

**AFFIRMATION DES DROITS FONDAMENTAUX  
DANS L'UNION EUROPÉENNE  
IL EST TEMPS D'AGIR**

RAPPORT DU GROUPE D'EXPERTS EN MATIÈRE DE DROITS FONDAMENTAUX

*Président: M. Spiros Simitis*

*Membres du groupe:*

*Mme Christine Bell, Mme Lammy Betten, M. Jochen Abr. Frowein, Mme Pirkko K. Koskinen, M. Lorenzo Martin Retortillo, M. Alessandro Pizzorusso, M. Jean Rossetto*

*Bruxelles, février 1999*

**Commission européenne**

Emploi, relations industrielles et affaires sociales

## AVANT-PROPOS

Dans son Programme d'action sociale 1998-2000, la Commission a annoncé son intention de poursuivre le débat sur la question des droits fondamentaux dans l'Union européenne.

Ce débat a été lancé par le rapport du "Comité des Sages", présenté lors du premier Forum sur la politique sociale en mars 1996. En 1997, une procédure de suivi a été mise en place pour faire progresser le débat sur les conclusions de ce report et promouvoir le dialogue civil sur les droits fondamentaux. Un des thèmes qui s'est dégagé avec force est la possibilité de faire des droits sociaux fondamentaux un élément constitutionnel de l'Union européenne.

La Commission est d'avis que cette question mérite d'être étudiée plus en détail. C'est pourquoi la DG V a créé un groupe d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux, chargé d'approfondir ce sujet. Ce groupe était composé de huit experts universitaires du domaine et était présidé par le P<sup>r</sup> S. Simitis.

Le groupe a été invité à examiner le statut des droits sociaux fondamentaux dans les traités, en particulier dans le nouveau traité d'Amsterdam, les lacunes possibles et les questions juridiques et constitutionnelles associées. Une attention particulière devait également être accordée à l'inclusion possible d'une "Bill of Rights" dans la prochaine révision des traités. Le rapport du groupe d'experts a présenté dix recommandations en vue d'obtenir une reconnaissance explicite des droits fondamentaux dans l'Union européenne.

Je tiens à remercier les membres du groupe d'experts de leur excellent travail qui contribuera à élargir le débat sur cette question au sein de l'Union européenne dans les mois à venir.

Odile Quintin

Directeur général adjoint f.f.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>2</b>
<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>4</b>
<b>I. MANDAT</b> .....	<b>5</b>
<b>II. LE TRAITÉ D'AMSTERDAM</b> .....	<b>6</b>
<b>III. LACUNES ET INCOHÉRENCES</b> .....	<b>8</b>
<b>IV. RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>10</b>
1. <i>UNE APPROCHE GLOBALE</i> .....	10
2. <i>CHAMP D'APPLICATION</i> .....	11
3. <i>VISIBILITÉ</i> .....	11
4. <i>JUSTICIABILITÉ</i> .....	12
5. <i>COMPÉTENCE DE L'UNION EUROPÉENNE ET DE SES ÉTATS MEMBRES</i> 12	
6. <i>RÔLE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES - RELATIONS AVEC LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME</i> .....	13
7. <i>MESURES STRUCTURELLES</i> .....	14
8. <i>INDIVISIBILITÉ</i> .....	15
9. <i>LA RECONNAISSANCE EXPLICITE DES DROITS FONDAMENTAUX: UN PROCESSUS OUVERT</i> .....	16
10. <i>FORME ET EMPLACEMENT</i> .....	18
<b>V. ANNEXE</b> .....	<b>19</b>
<i>COMPOSITION DU GROUPE D'EXPERTS</i> .....	<b>19</b>

## **SYNTHÈSE**

Les arguments qui démontrent la nécessité d'une reformulation des droits fondamentaux ont été débattus en profondeur. L'heure n'est plus à la délibération, mais à la prise d'une décision claire.

Une approche globale de la garantie des droits fondamentaux est requise d'urgence. Ces droits doivent être visibles. Dès lors, une garantie expresse devrait figurer dans les traités.

La protection des droits en justice est sans aucun doute un élément capital, mais en aucun cas le seul préalable pour la sauvegarde effective des droits fondamentaux. Il est vital d'instituer des droits réellement justiciables et comportant plus qu'une obligation passive de non-violation.

La reconnaissance des droits fondamentaux devrait reposer, en particulier, sur la Convention européenne des droits de l'homme, qui est devenue, par la jurisprudence de ses organes, une "Bill of Rights" commune à l'Europe.

Les droits qui figurent dans la Convention européenne des droits de l'homme, y compris dans ses protocoles, devraient être incorporés dans leur intégralité dans le droit de l'Union/droit communautaire. Dans le même temps, il convient d'ajouter des dispositions qui précisent et complètent cette convention.

Pour impérative que soit une reconnaissance explicite des droits fondamentaux, il convient également de veiller au renforcement de la protection des droits par des politiques et par des mesures structurelles y ayant trait.

La garantie des droits doit être un processus ouvert, fondé sur un dialogue au sein de la société civile et capable de relever de nouveaux défis. Ce processus devrait inclure à la fois les droits civils et sociaux.

Le texte énumérant les droits devrait figurer dans une partie ou dans un titre particulier des traités. L'endroit choisi devrait clairement montrer l'importance capitale que revêtent les droits fondamentaux.

# **AFFIRMATION DES DROITS FONDAMENTAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE: IL EST TEMPS D'AGIR**

## **I. MANDAT**

En mars 1996, un "Comité des Sages" désigné par la Commission européenne a présenté son rapport concernant la reconnaissance d'une série de droits civils et sociaux fondamentaux et leur incorporation dans le traité d'Amsterdam. Le Comité proposait que l'Union européenne inclue d'abord un socle de droits minimum dans le Traité et, plus tard, mette en route un processus de consultation qui actualiserait et parachèverait la liste des droits et devoirs civils, politiques et sociaux. Vingt-six recommandations particulières complétaient ces objectifs plus généraux. Elles soulignaient la nécessité de renforcer le sentiment de citoyenneté et de démocratie dans l'Union européenne en traitant d'une manière indivisible les droits civils et sociaux, et insistaient sur l'importance de la formulation de droits tenant compte de l'évolution technologique, de la sensibilité croissante à l'environnement et des changements démographiques.

