle de constitutionnalité des lois.

En outre, la Cour spéciale supérieure peut être appelée à se prononcer sur l'anti-constitutionnalité d'une loi dans les cas où la jurisprudence des tribunaux ordinaires aboutit à des décisions contradictoires.

### **La Convention européenne des droits de l'homme**

La Convention européenne, ratifiée en 1953 puis dénoncée par le régime de dictature militaire, a été réintroduite en 1974.

Les dispositions de la Convention européenne sont partie intégrante du droit national et priment sur toute autre disposition législative contraire en vertu de la constitution.

## **IRLANDE**

### **Constitution et droits fondamentaux**

La constitution de 1937 définit un certain nombre de droits fondamentaux en mettant davantage l'accent sur les droits civils et politiques que sur les droits économiques et sociaux.

Selon la théorie des droits naturels, défendue par la jurisprudence, la référence aux droits personnels du citoyen, telle qu'elle se trouve formulée dans la constitution, implique que toute une série de droits non expressément mentionnés dans la constitution doivent se voir reconnaître une valeur constitutionnelle.

À cet égard, la jurisprudence a joué un rôle original et important dans la reconnaissance et la protection de droits non inscrits dans la constitution.

La Haute Cour et, sur appel, la Cour suprême exercent un contrôle de constitutionnalité des lois.

Par ailleurs, le Président peut - après consultation du Conseil d'état - renvoyer toute proposition de loi à la Cour suprême pour en faire examiner la constitutionnalité. Si ce contrôle se révèle négatif, la loi ne pourra plus être mise en cause pour motif anti-constitutionnalité une fois celle-ci adoptée.

### **La Convention européenne des droits de l'homme**

La Convention européenne a été ratifiée en 1953 et le droit de recours individuel reconnu au même moment.

Selon la théorie juridique reconnue en Irlande, les traités internationaux n'ont pas d'effet dans l'ordre juridique interne et ne peuvent donc pas avoir d'effets juridiques susceptibles d'être invoqués devant les tribunaux, s'ils n'ont pas été incorporés en droit interne. Or, à ce jour, cette transposition des dispositions de la Convention européenne n'a pas eu lieu, même si l'opportunité d'y procéder a occasionné un certain nombre de débats.

Dans ces conditions, la jurisprudence irlandaise considère que les dispositions de la Convention - tout comme les arrêts de la Cour européenne des Droits de l'homme - n'ont aucune valeur juridique en droit interne et ne peuvent être invoquées devant les tribunaux.

La Convention européenne exerce cependant une certaine influence au niveau politique. Le pouvoir exécutif s'est référé, à plusieurs reprises, à ses dispositions ainsi qu'aux arrêts de la Cour européenne pour justifier l'introduction de nouvelles législations.

## **ITALIE**

### **Constitution et droits fondamentaux**

Les droits fondamentaux se trouvent définis dans la constitution de 1947. Ces droits ne peuvent être mis en cause ni par le Parlement, ni par une révision de la constitution.

La constitution crée une Cour constitutionnelle qui assure le respect de la constitution et a le contrôle exclusif de la constitutionnalité des lois.

Le contrôle de constitutionnalité ne se limite pas à la future application d'une loi en cours d'adoption. Le contrôle s'applique aussi aux lois en vigueur qui cessent d'être applicables dès lors qu'elles ont été déclarées anticonstitutionnelles par la Cour.

En ce qui concerne les droits fondamentaux, il n'existe pas de possibilité de saisine directe de la Cour par un particulier. Seul le gouvernement national et les gouvernements régionaux ont un accès direct à la Cour. Pour les particuliers, le recours à la Cour ne peut être qu'indirect: à l'occasion d'une action devant un tribunal, qui met en cause une violation présumée d'un des droits fondamentaux, ce tribunal peut s'adresser à la Cour constitutionnelle dans le cadre d'une question préliminaire.

