



Constitution européenne Des outils nouveaux pour la défense des droits humains

Pour l'Interassociative lesbienne, gaie, bi et trans, le cadre européen a toujours été un cadre d'action privilégié. Définition du droit d'asile, lutte contre les discriminations, liberté de circulation, programmes communautaires : **l'Inter-LGBT et ses associations membres pratiquent les institutions de l'Union européenne au quotidien**, soit directement, soit au travers de l'ILGA-Europe dont elle est membre.

Cette histoire est écrite de victoires, notamment dans la lutte contre les discriminations. Des lois, en France et dans le reste de l'Union européenne ont été changées sous l'impulsion de directives européennes, et ont permis des avancées considérables contre les discriminations. Le code du travail, le code du logement, le code pénal ne tolèrent plus la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. **Toutes ces avancées ont puisé leur inspiration dans le droit européen.** Certaines ont même été rendues obligatoires par des directives européennes. Aujourd'hui, cette culture de non-discrimination est devenue un trait identitaire de l'Union européenne, à un point tel qu'il est devenu impossible à quiconque affiche son homophobie ou son sexisme de prétendre être membre de la Commission européenne, comme l'a expérimenté l'ex-futur commissaire européen Rocco Buttiglione.

Mais nous avons connu aussi des échecs : malgré notre mobilisation, la liberté de circulation des personnes, principe fondateur de l'identité européenne, s'applique partiellement aux ressortissants de pays tiers en couple avec un-e Européen-ne de même sexe. Le droit d'asile a été défini de façon trop restrictive et ne prend pas suffisamment en compte la spécificité des persécutions ou des menaces subies en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre : nous en mesurons chaque jour les effets négatifs sur le traitement des réfugiés en France.

Nous avons aussi regretté l'absence de transparence des décisions prises dans les institutions. Le gouvernement nous annonce parfois défendre une position à Bruxelles, mais, longtemps après les votes au Conseil des ministres, nous nous apercevons que la parole donnée n'a pas été respectée. Notre allié traditionnel, le Parlement européen, très souvent plus en avance que les autres institutions européennes et même nos parlements nationaux, s'est souvent vu limité à un rôle de consultation quand nous aurions gagné à le voir co-législateur.

Nous en tirons une leçon majeure : **l'Europe se joue au rapport de force, et des combats se gagnent et se perdent en fonction de la mobilisation sociale et démocratique à l'échelle européenne, mais aussi en fonction des mécanismes qui ordonnent le fonctionnement de l'Europe.**

C'est à l'aune de cette expérience longue de 10 ans que l'Inter-LGBT accueille le Traité établissant une constitution pour l'Europe. Quels nouveaux débouchés le traité donnera-t-il aux débats de société qui

L'interassociative lesbienne, gaie, bi et trans
c/o Maison des Associations – 5, rue Perrée – 75003 PARIS
Tél./Fax : 01 53 01 47 01

<http://www.inter-lgbt.org> — contact@inter-lgbt.org
Membre de la Coordination InterPride France — Membre de l'ILGA Europe
Organisatrice de la Marche des fiertés lesbiennes, gaies, bi et trans

agitent le continent européen ? Propose-t-il de nouveaux outils aux associations de défense des droits humains et aux victimes de discriminations pour intervenir et se défendre ?

1 – L’Union Européenne se dote de valeurs et d’objectifs d’égalité et de non-discrimination

Pour la première fois dans l’histoire de l’Union européenne, les États ont choisi d’asseoir l’existence de l’Union européenne sur des valeurs, parmi lesquelles **l’égalité, le respect des droits de l’homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités, et la non-discrimination**. On retrouve les notions d’égalité et de combat contre les discriminations dans l’article I-3 sur les objectifs de l’Union. Or, dans les traités en vigueur, la notion de *valeurs de l’Union* n’existe pas, et les principes que nous défendons ne figurent pas dans leurs objectifs.

