



## VALISE PÉDAGOGIQUE "ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE"

### 52.- LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE APRÈS LE TRAITÉ DE LISBONNE

Type de document	Niveau des apprenants		
	Secondaire I 1	Secondaire II 2	Adultes 3
R		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1er décembre 2009, représente une étape majeure dans l'évolution de la protection des droits fondamentaux en Europe. D'une part, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne bénéficie enfin du statut d'acte juridiquement contraignant, de sorte que la Cour de justice de l'Union européenne ainsi que les juridictions nationales disposent désormais d'un texte ayant vocation à servir de source principale lorsqu'ils doivent s'acquitter de leur tâche de veiller au respect des droits fondamentaux dans le cadre de l'interprétation et de l'application du droit de l'Union.

Et si la Charte offre une cristallisation heureuse de droits dérivant de sources nationales, européennes et internationales, elle n'a pas toutefois la portée révolutionnaire que certains lui prêtent et reste malheureusement encombrée d'un certain nombre de dispositions alambiquées, pour ne pas dire superflues, qui rendent son interprétation et application malaisées.

D'autre part, le traité de Lisbonne prévoit que l'Union adhère à la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH). Ainsi, le nouvel article 6(2) du Traité de l'Union européenne (TUE) offre enfin à l'Union une base juridique expresse qui non seulement l'autorise à adhérer à la CEDH mais impose une obligation de s'employer à négocier une telle adhésion.

#### 1.-LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX

Le Traité de Rome (1957) établissant la Communauté Économique Européenne (CEE) a longtemps gardé le silence sur la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique de la Communauté. S'il faisait tout de même référence au principe de non-discrimination fondée sur la nationalité et à certains droits des travailleurs, le traité a été critiqué au motif qu'il ne consacrait pas de véritable déclaration des droits. Parmi les raisons avancées pour expliquer cette situation, retenons que l'idée d'inclure une déclaration des droits détaillée aurait été rejetée au motif qu'elle aurait pu apparaître comme une extension indue des pouvoirs de la CEE, et dont l'objectif premier était l'intégration économique par l'établissement d'un marché commun. Par ailleurs, une autre organisation était déjà en charge de la protection des droits fondamentaux en Europe : le Conseil de l'Europe fondé en 1949.

L'absence de dispositions spécifiques et exhaustives pour la protection des droits fondamentaux ne s'est pas cependant traduite par une absence de protection juridique. Dès 1969, et pour répondre aux craintes exprimées par certaines cours nationales, la Cour de Justice (CJUE) affirma finalement que les droits fondamentaux forment une part intégrante des principes généraux du droit dont elle assure le respect. Depuis lors, la CJUE a régulièrement interprété ou vérifié la validité des mesures communautaires à la lumière des droits fondamentaux tels qu'ils sont protégés dans l'ordre juridique de la Communauté.

## 2.- LE TRAITÉ DE LISBONNE

Le changement le plus important et immédiat est relatif au statut de la Charte. Tel que révisé par le Traité de Lisbonne, l'article 6(1) du Traité de l'Union européenne (TUE) stipule que l'Union « reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adoptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités ».

Le nouvel article 6(2) TUE prévoit que l'Union « adhère » à la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) – cette disposition n'ouvre donc pas une option – et précise que « cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités ».

De nombreux arguments ont été avancés en faveur de l'adhésion de l'Union à la CEDH. Il est sans doute utile de mentionner brièvement les plus importants, ne serait-ce que pour démontrer que les préoccupations juridiques ne sont pas forcément les plus décisives. L'adhésion de l'Union à la CEDH a tout d'abord été défendue au nom de son importance symbolique, car elle enverrait un message positif en ce qui concerne l'attachement de l'Union à la protection des droits de l'Homme à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières. En second lieu, l'adhésion de l'Union à la CEDH permettrait également d'envoyer un signal fort de cohérence entre le système juridique européen et les systèmes juridiques nationaux. Pour les non-spécialistes, il peut être en effet assez difficile de comprendre pourquoi l'Union n'est pas formellement soumise à la CEDH alors que tous les États qui la composent sont membres du Conseil de l'Europe et que l'adhésion à la CEDH est une des conditions d'entrée dans l'Union. Des arguments plus juridiques ont été offerts. Par exemple, l'adhésion de l'Union à la CEDH a été défendue au motif qu'elle offrirait aux citoyens une protection contre les actes de l'Union similaire à celle dont ils bénéficient déjà contre les mesures nationales. On présume souvent qu'une telle réforme est nécessaire pour prévenir toute divergence potentielle entre la CJUE et la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne la définition des standards relatifs aux droits fondamentaux. De ce point de vue, le fait que la CJUE puisse être soumise à une supervision directe, spécialisée et juridictionnelle de la même manière que les juridictions nationales est envisagé comme une évolution souhaitable.