### **La Convention européenne des droits de l'homme**

La Convention européenne des droits de l'homme a été incorporée dans la législation italienne en 1955. La Convention ne bénéficie pas d'une valeur juridique particulière: elle n'a pas valeur constitutionnelle et se situe, en principe, au même niveau qu'une loi ordinaire. De ce fait, les dispositions de la Convention sont susceptibles d'être contredites par des dispositions législatives postérieures.

En pratique cependant, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle considère que les dispositions de la Convention - sans avoir une valeur égale à la constitution - doivent être interprétées en leur donnant une priorité et une valeur juridique particulière par rapport à une loi nationale postérieure.

Cependant une loi ne peut être jugée anticonstitutionnelle au seul motif qu'elle est contraire aux dispositions de la Convention européenne.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a contribué à attirer l'attention sur un certain nombre de domaines et a pu déboucher sur des réformes législatives qui se sont inspirées des dispositions de la Convention.

## **LUXEMBOURG**

### **Constitution et droits fondamentaux**

La constitution, adoptée en 1868 et modifiée à plusieurs reprises, en dernier lieu en 2000, reconnaît les grandes libertés publiques traditionnelles ainsi qu'un certain nombre de droits économiques et sociaux.

La suprématie de la constitution sur la loi ordinaire est reconnue. La constitution, depuis une révision de 1996, organise un contrôle de constitutionnalité des lois avec la création d'un Cour constitutionnelle qui peut être saisie à titre préjudiciel.

Le Conseil d'État est également autorisé à émettre un avis sur la constitutionnalité d'un projet de loi. Son avis n'a qu'un caractère consultatif et ne s'impose pas aux autorités législatives.

### **La Convention européenne des droits de l'homme**

Le Luxembourg a ratifié la Convention européenne en 1953 et reconnu le droit de recours individuel.

Les dispositions de la Convention font partie intégrante de l'ordre juridique et complètent les garanties inscrites dans la constitution.

## **PAYS-BAS**

### **Constitution et droits fondamentaux**

La constitution, lors de sa révision de 1983, a introduit un chapitre sur les droits fondamentaux qui reprend les droits traditionnels mais aussi les droits sociaux.

La constitution interdit expressément tout contrôle de constitutionnalité des lois par les tribunaux. L'opportunité d'introduire un tel recours est actuellement en discussion. La question est également de savoir si un tel contrôle doit être réservé à la Cour suprême ou bien être ouvert à toutes les juridictions.

Au plan de l'organisation judiciaire, la Cour suprême assure un rôle de Cour de cassation au plan civil et pénal. En matière administrative, l'autorité supérieure revient à la division administrative du Conseil d'État.

La constitution reconnaît que tout traité international dûment ratifié fait partie de l'ordre juridique interne. Il en est ainsi de la Convention européenne des droits de l'homme. Par ailleurs, il convient de souligner que la Convention européenne reconnaît un certain nombre de droits qui ne sont pas inscrits dans la constitution des Pays-Bas.

## **L'application de la Convention européenne des droits de l'homme**

La convention européenne a été ratifiée en 1954 et le droit de recours individuel reconnu en 1960.

Bien que la constitution interdise au juge de procéder au contrôle de constitutionnalité des lois, c'est à dire de s'assurer notamment qu'aucune loi ne va à l'encontre des droits fondamentaux tels qu'ils se trouvent définis dans la constitution, cette même constitution autorise le pouvoir judiciaire - et même l'oblige - à s'assurer de la conformité des lois par rapport aux dispositions des traités. Dans ce cas, la constitution précise que les dispositions des traités ont primauté par rapport aux lois et aux dispositions de la constitution.

L'étude de la jurisprudence néerlandaise montre de nombreux exemples de non-application de lois du fait de leur incompatibilité avec les dispositions de la Convention européenne.

Par ailleurs, l'étude de la jurisprudence de la Cour de Justice Européenne des droits de l'homme révèle que ses décisions de condamnation à l'égard des Pays-Bas sont suivies d'effet.