Les propositions du Comité ont été l'objet de débats intenses en 1997, à l'occasion de nombreuses réunions qui se sont tenues en particulier à l'instigation d'organisations non gouvernementales (ONG) de défense des droits de l'homme et de traitement des problèmes sociaux dans les divers États membres. Ces débats ont débouché sur une approbation claire de la position du Comité, en particulier pour ce qui concerne l'intégration des droits civils et sociaux dans les traités.

Plus récemment, l'Institut Universitaire Européen a présenté, conjointement avec un rapport sur son "Projet sur l'Union européenne et les droits de l'homme", un "programme d'action de l'Union européenne pour l'an 2000 dans le domaine des droits de l'homme". Ces deux documents soulignent à nouveau combien il est urgent que l'Union européenne reconnaisse explicitement les droits fondamentaux. Cependant, ils ne s'arrêtent pas à des considérations générales sur l'importance que revêt une telle décision. Ils insistent également sur la nécessité de placer toutes les initiatives à venir dans un cadre institutionnel et administratif qui assurerait la promotion sans relâche des droits fondamentaux et l'intégration systématique de ces derniers dans les activités et politiques en cours de l'Union européenne.

Malgré l'appel du Comité des Sages et le large soutien qu'il a reçu, et en dépit de sa volonté de consolider et de faire progresser le processus d'unification, le traité d'Amsterdam ne contient pas de socle des droits civils et sociaux fondamentaux, sous la forme d'une "Bill of Rights". Pas plus qu'il ne satisfait aux attentes formulées dans le rapport du Comité des sages, en procédant à une énumération claire et en assurant une plus large reconnaissance des droits fondamentaux.

La reconnaissance explicite des droits fondamentaux demeure donc une urgence. En fait, l'adoption même du traité d'Amsterdam a fait ressortir davantage encore ce besoin. Comme le montre l'élargissement des missions de l'Union européenne, la reconnaissance des droits fondamentaux n'est pas une politique à long terme, mais une nécessité à court terme.

L'actualité croissante de questions telles qu'une coopération judiciaire dans les affaires criminelles, une coopération policière pour prévenir et combattre la grande criminalité internationale, ou une politique commune concernant l'immigration et les ressortissants de pays tiers, sont autant d'illustrations particulières de cette urgence. En outre, les inquiétudes que soulèvent les mutations structurelles du marché du travail et les réflexions qui s'en sont suivies à propos d'activités communes ont récemment souligné le besoin pressant de droits fondamentaux dans le domaine social. Enfin, la mondialisation de l'économie, et en particulier ses conséquences sur les relations extérieures de l'Union européenne, a donné une importance accrue aux efforts de protection des droits fondamentaux qui avaient déjà lieu, par exemple, sous la forme de clauses insérées dans de nombreux accords conclus par la Communauté et des États tiers. Elle a également mis en avant la nécessité de clarifier et de préciser les droits en question à l'intérieur de l'Union européenne.

C'est dans ce contexte que la Commission a décidé de confier à un nouveau groupe d'experts l'analyse et l'évaluation des opportunités et contraintes relatives à une reconnaissance explicite des droits fondamentaux. Elle a indiqué une série de questions sur lesquelles il convenait, à ses yeux, de se pencher particulièrement: évaluation des dispositions concernant les droits fondamentaux incluses dans le traité d'Amsterdam; implications du principe d'indivisibilité; contenu possible de droits nouveaux tenant compte des défis d'une société de l'information; justiciabilité des droits fondamentaux; relation vis-à-vis de la protection des droits fondamentaux que prévoit le Conseil de l'Europe; et rôle des droits fondamentaux dans le développement de l'Union européenne.

Le groupe d'experts a débattu ces questions à l'occasion de six rencontres qui se sont tenues depuis mars 1998 et a présenté son rapport en février 1999. Au cours des réunions, le groupe a abordé des questions liées à la reconnaissance des droits fondamentaux avec des représentants de la plate-forme des ONG européennes du secteur social et des partenaires sociaux européens.

Le rapport s'intéresse tout d'abord au traité d'Amsterdam et à ses conséquences. Il aborde ensuite les facteurs et les conditions à prendre en considération dans toute démarche future visant à promouvoir la reconnaissance explicite des droits fondamentaux. Enfin, il formule une série de recommandations pour assurer une reconnaissance expresse des droits fondamentaux et améliorer leur protection.

## **II. LE TRAITÉ D'AMSTERDAM**

Certes, le traité d'Amsterdam n'a pas débouché sur une reconnaissance explicite de droits fondamentaux en particulier. Cependant, il a été une étape décisive sur la voie d'une reconnaissance toujours plus claire du principe de protection des droits fondamentaux par

l'Union européenne. Le Traité affirme l'engagement de l'Union en faveur des droits de l'homme et des libertés fondamentales (article 6, paragraphe 1) et confirme explicitement son attachement aux droits sociaux fondamentaux (quatrième considérant du préambule). Cependant, il conserve le système de références précédemment adopté. C'est ainsi qu'il insiste sur le respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de 1950 sur les droits de l'homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles des États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire (article 6, paragraphe 2). De même, tant le préambule que l'article 136 du traité CE se réfèrent aux droits sociaux fondamentaux en mentionnant la Charte sociale européenne de 1961 (Conseil de l'Europe) et la Charte communautaire de 1989.

Plutôt que d'énumérer les droits fondamentaux, le traité d'Amsterdam établit des procédures destinées à assurer leur protection. L'article 13 du traité CE, par exemple, permet au Conseil de prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination, après consultation du Parlement européen. L'article 13 désigne explicitement les domaines possibles d'intervention, qui vont de la discrimination fondée sur le sexe ou l'origine raciale ou ethnique à la discrimination fondée sur la religion, les croyances, les handicaps, l'âge ou l'orientation sexuelle. La Communauté a donc la possibilité d'élaborer des politiques et des propositions pour prévenir ces discriminations. En outre, des dispositions telles que l'article 3, paragraphe 2, et l'article 141, paragraphe 4, du traité CE jettent les bases de mesures, y compris des actions positives, conçues pour assurer une égalité effective des femmes et des hommes.