Il s’agit là d’une victoire pour l’Inter-LGBT, l’ILGA-Europe et la plateforme sociale des ONG européennes. En effet, dans une première version du traité, proposée en mai 2002 avant son adoption par la Convention pour l’avenir de l’Europe, l’égalité et la non-discrimination ne faisaient pas partie des valeurs de l’Union. Après une mobilisation de la société civile européenne, notamment de la Plateforme sociale des ONG européennes, elles y ont été finalement introduites.

Cette inscription des principes d’égalité et de non-discrimination est importante, tant sur le plan symbolique que pratique.

Symboliquement, elle indique quelles valeurs doivent inspirer les actions de l’Union européenne.

Plus concrètement, elle oblige l’adhésion d’un nouvel État à une vérification de la conformité de sa législation à ces valeurs. C’est l’article I-58 qui l’explicite, en définissant les critères d’appartenance à l’Union et en renvoyant à l’intégralité de l’article I-2.

L’article I-59 qui définit les conditions de suspension de l’adhésion à l’UE renvoie également à l’article I-2 : ne pas respecter les valeurs expose à une mise au ban de l’Union (notamment par la suspension du droit de vote au Conseil).

Ensemble, ces deux articles reconnaissent ainsi le caractère impératif et absolu de toutes les valeurs en tant que critères du comportement démocratique des États membres et des États qui souhaitent devenir membres de l’Union et le rester.

La définition de « valeurs de l’Union », et l’extension des objectifs de l’Union à des principes fondamentaux pour les associations de défense des droits humains sont des nouveautés majeures, aux effets réels.

2 — La charte des droits fondamentaux se voit dotée d'une force contraignante sur les lois européennes et leur application dans le droit national

L'article II-111 précise le champ d'application de la Charte des droits fondamentaux : les lois européennes, et leur transposition dans le droit national, doivent en vérifier les principes. Elle ne s'applique pas dans les domaines de compétences réservés aux États.

Pour la première fois dans notre histoire, les actes de l'Union européenne seront soumis à la conformité à une charte qui établit une liste de droits humains la plus complète, la plus moderne et la plus exhaustive au monde. Cette charte garantit notamment le principe de non-discrimination, l'égalité entre l'homme et la femme, la protection des données à caractère personnel, la liberté de circulation et de séjour, la protection de la santé (avec le droit le droit d'accéder à la prévention), etc.

Ainsi, les lois nationales issues de transpositions de lois européennes, et cela représente plus de la moitié des textes adoptés par les parlements nationaux, devront vérifier une double constitutionnalité.

Celle propre à l'État membre : en France, seuls les parlementaires peuvent former des recours devant le Conseil constitutionnel, qui procède alors à la vérification de la conformité à la Constitution française.

Et celle propre à l'Union Européenne : une personne physique ou morale, s'estimant lésée par l'application d'une loi européenne, et notamment de sa transposition dans le droit national, peut saisir la Cour de justice (article III-365). **Cette procédure de saisine directe, souvent promise aux citoyens français, n'est toujours pas possible pour le Conseil constitutionnel : c'est une faculté nouvelle donnée aux citoyen-ne-s.**

Sur les compétences strictes de l'Union, en particulier dans les domaines où nos associations exercent leur vigilance (libre circulation des personnes, immigration et séjour, politiques de l'emploi, politiques sociales, politique d'asile et politique étrangère commune), cette charte est un outil nouveau et contraignant, qui sera **un puissant point d'appui à nombre de nos revendications.**

3 — Le droit de la famille n'est pas une compétence de l'Union européenne, mais...

L'article II-69 sur la liberté de se marier et de fonder une famille est intéressant, en ce qu'il s'avère compatible avec les législations qui autorisent le mariage entre couple de même sexe. En outre, il découple le droit de se marier du droit de fonder une famille. Cela reste toutefois une avancée seulement symbolique, en ce qu'elle concerne un droit qui sort des compétences de l'Union européenne.

Cet article est cependant à mettre en relation avec l'alinéa 3 de l'article III-269 :

« Par dérogation au paragraphe 2, les mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontière sont établies par une loi ou loi-cadre européenne du Conseil. Celui-ci statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.