## **ROYAUME-UNI**

### **Organisation constitutionnelle et droits fondamentaux**

Le Royaume-Uni ne dispose pas d'un texte unique fixant le cadre juridique des institutions et des libertés des citoyens. Son organisation institutionnelle ne découle pas d'une constitution mais d'un ensemble de textes et de pratiques établies qui remontent à travers les siècles. Parmi les textes de référence, on peut citer notamment les grandes Chartes de 1215 et 1225, l'Habeas Corpus Act de 1679, le Bill of Rights de 1689 et les Parliament Acts de 1911 et 1949.

Il existe en outre un certain nombre de pratiques constitutionnelles établies.

Il convient également de mentionner l'apport du pouvoir judiciaire dans le cadre de son œuvre d'interprétation de la loi.

Dans ce cadre, il n'existe pas de textes juridiques établissant des listes de droits et libertés du citoyen.

Selon la doctrine classique établie, la protection des droits fondamentaux découle de la primauté conférée à la règle de droit telle qu'elle est appliquée par un système judiciaire indépendant.

Cette position traditionnelle est mise en cause, depuis les années 1970, avec un certain nombre de tentatives pour faire adopter un texte qui énoncerait les droits et libertés fondamentales ("Bill of Rights").

Il convient de souligner que tout texte juridique, quel que soit son importance du point de vue du fonctionnement des institutions, peut être modifié ou amendé par le Parlement, en vertu de la théorie de la souveraineté parlementaire, sans aucune procédure spéciale de révision

constitutionnelle. Par ailleurs, la théorie de la suprématie du Parlement et de la séparation des pouvoirs législatifs et judiciaires implique que les tribunaux n'ont pas le pouvoir de déclarer une loi adoptée par le Parlement non valable ou "anticonstitutionnelle".

Trois lois de 1998 ont accordé des prérogatives nouvelles à l'Écosse, au Pays de Galles et à l'Irlande du Nord: le Scotland Act a procédé à la création d'un parlement écossais, le Government of Wales Act a créé une Assemblée nationale pour le pays de Galles et le Northern Ireland Act a défini les pouvoirs législatifs de l'Assemblée d'Irlande du Nord.

Il convient de souligner que les actes juridiques définissant ces nouvelles institutions et compétences sont des actes de dévolution, c'est à dire un transfert, théoriquement réversible, de la part du pouvoir central à des instances sub-nationales.

La souveraineté du Parlement britannique n'est pas affecté par ces accords de dévolution: il conserve l'ensemble de ses prérogatives même sur les matières dévolues tout en s'abstenant de les exercer. En ce sens, le Royaume-Uni ne peut pas être assimilé à un État fédéral.

Aucune compétence spécifique n'a été accordée en matière de droits fondamentaux. Il est en outre précisé que ces assemblées doivent respecter les obligations internationales qui s'imposent au Royaume-Uni et en particulier les droits définis dans le Human Rights Act de 1998.

Cependant, il convient de rappeler que l'Écosse bénéficie traditionnellement d'une législation propre dans un certain nombre de domaines du droit civil et pénal, ce que confirme l'acte de dévolution, ainsi que d'un système juridictionnel spécifique. La jurisprudence des tribunaux écossais n'a pas toujours été la même que celle des tribunaux anglais s'agissant des effets de la Convention européenne en droit interne.

Le Parlement écossais a adopté, en mai 2001, un Convention Rights (Compliance) Act destiné à rendre compatible certains aspects de la législation écossaise avec les dispositions de la Convention européenne.

### **La Convention européenne des droits de l'homme**

La Convention européenne a été ratifiée en 1953 ainsi que l'acceptation du droit de recours individuel.

Cependant les dispositions de la Convention européenne n'ont pas d'effet direct en droit interne - et ne peuvent donc pas être invoquées devant les tribunaux - tant que la Convention n'a pas été incorporée en droit interne par un acte du Parlement.

En 1998, une incorporation partielle des dispositions de la Convention européenne a eu lieu par le Human Rights Act, entré en vigueur en octobre 2000.