D'une manière bien plus générale, mais toujours dans le même sens, l'article 136 du traité CE fait des droits sociaux fondamentaux, tels que définis par la Charte sociale européenne et par la Charte communautaire, des lignes directrices pour les activités de la Communauté et des États membres. Ces activités ont pour objectif la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions sociales.

Enfin, l'article 7 dispose que le Conseil, en cas de violation grave et persistante des principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, peut suspendre un État membre des droits que lui confère le Traité.

Le traité d'Amsterdam a également introduit dans les compétences de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) des changements qui se répercutent sur la protection des droits fondamentaux. C'est ainsi que selon l'article 46 du traité sur l'Union européenne, la Cour est désormais compétente pour veiller au respect de l'article 6, paragraphe 2, par les institutions de l'Union. Cependant, la compétence de la Cour se limite en principe au droit communautaire. Dès lors, à l'exception des cas prévus aux articles 35 et 40 du traité sur l'UE, elle ne couvre pas des actions concernant le deuxième et le troisième "pilier".

Une autre extension, tout aussi importante mais non moins limitée, des compétences de la Cour de justice concerne les "actions communes" des États membres mentionnées au titre VI du traité UE. Les actions en question ont trait à la prévention et à la détection de la

criminalité, aux investigations criminelles ainsi qu'aux extraditions, et ont pour but d'assurer, dans l'intérêt des citoyens, "un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice" (article 29). Conformément à l'article 46, sous b), du traité UE, la Cour est compétente dans ces affaires tant que les conditions de l'article 35 sont remplies. Dès lors, elle peut, à la demande des cours ou tribunaux nationaux, se prononcer à titre préjudiciel sur la validité ou l'interprétation des actes du Conseil adoptés dans le contexte de l'article 29, pour autant que l'État membre concerné ait déclaré qu'il accepte cette compétence. La Cour peut également examiner la légalité des décisions du Conseil et statuer sur tout litige entre les États membres concernant l'interprétation ou l'application d'actes adoptés en vertu de l'article 34, paragraphe 2.

### III. LACUNES ET INCOHÉRENCES

Pour importantes que puissent être les innovations du traité d'Amsterdam, aucune n'offre une réponse durable et satisfaisante aux questions qui découlent tant du rapport du Comité des Sages que des débats qui s'en sont suivis.

1. Les différences, les contradictions dans la façon dont l'Union européenne perçoit et applique son engagement en faveur des droits fondamentaux à travers les trois "piliers", sont une source grandissante de malaise et de confusion.

Le traité d'Amsterdam, en particulier les modifications apportées au traité CE, a sans nul doute un effet profond sur le premier "pilier", en raison de l'impact du droit communautaire. Cependant, le deuxième pilier (politique étrangère et de sécurité commune) et le troisième (justice et affaires intérieures) sont fondés sur des relations intergouvernementales traditionnelles. Dès lors, à l'effort visible du droit communautaire pour développer et mettre en oeuvre la protection des droits fondamentaux correspondent des efforts tout aussi visibles pour limiter l'influence de ces droits dans le deuxième et le troisième "pilier".

Un exemple typique est la réaction des divers "piliers" aux efforts visant une meilleure protection des données personnelles. Alors que le Parlement, le Conseil et la Commission ont insisté unanimement, lors de l'adoption de la directive de 1995 concernant la protection des données, sur le lien direct entre cette protection et les droits fondamentaux, les États membres ont suivi une politique restrictive dans le cadre des deux autres "piliers". Les principes et mesures mêmes qui avaient été acceptés à l'occasion de la directive pour assurer le respect des droits fondamentaux ont ainsi été mis en cause et, dans une large mesure, abandonnés dans le cadre d'accords tels que la convention Europol.

L'engagement de l'Union européenne en faveur des droits fondamentaux, qu'exprime le traité d'Amsterdam, ne sera pris au sérieux que si les États membres et les institutions de l'Union agissent dans le respect des mêmes principes, quel que soit le pilier concerné. En d'autres termes, les droits fondamentaux devraient demeurer le critère premier et décisif de compatibilité des activités de tout organe ou institution avec les principes qui dirigent l'Union européenne.



2. Le système actuel de référence à d'autres conventions est confus et contre-productif. Par exemple, le traité sur l'Union européenne cite deux fois la Convention européenne des droits de l'homme, alors que le traité CE ne fait aucune mention de celle-ci. En revanche, chacun des traités cite la Charte sociale européenne et la Charte communautaire. Mais si le préambule du traité UE mentionne explicitement ces deux documents, l'article 6, en revanche, ne parle que de la Convention européenne des droits de l'homme. L'article 136 du traité CE, à l'inverse, cite la Charte sociale européenne et la Charte communautaire, mais pas la Convention européenne des droits de l'homme, malgré l'incidence de droits fondamentaux tels que liberté d'association, respect de la vie privée et familiale ou liberté d'expression sur les relations d'emploi.

En outre, si les références générales qui sont faites à d'autres conventions suggèrent une égalité entre les droits fondamentaux, quel que soit le document où ils se trouvent définis, les sources principales des droits sociaux, c'est-à-dire la Charte sociale européenne et la Charte communautaire, n'apparaissent, en réalité, que comme une base de politiques communautaires. L'impression qui se dégage inévitablement est celle d'une approche sélective des droits fondamentaux, et dès lors d'une importance également sélective de ces derniers. Certains droits bénéficient du degré de protection le plus élevé, en partie par la possibilité de les défendre en justice. D'autres, en revanche, tels que les droits sociaux, risquent de se trouver relégués au statut de simples aspirations des institutions européennes et des États membres.