Le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision européenne déterminant les aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière susceptibles de faire l'objet d'actes adoptés selon la

procédure législative ordinaire. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen. »

L'Union européenne s'octroie donc une compétence en matière de droit de la famille, dès lors que ce droit à une incidence transfrontière, selon des règles certes dérogatoires à la procédure législative normale (unanimité du Conseil après consultation du Parlement).

L'alinéa 4 de l'article III-257 ajoute :

« L'Union facilite l'accès à la justice, notamment par le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires en matière civile. »

Sachant que les articles de la charte des droits fondamentaux concernant la non-discrimination et le droit de fonder famille s'appliqueront aux actes qui découleront de ces deux articles, une brèche est donc ouverte : **le débat sur la reconnaissance mutuelle des législations sur le couple et la famille peut y trouver un débouché.**

4 — Les politiques de lutte contre les discriminations : la continuité avant tout

L'article III-124 sur le moyen donné à l'Union européenne d'établir des lois contre les discriminations n'est pas différent de l'article 13 du Traité instituant la Communauté Européenne, du moins dans son 1er alinéa. Contrairement au souhait des associations, la prise de décision en Conseil échappe à la règle de la majorité qualifiée du Conseil. L'unanimité reste la règle en vigueur, et nous le regrettons. Toutefois, le Parlement européen, qui est seulement consulté aujourd'hui, deviendra, avec le nouveau traité, co-décideur : le Conseil devra trouver un compromis avec le Parlement européen, traditionnellement plus audacieux sur les questions de discrimination.

Le deuxième alinéa précise qu'échapperont à la règle de l'unanimité les programmes d'accompagnement qui n'ont pas d'incidence sur le droit des États membres. C'est une nouveauté intéressante, qui permettra de recueillir un soutien aux actions de lutte contre les discriminations dans les États membres.

5 — La non-discrimination, un fil rouge de toutes les politiques de l'Union européenne

Bien plus innovant est l'article III-118, qu'il faut citer en entier pour en mesurer toute la teneur, totalement inhabituelle en droit français :

Article III-118

Dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions visées à la présente partie, l'Union cherche à combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

Ainsi, la non-discrimination est non seulement un principe que doivent vérifier les lois européennes. C'est un objectif, qui doit pouvoir être atteint dans toutes les politiques figurant dans la partie III du traité, c'est-à-dire les politiques couvrant les compétences de l'Union européenne. Les lois européennes doivent ainsi non seulement vérifier le principe de non-discrimination, elles **doivent être un moyen pour promouvoir la non-discrimination.**

L'ILGA-Europe analyse que cet article, s'il est appliqué de façon extensive, rendra obligatoire la consultation des associations LGBT, dans les termes que le prévoit l'article I-47 qui indique : « *Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.* » Cette interprétation se fonde sur des mesures de « *mainstreaming* » — ou clauses horizontales — analogues à celles déjà éprouvées dans le cadre des précédents traités, qui ont bénéficié à d'autres secteurs de la société civile, notamment sur l'égalité homme-femme.

6 — Des institutions rééquilibrées, qui consacrent la démocratie participative, rendent les décisions plus transparentes et renforcent les pouvoirs du parlement européen

Nous avons évoqué la reconnaissance du monde associatif par le traité comme interlocuteur des institutions. Citons cette fois-ci l'article I-47 en entier :

Article I-47 — Principe de la démocratie participative

1. Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.
2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.
3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission procède à de larges consultations des parties concernées.
4. Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour

L'interassociative lesbienne, gaie, bi et trans
c/o Maison des Associations – 5, rue Perrée – 75003 PARIS
Tél./Fax : 01 53 01 47 01

<http://www.inter-lgbt.org> — contact@inter-lgbt.org
Membre de la Coordination InterPride France — Membre de l'ILGA Europe
Organisatrice de la Marche des fiertés lesbiennes, gaies, bi et trans

lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application de la Constitution. La loi européenne arrête les dispositions relatives aux procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative citoyenne, y compris le nombre minimum d'États membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir.