Il faut souligner que les tribunaux se sont inspirés des dispositions de la Convention avant même son incorporation partielle.

## **SUÈDE**

### **Dispositions constitutionnelles et droits fondamentaux**

Quatre documents ont un statut constitutionnel dont les trois suivants comportent d'importantes dispositions en matière de droits fondamentaux: la loi sur la liberté de la presse et la loi sur la liberté d'expression, qui contiennent les droits relatifs aux médias et à la liberté d'expression, le texte relatif aux modalités de gouvernement définit, pour sa part, les autres droits.

Il convient tout d'abord de souligner que la liberté d'expression bénéficie ainsi d'une importance et d'une protection toute particulière.

Le texte relatif aux modalités de gouvernement, adopté en 1974, n'accordait qu'une protection minimum en matière de droits de l'homme. Des modifications successives ont contribué à renforcer progressivement ces dispositions.

Il a été ainsi reconnu une certaine compétence aux tribunaux et aux administrations en matière de contrôle de constitutionnalité des lois et des actes dérivés. Cette compétence ne pouvant cependant s'exercer que dans les cas où la loi adoptée par le parlement ou l'ordonnance prise par le gouvernement est "manifestement" contraire aux dispositions constitutionnelles. Dans ces cas, le tribunal ou l'administration concernée peut refuser d'appliquer la disposition législative ou réglementaire.

Toute proposition de disposition législative concernant les droits de l'homme doit - sauf exception - être préalablement soumise au Conseil législatif, organe composé d'un certain nombre de juges de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême.

En 1994, un statut particulier a été conféré à la convention européenne des droits de l'homme.

### **Le rôle de l'Ombudsman parlementaire**

Selon la loi instituant l'Ombudsman, datant de 1986, l'une de ses fonctions est d'assurer que les tribunaux et administrations se conforment aux textes constitutionnels, notamment en matière de respect des droits de l'homme.

Bien qu'elles n'aient pas force exécutoire, les décisions de l'Ombudsman ont une grande influence et contribuent au maintien d'un niveau élevé en matière d'administration et de bonne gouvernance.

### **La Convention européenne des droits de l'homme**

La Convention européenne a été ratifiée en 1952. Elle a été incorporée en droit suédois par une loi entrée en vigueur en 1995. Les dispositions de la Convention européenne ont donc, à partir de cette date, force de loi. Afin de prévenir tout conflit possible avec un autre texte législatif, un amendement à la constitution, entré en vigueur au même moment, précise qu'il ne peut être adopté de loi - ou autre disposition - qui soit en conflit avec les dispositions de la convention.

Le respect de cette disposition connaît les mêmes limites que celles décrites plus haut, s'agissant des modalités du contrôle de constitutionnalité des lois et le fait qu'il ne puisse être mis en œuvre que dans les seuls cas où il y a conflit "manifeste" entre une disposition et la loi incorporant la Convention européenne en droit suédois.

## **PORTUGAL**

### **Constitution et droits fondamentaux**

La constitution de 1976, telle qu'elle résulte de la 4<sup>e</sup> révision de 1997, énonce une série de droits fondamentaux: droits personnels, économiques, sociaux et culturels.

La constitution précise aussi que les conventions internationales dûment ratifiées s'appliquent en droit national.

Le statut d'autonomie administrative et politique accordé aux Açores et à Madère, régions autonomes, ne comporte aucune prérogative en matière de droits fondamentaux.

La constitution reconnaît aux tribunaux le pouvoir d'assurer le contrôle de la constitutionnalité des lois: les tribunaux sont tenus de ne pas appliquer une loi qu'ils estiment anticonstitutionnelle.

La Cour constitutionnelle assure le contrôle de constitutionnalité de toute norme. Elle peut être saisie par le Président de la République, le Président de l'Assemblée de la République, le Premier Ministre, l'Ombudsman, le Procureur général de la République ou un dixième des députés. Ses décisions ont force obligatoire.