Bien que l'article 136 se réfère expressément et avec insistance à la Charte sociale européenne et à la Charte communautaire, un article plus tard (article 137, paragraphe 6), le traité CE dispose explicitement que l'obligation de soutenir et de compléter les efforts des États membres conçus pour mettre en oeuvre les objectifs de politique sociale définis à l'article 136 ne s'applique pas au droit d'association ni au droit de grève et de lock-out .

En d'autres termes, l'Union européenne est mise dans l'impossibilité d'intervenir de son propre chef pour mieux protéger des droits qui font traditionnellement partie du socle de droits sociaux, et que les législations nationales ainsi que les traités internationaux ont mis en avant à maintes reprises. L'inclusion apparemment générale des droits sociaux dans les principes qui régissent les politiques et les activités de l'Union européenne n'est en fait que partielle.

Enfin, la limitation des références à quelques textes internationaux soulève des questions quant au statut exact d'autres conventions, en particulier celles de l'OIT. Même si leur importance est incontestée dans l'absolu, tant qu'elles ne sont pas mentionnées, leur rôle et leurs retombées demeurent incertains. Cela d'autant plus que la CJCE semble établir une distinction entre la Convention européenne des droits de l'homme et les autres sources. Tandis que la première fait "partie intégrante" du droit communautaire, les autres servent simplement de lignes directrices pour l'interprétation et l'application de ce dernier.

En résumé, les références à d'autres conventions suggèrent peut-être, à première vue, un engagement clair en faveur d'un socle de règles données. En réalité, cependant, elles ne sont pas suffisamment précises dans la délimitation des règles applicables, et n'assurent pas un respect égal de tous les droits fondamentaux.

3. Les droits fondamentaux sont traités d'une manière qui complique et même compromet le rôle de la CJCE. La Cour n'a pas seulement souligné l'importance de la Convention européenne des droits de l'homme, mais a également confirmé à de multiples reprises que ce texte était un élément essentiel du droit communautaire. Dans de telles circonstances,

ont aurait pu s'attendre, pour le moins, à ce que le traité d'Amsterdam modifie le traité CE en confirmant la position de la Cour et, dans le même temps, en substituant au système abstrait de références appliqué par celle-ci des dispositions permettant de mieux cerner et délimiter les règles à prendre en considération pour assurer le respect des droits fondamentaux.

En outre, le rôle de la Cour dans le deuxième et dans le troisième "pilier" n'a pas été suffisamment clarifié. On pourrait arguer que le caractère essentiellement intergouvernemental des règles dont il est ici question implique une absence de retombées directes pour les citoyens de l'Union européenne. En réalité, cependant, comme le montre l'exemple d'Europol, les textes adoptés dans le cadre de ces deux "piliers" affectent profondément les droits fondamentaux des personnes. Refuser de voir l'interaction des juridictions nationales et supranationales et, en particulier, d'admettre la compétence de la CJCE, ne fait pas seulement obstacle à une protection efficace des droits fondamentaux dans des domaines où la CJCE est censée assurer leur respect, par exemple pour ce qui concerne les règles limitant l'utilisation de données personnelles; une telle attitude va également à l'encontre du développement d'un cadre constitutionnel commun, d'une union "toujours plus étroite" des peuples européens. Si l'Union européenne, dans l'intérêt de ses citoyens et des autres personnes qui relèvent de son ressort, veut assurer une application cohérente des principes qui guident ses activités, il convient de définir les compétences de la Cour d'une manière qui garantisse cette cohérence, plutôt que de l'affaiblir.

#### **IV. RECOMMANDATIONS**

Le rôle du traité d'Amsterdam ne doit certainement pas être sous-estimé. Ce texte réaffirme l'engagement de l'Union européenne en faveur des droits fondamentaux et donne une impulsion au devoir d'élaboration et de mise en oeuvre de politiques assurant la protection de ces droits. Cependant, les lacunes et les incohérences qui viennent d'être décrites ne peuvent être ignorées. Au contraire, leur existence devrait intensifier l'action pour une reconnaissance explicite et sans équivoque des droits fondamentaux.

##### *1. Une approche globale*

La réflexion devrait se concentrer sur la double fonction des droits fondamentaux. Ces derniers constituent le fondement d'une société basée sur les principes mentionnés au préambule et à l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne; dans le même temps, ils garantissent l'auto-détermination et les chances de participation de l'individu. La capacité de l'Union européenne à contribuer à la mise en place d'une société qui corresponde à ses aspirations dépend, pour une part essentielle, de la capacité de ses citoyens à comprendre et à exercer leurs droits fondamentaux. Dès lors, comme on l'a déjà indiqué, le respect et la mise en oeuvre des droits fondamentaux sont une obligation indivisible. La sauvegarde de ces droits, quel que soit le domaine ou "pilier" en cause, n'est pas seulement un devoir essentiel de l'Union européenne, mais également une responsabilité commune des États membres et de l'Union.

En résumé, les objectifs de l'Union européenne peuvent varier, mais la garantie des droits fondamentaux, elle, doit demeurer. L'Union devrait dès lors agir pour corriger la présente situation.

## 2. Champ d'application

En outre, l'élargissement des activités de l'Union européenne, que sanctionne le traité d'Amsterdam, souligne la problématique du champ d'application des droits fondamentaux. Des droits manifestement liés à des objectifs communautaires traditionnels, tels que l'égalité des sexes ou la libre circulation des travailleurs, étaient souvent perçus comme propres aux citoyens de la Communauté et, dès lors, abordés en tant que dimension, essentielle, de la citoyenneté communautaire. Cependant, comme l'illustre le cas des ressortissants de pays tiers, une telle restriction est incompatible avec l'universalité d'un nombre pour le moins considérable de droits fondamentaux. De même, l'obligation qu'a l'Union européenne de respecter les droits fondamentaux ne peut exclure les demandeurs d'asile.

Les décisions de la CJCE et de la Cour européenne des droits de l'homme confirment l'urgence d'une réaction claire. Dans ce contexte, on peut noter qu'en 1997, la Commission a proposé d'étendre aux ressortissants de pays tiers certaines dispositions du règlement (CEE) n° 1408/71 relatif à la sécurité sociale des travailleurs migrants. Toute réflexion future sur les droits fondamentaux doit aborder la question de leur application aux non-citoyens de l'UE.