Cet article permettra à l'Inter-LGBT d'être consultée, soit directement, soit au travers de l'ILGA-Europe, et de façon très régulière notamment dans l'application de l'article III-118, comme les autres acteurs de la société civile. (1)

En outre, le droit à l'initiative législative ouverte aux citoyens nous conduira très probablement à demander à l'ILGA-Europe l'organisation d'une pétition afin de fixer à l'ordre du jour des institutions européennes la discussion d'une loi européenne sur des problématiques LGBT.

On l'a déjà évoqué, le nouveau traité garantit enfin la transparence des travaux des différents organes de l'Union. L'article I-50 stipule en effet :

« 1. Afin de promouvoir une bonne gouvernance, et d'assurer la participation de la société civile, les institutions, organes et organismes de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture.

2. Le Parlement européen siège en public, ainsi que le Conseil lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif. »

Il ne sera donc plus possible à un gouvernement d'annoncer une position et de la renier dans le secret d'une délibération du Conseil.

Plus généralement, les rôles respectifs des différentes institutions sont clarifiés : le Parlement et le Conseil constituent les chambres parlementaires, et sont co-législateurs à égalité dans 80 domaines (article III-332) ; l'exécutif relève de la Commission européenne, qui est maintenant issue de la majorité politique du Parlement. Le Parlement reçoit le pouvoir de censure de la Commission, dont il élit le président. De même, il obtient des pouvoirs budgétaires égaux à ceux du Conseil, contrôle la politique agricole commune, les politiques d'asile et d'immigration, de justice, etc.

Ce renforcement considérable des prérogatives du Parlement est un rééquilibrage dont nous ne pouvons que nous féliciter : les orientations des parlementaires européens ne resteront désormais plus lettre morte, et le respect des droits humains n'en sera que mieux défendu.

(1) L'article I-52, qui prévoit un dialogue entre les églises (« groupements de personnes adhérant à une même doctrine », définition du Larousse) et les organisations philosophiques non confessionnelles (franc-maçonneries notamment), n'offrira pas un débouché aussi prometteur aux organisations religieuses. La rédaction en est moins précise, sinon qu'elle demande que ce dialogue soit « ouvert et transparent », rompant avec une tradition de dialogue sous forme de lobbying. Rien dans les moyens que possède l'Union européenne pour mener des politiques dans le cadre de ses compétences ne l'oblige à une consultation régulière des églises, en l'absence de clause horizontale se rattachant à leur champ d'action, contrairement à nos associations.

Le « dialogue » est une chose, la démocratie participative en est une autre.

Conclusion

Bien des éléments entrent en considération, lorsqu'il s'agit de répondre à une question posée par voie de referendum. La question des droits humains et du fonctionnement institutionnel n'est pas la seule. Au moment de choisir, le/la citoyen-ne, être entier, confrontera plusieurs facteurs pour décider de voter « oui » ou « non ».

Sur la question de la défense des droits humains, il reste indéniable que le Traité établissant une Constitution pour l'Europe offre des outils nouveaux. Il est tout aussi indéniable que, après avoir produit des avancées considérables, le processus Maastricht-Amsterdam-Nice est à bout de souffle: nous n'attendons plus de l'Europe actuelle d'avancées nouvelles, rien dans l'agenda européen ne nous laisse espérer des progrès significatifs.

Lors de la réunion du réseau de l'ILGA-Europe à Bruxelles le 2 avril dernier, les associations LGBT des pays qui ont adhéré en 2004 à l'Union européenne, et ceux des États qui s'appêtent à le faire ont demandé à l'Inter-LGBT d'expliquer le traité constitutionnel, et notamment les nouveaux outils en matière de défense des droits humains. Pour ces associations, certains débats en France suscitent l'incompréhension, en semblant oublier que les outils dont nous parlons, certains pays en ont un besoin crucial. Le referendum du 29 mai aura lieu en France, mais le débat est européen. Les associations BGO Gemini (Bulagrie), AKOK (Chypre), EGL (Estonie), Habeas Corpus (Hongrie), LGL (Lithuanie), MRGM (Malte), GI (République Tchèque), Accept (Roumanie), DIH (Slovénie) ont demandé à l'Inter-LGBT de le souligner.