Par ailleurs, le Président de la République et les ministres peuvent saisir la Cour constitutionnelle pour un contrôle préventif de constitutionnalité de tout projet de traité, de loi ou de décret-loi.

### **La Convention européenne des droits de l'homme**

La Convention européenne, ratifiée en 1978, est intégrée au droit interne.



## Bibliographie

Alber, S., Widmaier, U., "Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung - Zu den Beziehungen zwischen EuGH und EGMR", *EuGRZ*, 27.Jg. Cahier 17-19, décembre 2000, pp.497-510.

Besselink, L.F.M., "The Member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 8, No 1, 2001, p. 68-80.

Blackburn, R., Polakiewicz, J. (eds.), *Fundamental rights in Europe: the European Convention on Human Rights and its Member States 1950-2000*, Oxford University Press 2001.

"Editorial Comments - The EU Charter of Fundamental Rights still under discussion", *Common Market Law Review*, vol.38, 2001, pp.1-6.

De Schutter, O., Le respect des droits fondamentaux: la situation dans l'Union européenne en 2001; synopsis de l'intervention devant la commission des droits et libertés des citoyens, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, du 17 avril 2002; disponible sur le site du Parlement sous la rubrique "Auditions".

Dix, W., "Charte des droits fondamentaux et Convention - des nouvelles voies pour réformer l'Europe?", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n° 448, mai 2001, pp.305-310.

Dutheil de la Rochère, J., "La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: quelle valeur ajoutée, quel avenir?", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 443, décembre 2000, pp.674-680.

Engel, C., "The European Charter of Fundamental Rights - A Changed Political Opportunity Structure and its Normative Consequences", *European Law Journal*, vol.7, n° 2, juin 2001, pp.151-170.

Freixes, T., Remotti, J.-C., *Le futur de l'Europe: Constitution et droits fondamentaux*, Instituto Europeo de Derecho; voir <http://europa.eu.int/futurum>.

Grelier, M., "La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: aboutissement ou point de départ?", *Allemagne d'aujourd'hui - nouvelle série*, n°158, octobre-décembre 2001, pp.68-77.

Lenaerts, K., de Smijter, E., "The Charter and the Role of the European Courts", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 8, n° 1, 2001, p. 90-101.

Liisberg, J.B., "Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law? Article 53 of the Charter: a fountain of law or just an inkblot?", *Harvard Jean Monnet Working Paper* 04/2001.

Van der Linden, R., Rapport de la commission des questions politiques du Conseil de l'Europe sur l'Avenir de la coopération entre les institutions européennes, Doc. 9483 du 5 juin 2002.

Mc Crudden, C., "The Future of the EU Charter of Fundamental Rights", *UACES On-line Reflection Papers*, No.1, février 2002, voir <http://www.uaces.org>.

Menéndez, A.J., "Chartering Europe: The Charter of Fundamental Rights of the European Union", *Arena Working Papers*; voir [http://www.arena.uio.no/publications/wp01\\_13.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp01_13.htm).

Pernice, I., Zur Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union - Öffentliche Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten des Europäischen Union des Bundestages, Walter Hallstein-Institut; voir <http://www.whi-berlin.de/pernice-anhoerung.htm>.

Rizzo, A., "L'Unione europea e la Carta dei diritti fondamentali - un rapporto ancora da definire", *La Comunità Internazionale*, Editoriale Scientifica, vol.LVI, 2001, pp.103-118.

Ronge, F., "La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, fondement légitime d'une Constitution européenne", *Allemagne d'aujourd'hui - nouvelle série - N°158*, octobre-décembre 2001, pp.55-67.

Silvestro, M., "De la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la Charte constitutionnelle", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 453, décembre 2001, p. 660-663.

Yataganas, X., "The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union - A Continental Perspective", *Harvard Jean Monnet Working Paper N° 1/01*; voir <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010101.html>.

Wathelet, M., "La charte des droits fondamentaux: un bon pas dans une course qui reste longue", *Cahiers de droit européen*, N° 5-6, 2000, p. 585-593.