Cette question du champ d'application concerne également les relations extérieures de l'Union européenne. Une Union qui se dit liée et guidée dans ses politiques internes par le respect des droits fondamentaux doit, si elle veut rester crédible, considérer ces mêmes droits comme un principe directeur de ses relations extérieures. Des initiatives ont déjà eu lieu sur ce point. C'est ainsi, par exemple, que l'article 177, paragraphe 2, du traité CE déclare explicitement que les politiques de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement doivent contribuer au respect des droits de l'homme. Par ailleurs, il est désormais fréquent que les accords conclus par la Communauté et des États tiers contiennent une clause de sauvegarde des droits de l'homme.

## 3. Visibilité

Les droits fondamentaux ne sont utiles que si les citoyens sont conscients de leur existence et de la possibilité de les faire appliquer. Il est, par conséquent, crucial de proclamer et de présenter ces droits d'une manière qui permette à chacun de les connaître et de les faire valoir; en d'autres termes, les droits fondamentaux doivent être visibles.

Leur manque actuel de visibilité n'enfreint pas seulement le principe de transparence; il discrédite également les efforts de création d'une "Europe des citoyens". Grâce à des droits fondamentaux clairement identifiables, le citoyen acceptera plus volontiers l'Union européenne et adhérera davantage à la multiplication de ses activités et à l'expansion de ses compétences.

On pourrait objecter que les droits les plus fondamentaux figurent dans les constitutions nationales et dans les traités internationaux, de sorte que leur énumération explicite par l'Union européenne aurait une très faible utilité. Cet argument, cependant, ne justifie pas un système de citations qui occulte les droits fondamentaux en les rendant incompréhensibles aux yeux des citoyens. Il y a lieu de trouver des moyens pour assurer la visibilité maximale des droits, chaque fois qu'il est question de ceux-ci. Cela implique une énumération, quitte à se répéter, plutôt qu'une simple référence générale à d'autres documents où figurent les droits en question.

#### 4. Justiciabilité

Il ne suffit pas de définir clairement les droits fondamentaux. Encore faut-il que les personnes qui souhaitent les revendiquer à l'intérieur de l'Union européenne sachent qui est exactement couvert et s'il est possible de saisir la justice. La sauvegarde efficace des droits fondamentaux suppose en général que leur protection soit assurée par les tribunaux. Il est important, cependant, de noter que la justiciabilité des droits peut varier selon les contextes, comme le montre l'exemple des "droits sociaux". Ces derniers englobent des droits directement justiciables; tel est le cas, par exemple, du principe de non-discrimination, tant sur le plan général que pour ce qui concerne en particulier l'égalité des sexes. Mais ils englobent également des "droits" qui sont en fait des "objectifs politiques fondamentaux", comme, par exemple, le droit à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, à l'orientation et à la formation professionnelle, ou à la santé et à la sécurité sur le lieu de travail.

L'Union européenne et les législateurs nationaux doivent poser le cadre nécessaire à la mise en oeuvre des droits, qu'ils soient justiciables ou qu'il s'agisse d'objectifs politiques fondamentaux. Cette obligation est évidente lorsque, par exemple, le traité CE, à l'article 136 et 137, paragraphe 1er, cite expressément des objectifs d'information et de consultation des travailleurs, d'amélioration du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité de ces derniers, ou d'intégration des personnes exclues du marché du travail. Dans chaque cas, il y a lieu de prendre des mesures particulières, comme l'a montré à maintes reprises l'adoption de directives permettant de transformer ces objectifs politiques abstraits en obligations concrètes pour les législateurs.

Le même principe s'applique aux types de discriminations visés à l'article 13 du traité CE. Ici aussi, le Traité habilite la Communauté à élaborer et à adopter des règles de lutte contre les discriminations. Des mesures concrètes, législatives ou autres, sont désormais requises pour mettre en oeuvre cet article.

La protection des droits en justice est sans aucun doute un aspect crucial, mais en aucun cas le seul préalable pour la sauvegarde des droits fondamentaux. Des mesures législatives ou administratives, conçues pour mettre en oeuvre et garantir les droits individuels, doivent compléter les possibilités de recours juridiques. Comme le montre, par exemple, l'expérience acquise dans le domaine de la discrimination fondée sur le sexe, l'égalité des femmes et des hommes ne peut être assurée que par des politiques spécifiques, éliminant en particulier les conditions structurelles de la discrimination. Il convient de placer la protection judiciaire et les actions correctives dans le cadre d'un système réglementaire unique, qui intègre les deux approches. En dissociant ces dernières, on réduirait les chances de l'intéressé(e) d'exercer ses droits.

Il est donc vital d'établir de véritables droits, justiciables et impliquant davantage qu'une obligation passive de non-infraction. Dès lors, il conviendrait d'insister sur le principe de justiciabilité et sur l'obligation de garantir des droits spécifiques en favorisant leur application par une série d'actions réglementaires. La meilleure façon d'atteindre cet objectif est probablement de choisir une formulation qui oblige l'Union européenne à garantir un droit donné.

#### 5. Compétence de l'Union européenne et de ses États membres

Pour utile qu'elle soit, la règle qui impose à l'Union européenne de garantir les droits fondamentaux illustre également les limites de l'action de l'Union en faveur de la

reconnaissance et de la sauvegarde de ces droits. Certes, il est incontestable que l'Union européenne est parfaitement compétente pour agir dans les limites de son ressort. Dans la mesure où elle aborde des matières couvertes par le droit communautaire, elle peut donc utiliser ses pouvoirs réglementaires pour affirmer et mettre en oeuvre les droits fondamentaux. Tant dans le domaine de l'égalité que dans celui de la protection des données, elle a intégré dans son cadre réglementaire la nécessité d'assurer le respect de ces droits.

Ailleurs, cependant, la limitation des compétences de l'Union européenne contraste avec le caractère primordial des droits fondamentaux. Combiner la reconnaissance de ces derniers avec une disposition qui restreint expressément leur application nuit à la crédibilité de l'engagement de l'Union. L'aspiration au respect et à la mise en oeuvre des droits fondamentaux risque de demeurer peu convaincante tant qu'une telle garantie n'existera pas dans les domaines qui ne relèvent pas du droit communautaire - que ce soit au niveau de l'Union européenne ou des États membres.

Malgré les considérations qui précèdent, il faut savoir qu'une protection cohérente des droits fondamentaux ne sera possible qu'au terme d'un processus long et certainement lourd, marqué par l'existence parallèle de systèmes réglementaires au niveau de l'Union et des États membres. L'accent doit donc porter, essentiellement, sur une coordination permanente et minutieuse, avec l'aide de normes communes, telles celles développées dans le contexte de la Convention européenne des droits de l'homme.

#### 6. *Rôle de la Cour de justice des Communautés européennes - relations avec la Cour européenne des droits de l'homme*

La recherche de dispositions définissant explicitement les droits fondamentaux ne doit pas faire oublier le rôle de la CJCE. C'est la Cour qui a intégré pour la première fois la Convention européenne des droits de l'homme dans le droit communautaire et c'est elle également qui, quel sur soit le moyen choisi pour articuler et affirmer les droits fondamentaux, exercera une influence décisive sur leur interprétation et leur application.

Il est impératif, pour affirmer les droits fondamentaux dans l'Union européenne, d'adopter un texte qui permette aux particuliers de s'en prévaloir. En dernière instance, cependant, ce sont les décisions de la CJCE qui feront vivre le droit. Les règles qui délimitent les compétences de cette instance sont actuellement fragmentées et parfois obscures, ce qui ne peut que l'empêcher de remplir pleinement ses fonctions. Cependant, toute tentative d'extension des compétences de la CJCE doit tenir compte de ses relations avec la Cour européenne des droits de l'homme.

Les réflexions sur ce point ne doivent pas négliger le contexte dans lequel la CJCE rend ses décisions et a renforcé, progressivement, la protection des droits fondamentaux. Ce contexte est posé par les traités UE et CE. Une parfaite connaissance des attentes et des exigences exprimées dans les traités sera donc le meilleur moyen d'assurer une protection cohérente et efficace des droits.

En outre, à mesure que l'Union européenne connaîtra des mutations structurelles profondes, rendant d'autant plus important son engagement en faveur des droits fondamentaux, le besoin d'assurer une protection de ces droits cohérente avec les principes et aspirations de l'Union deviendra plus évident. L'impact croissant du deuxième et du troisième "pilier", et l'exemple d'Europol, sont révélateurs du rôle crucial que doit jouer la CJCE.

Dès lors, les compétences clairement indépendantes de la CJCE et de la Cour européenne des droits de l'homme devraient être maintenues. Comme par le passé, il doit appartenir à la CJCE d'étudier attentivement les décisions de la Cour des droits de l'homme et de les intégrer dans le droit de l'Union européenne; cette pratique gagnera en importance une fois que l'Union européenne aura reconnu les droits fondamentaux d'une manière plus explicite et circonstanciée.

Bien sûr, il existe peut-être d'autres façons de préserver la cohérence dans l'application des principes développés par les deux Cours et dans le développement des droits fondamentaux au niveau européen. Une des possibilités serait un système qui permettrait à la CJCE, selon un mécanisme similaire à celui de l'article 234 du traité CE, de renvoyer des questions d'interprétation à la Cour européenne des droits de l'homme. On pourrait également envisager de faire de celle-ci une instance ultime de recours. Pour l'heure, en tous les cas, il serait inopportun de s'attarder sur l'une de ces approches. Non seulement en raison des répercussions considérables qu'elles auraient sur les structures procédurales, tant du côté de l'Union européenne que de celui du Conseil de l'Europe, mais surtout en raison du contexte particulier dans lequel s'inscrit la résolution en justice des conflits concernant les droits fondamentaux à l'intérieur de l'Union européenne. Cependant, la coopération informelle entre la CJCE et la Cour européenne des droits de l'homme, qui existe depuis de nombreuses années, devrait être poursuivie et renforcée.

#### 7. Mesures structurelles

Quelle que soit l'importance du rôle de la CJCE, la mise en oeuvre efficace des droits fondamentaux passe également par l'établissement d'autres mécanismes conçus pour assurer la cohérence et contrôler l'application des politiques de l'Union relatives à ces droits. Le traité d'Amsterdam a déjà fait un premier pas dans cette direction. Aux termes de l'article 286, paragraphe 2, du traité CE, un organe indépendant de contrôle surveille le traitement des données à caractère personnel par les divers organes et institutions communautaires. L'Union européenne a reconnu, dans un domaine qui touche directement les droits fondamentaux, la nécessité de mettre en place des procédures pour surveiller l'efficacité des règles garantissant ces droits ainsi que détecter et corriger d'éventuelles lacunes en temps utile.

L'article 286 du traité CE montre également que l'engagement de l'Union européenne en faveur des droits fondamentaux ne concerne pas seulement une institution ou un organe. Toutes les activités de l'Union sont touchées. Il y a donc lieu de mettre en place des mécanismes assurant une coordination interne des politiques relatives aux droits fondamentaux.

L'expérience nous apprend, cependant, que l'élaboration de politiques crédibles et efficaces en matière de droits fondamentaux dépend dans une large mesure d'un dialogue permanent avec les personnes dont il y a lieu de garantir les droits. Les interlocuteurs traditionnels, tels que les partenaires sociaux, de même que les organisations non gouvernementales, peuvent, en particulier dans le domaine des droits fondamentaux, donner des avis critiques et aider à repérer et à cerner les sources de conflit.

Pour la même raison, précisément, un tel dialogue ne devrait pas se limiter à des réflexions préliminaires, mais devrait se poursuivre et s'intensifier après que les droits fondamentaux auront été expressément reconnus et que des politiques spécifiques auront été élaborées. En d'autres termes, des procédures visant à établir un échange régulier de vues et

d'expériences avec les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales doivent compléter la coordination interne.

## 8. *Indivisibilité*

Toute démarche visant la reconnaissance explicite des droits fondamentaux doit inclure à la fois les droits civils et sociaux. Ignorer leur interdépendance met en cause la protection des premiers comme des seconds. C'est pourquoi le principe d'indivisibilité a été affirmé à maintes reprises. Le cloisonnement des droits découle en partie de raisons historiques. Il s'explique par la "découverte" tardive des droits sociaux, par comparaison avec les droits civils et politiques. Plus l'attention se concentrait sur des aspects spécifiques des droits sociaux, plus on percevait ceux-ci comme une catégorie différente, qu'il convenait de traiter différemment.

Même s'il était important, en particulier pendant les premières années de débat sur les droits sociaux, de comprendre et de souligner le caractère particulier de ces derniers, leur cloisonnement vis-à-vis des droits civils et politiques entraînait une classification de plus en plus binaire des droits fondamentaux et légitimait des tentatives menées de longue date pour accorder aux droits sociaux un statut distinct et à l'évidence inférieur. L'histoire des Communautés européennes offre de nombreux exemples d'efforts visant à considérer les droits sociaux comme une catégorie moins essentielle que les droits civils et politiques traditionnels. Le principe d' "indivisibilité" va à l'encontre de toutes les tentatives qui visent à maintenir le cloisonnement des droits et à dénier aux droits sociaux le rang concédé aux droits civils et politiques.

Il doit être clair, cependant, que le principe d'"indivisibilité" n'implique pas une simple juxtaposition des droits civils et sociaux. L'égalité des sexes ou la non-discrimination fondée sur l'âge ont beau avoir acquis une importance particulière dans le cadre des relations industrielles, ces deux règles découlent du principe général d'égalité; pour apprécier correctement leur signification et leur portée, il convient de tenir compte des réflexions et des aspirations qui ont guidé l'application du principe d'égalité. De même, les règles qui restreignent l'utilisation de données sur le personnel et garantissent la vie privée du salarié sont sans doute d'une pertinence évidente, mais on ne peut les formuler correctement qu'en se référant à une reconnaissance explicite du droit de l'individu à limiter le traitement des données le concernant. Bref, comme l'a expliqué la Cour européenne des droits de l'homme, il n'y a pas de cloisonnement "étanche" entre droits civils et sociaux.

Dès lors, l'application du principe d'"indivisibilité" exige avant toute chose une révision minutieuse des droits civils, de manière à y incorporer des points traditionnellement abordés dans le cadre clos des droits sociaux. Lorsqu'il ne sera pas possible d'adapter et de compléter les droits civils, il conviendra de formuler de nouveaux droits; tel est particulièrement le cas des droits collectifs, qui incluent par exemple celui de recourir à des actions collectives.

Cependant, les droits sociaux, que leur reconnaissance passe par la nouvelle interprétation des droits civils traditionnels ou par l'élargissement de la liste des droits fondamentaux, ne couvrent pas tout le champ des politiques sociales fondamentales. Il convient donc, comme par le passé, d'aborder ces dernières séparément, en tant qu'éléments essentiels des objectifs généraux de l'Union européenne.

### 9. La reconnaissance explicite des droits fondamentaux: un processus ouvert

La réaction la plus appropriée aux réflexions qui précèdent semblerait être une révision exhaustive et minutieuse des droits fondamentaux, de manière à assurer leur meilleure intégration possible dans le droit de l'Union européenne et à tenir compte de leur rôle dans une société moderne. Cependant, il serait très risqué de vouloir formuler un socle de droits fondamentaux nouveau et propre à la Communauté. En fait, une telle politique rouvrirait et prolongerait un débat qui n'a déjà que trop duré.

Tant les arguments en faveur d'une reformulation des droits que le contenu possible des droits à reconnaître ont désormais été débattus en profondeur. En outre, les mutations profondes que traverse l'Union européenne, l'expansion de ses activités et, ce qui n'est pas le moins important, son rôle international croissant dans une société mondialisée, sont autant d'arguments de poids - comme le souligne le début du présent rapport - contre un nouvel ajournement de la reconnaissance explicite des droits fondamentaux.

Plus que jamais, l'heure n'est pas à de nouvelles délibérations, mais à la prise d'une décision claire. Plutôt que de concentrer tous les efforts sur la formulation d'une nouvelle "Bill of Rights", il conviendrait en particulier de fonder la reconnaissance des droits sur la Convention européenne des droits de l'homme, qui est devenue, par la jurisprudence de ses organes, une "Bill of Rights" commune à l'Europe.

Il ne s'agit pas, cependant, d'isoler et de choisir uniquement les droits qui, au vu de son histoire et de ses missions, semblent concerner particulièrement l'Union européenne. Au contraire, l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme doit intégrer le fait que l'Union européenne traverse un processus de mutations structurelles, comme le montre en particulier l'importance croissante du deuxième et du troisième "pilier". Il est possible que des droits qui semblent parfaitement étrangers à l'Union prennent de plus en plus d'importance, à mesure que l'attention se portera sur de nouveaux aspects, tels que la coopération judiciaire et policière dans les affaires criminelles.

Les droits visés aux articles 2 à 13 de la Convention européenne des droits de l'homme devraient dès lors être incorporés dans leur intégralité dans le droit communautaire, conjointement avec ceux qui figurent dans les protocoles de cette même convention. Sont concernés:

- *le droit à la vie;*
- *l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants;*
- *l'interdiction de l'esclavage, de la servitude et du travail forcé ou obligatoire;*
- *le droit à la liberté et à la sûreté;*
- *le droit à une audition équitable et publique, par un tribunal indépendant et impartial;*
- *le droit à ne pas être tenu coupable d'un délit en raison d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international;*
- *le droit au respect de la vie privée et familiale;*
- *le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion;*
- *le droit à la liberté d'expression;*
- *le droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association;*
- *le droit à se marier et à fonder une famille;*
- *le droit à un recours effectif en cas de violation de l'un de ces droits ou de l'une de ces libertés;*



- *le droit de propriété;*
- *le droit de vote;*
- *la liberté de circulation.*

Deuxièmement, il convient d'ajouter, lorsque cela semble nécessaire, des dispositions qui précisent et complètent la Convention européenne des droits de l'homme. Les exemples les plus évidents sont notamment les suivants:

- *le droit à l'égalité des chances et de traitement, sans distinction fondée sur la race, la couleur, l'origine ethnique, nationale ou sociale, la culture, la langue, la religion, la conscience, les convictions, l'opinion politique, le sexe, la situation de famille, les responsabilités familiales, l'orientation sexuelle, l'âge ou un handicap;*
- *le libre choix de la profession;*
- *le droit de limiter l'utilisation de données à caractère personnel;*
- *le droit au regroupement familial;*
- *le droit de négocier collectivement et de recourir à l'action collective en cas de conflit d'intérêts;*
- *le droit à l'information, à la consultation et à la participation, pour ce qui concerne les décisions qui touchent les intérêts des travailleurs.*

Dans certains cas, cette dernière liste étend des droits déjà présents dans la Convention européenne des droits de l'homme ou dans ses protocoles (ex: non-discrimination et liberté d'association). Dans d'autres, elle consacre des droits acceptés depuis longtemps en tant que droits sociaux fondamentaux.

Lors de la définition des droits fondamentaux, il conviendrait également de tenir compte d'autres traités internationaux de sauvegarde des droits de l'homme. Concernant les droits sociaux, l'attention devrait aussi se porter, en particulier, sur les conventions de l'OIT, notamment celles qui concernent la liberté d'association (n° 87 et 98) et la discrimination dans l'emploi (n° 111), ainsi que sur la déclaration tripartite de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, adoptée en juin 1998.

L'énumération de droits fondamentaux n'est, cependant, qu'une étape intermédiaire. Elle traduit l'état actuel des choses mais, dans le même temps, elle ouvre la voie à de futurs ajouts, c'est-à-dire à l'inclusion de droits concernant en particulier la protection de l'environnement et les conséquences d'une biotechnologie en développement rapide sur l'intégrité et l'auto-détermination de la personne. À cet égard, l'Union européenne devrait utiliser la procédure suivie pour les technologies de l'information et des communications, où un large débat sur les caractéristiques et les conséquences de la "société de l'information" a eu lieu au sein d'un forum spécial mis en place par la Commission. Ce débat a révélé la nécessité de règles de sauvegarde des droits fondamentaux et a favorisé l'adoption des mesures requises. De même, un débat tout aussi intensif sur l'opportunité et les répercussions de la biotechnologie devrait avoir lieu, de manière à cerner et à formuler les points qu'il conviendrait d'ajouter à la liste des droits fondamentaux.

En résumé, il convient de considérer la reconnaissance des droits fondamentaux comme un processus dont la première phase devrait déboucher sur l'énumération d'un socle de droits incorporant et développant la Convention européenne des droits de l'homme, mais qui, en particulier dans le contexte des décisions de la CJCE et de la Cour européenne des droits de l'homme, devrait aboutir en fin de compte à une reformulation des droits fondamentaux adaptée aux expériences et aux exigences de l'Union européenne.

Cependant, même à long terme, le processus d'établissement et de détermination des droits fondamentaux devrait demeurer ouvert, sous peine de priver l'Union européenne de la possibilité d'adapter les principes qui la guident aux besoins d'une société marquée par des mutations constantes, qui continueront à poser de nouveaux défis sur le plan des droits fondamentaux, comme l'illustrent l'expérience des technologies de l'information et des communications et celle de la biotechnologie.

Quelque impérative que puisse être une reconnaissance explicite des droits fondamentaux, l'Union européenne ne doit pas négliger les politiques fondamentales, tout aussi importantes, visées par exemple aux articles 136 et 137 du traité CE. Ces droits et ces politiques sont des parties intégrantes et étroitement liées du système unique de règles fondamentales qui régit les activités de l'Union européenne. Même si des mécanismes différents assurent leur application, il est impossible de les séparer. Dès lors, le fait d'insister sur la formulation des droits fondamentaux ne doit pas conduire à négliger les politiques fondamentales.

#### *10. Forme et emplacement*

Tous les droits devraient figurer dans un texte unique. Il convient d'abandonner à la fois la présente dispersion à travers les traités et les larges références à diverses sources internationales et supranationales, de manière à assurer la clarté qu'exige le caractère fondamental de ces droits. Il y a donc lieu d'énumérer explicitement ces derniers, même lorsqu'un document donné, en l'occurrence la Convention européenne des droits de l'homme, en contient un grand nombre.

Le texte énumérant les droits devrait être inséré dans une partie ou dans un titre particulier des traités. L'endroit choisi devrait clairement montrer l'importance primordiale des droits fondamentaux et indiquer sans l'ombre d'un doute possible que les activités de l'Union européenne doivent, en tous temps et en toutes circonstances, être guidées par le respect de ces droits.

## V. ANNEXE

### COMPOSITION DU GROUPE D'EXPERTS

- **Président: Spiros SIMITIS**  
Professeur de droit civil et du droit du travail, université de Francfort; directeur du Centre de Recherche pour la Protection des Données, université de Francfort
- **Christine BELL**  
Directeur du Centre for International and Comparative Human Rights Law, Queen's University of Belfast
- **Lammy BETTEN**  
Professeur de droit européen; directeur du Centre for European Legal Studies, University of Exeter
- **Jochen Abr. FROWEIN**  
Professeur de droit public, université de Heidelberg; directeur du Max-Planck-Institut pour le droit public et droit international comparé; ancien vice-président de la Commission des droits de l'homme
- **Pirkko K. KOSKINEN**  
Ancien Professeur de droit du travail (université de Laponie); médiateur adjoint de 1988 à 1995
- **Lorenzo MARTIN RETORTILLO**  
Professeur de droit public; ancien directeur de l'Institut des droits de l'homme, université Complutense de Madrid
- **Alessandro PIZZORUSSO**  
Professeur de droit constitutionnel, université de Pise
- **Jean ROSSETTO**  
Professeur de droit public; directeur du GERCIE (Groupe d'études et de recherches sur la coopération internationale et européenne) (Institut de droit européen - université de Tours)