## 3.- LES DROITS FONDAMENTAUX COMME PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT

Tel que révisé par le Traité de Lisbonne, l'article 6(3) du TUE dispose que « les droits fondamentaux, tels qu'ils sont 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, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux ».

### 3.1.- "Nouveaux" droits contre droits existants

La Charte « réaffirme » – dans le respect des compétences et des tâches de l'Union, ainsi que du principe de subsidiarité – les droits fondamentaux tels qu'ils résultent de différentes sources, parmi lesquelles la CEDH, les traditions constitutionnelles nationales et les obligations internationales des États membres, les Chartes Sociales de l'Union et du Conseil de l'Europe, ainsi que la jurisprudence de la CJUE et de la Cour européenne des droits de l'homme.

Une lecture rapide des 50 « *droits, libertés et principes* » énoncés par la Charte devrait conduire l'observateur à conclure que la description la plus appropriée est sans doute celle qui présente la Charte comme une cristallisation heureuse des droits fondamentaux existants en vertu des sources précédemment mentionnées. De plus, le vocabulaire employé par les rédacteurs de la Charte renvoie à des dispositions nationales, communautaires et internationales. Il est cependant possible de défendre l'idée selon laquelle certains droits énoncés par la Charte sont "nouveaux", dans la mesure où la CJUE doit encore les garantir explicitement en tant que principes généraux du droit. En pratique, un peu plus de la moitié des droits énoncés par la Charte codifie des principes généraux du droit de l'Union consacrés par la CJUE. On peut qualifier de "nouveaux" non pas les droits modernes et innovants auxquels la Charte se réfère occasionnellement (par exemple le droit à la protection des données à caractère personnel, le droit à un haut niveau de protection de l'environnement, etc.) mais plutôt le fait que ces droits, qui ne sont sans doute pas de nouveaux droits puisqu'ils bénéficient déjà d'une protection en vertu de divers instruments juridiques, n'avaient jusqu'ici jamais été considérés comme des droits fondamentaux dans le cadre de l'Union. En d'autres termes, alors que des droits comme le droit à une bonne administration ou le droit d'accéder à la prévention en matière de santé bénéficiaient déjà d'un degré variable de protection en droit de l'Union et dans la plupart des États membres sur la base du droit national et/ou d'engagements juridiques internationaux, leur consécration en tant que droits fondamentaux était manquante.

Ce nouveau "label" ne les transforme pas toutefois en droits individuels directement opposables du fait du changement de statut de la Charte. C'est d'ailleurs vrai pour l'ensemble des droits, libertés et principes énoncés par la Charte, ce qui signifie que les individus n'ont pas gagné de nouvelles "options" pour contester la légalité des actes pris par les institutions européennes ou les États membres. De manière similaire, le changement de statut de la Charte n'a pas conféré à l'Union de nouveaux pouvoirs, ou signifie que la Charte est maintenant devenue l'équivalent du *Bill of Rights* américain.

### 3.2.- Une charte fédérale des droits ?

Un autre point de contestation est la question de savoir si la CJUE est désormais habilitée à contrôler toute disposition du droit national à la lumière de la Charte. Même dans des domaines où l'Union peut légiférer, le champ d'application de la Charte n'est pas illimité. La Charte confirme que les autorités nationales, quand elles agissent en dehors du champ d'application du droit de l'Union, ne sont pas liées par ses dispositions. Les individus n'ont pas maintenant obtenu le droit d'exercer un recours à l'encontre de tout acte adopté par une autorité publique nationale ou européenne, dans n'importe quelle situation, sur la base de n'importe quelle disposition de la Charte.

### 3.3.- Aspects particuliers

La Charte a parfois été dénoncée comme un handicap potentiel pour les entreprises au motif qu'elle conférerait aux droits socio-économiques un caractère opposable qui n'aurait été jusqu'ici conféré qu'aux seuls droits civils et politiques. Indéniablement, la Charte va au-delà des droits contenus dans la CEDH en incluant une palette impressionnante et " progressiste " de droits économiques et sociaux (Cf. titre IV, intitulé "Solidarité"). Les droits socio-économiques mentionnés dans la Charte sont principalement issus de la Charte sociale du Conseil de l'Europe de 1961, révisée en 1996, la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs et de différentes directives communautaires.

Le gouvernement britannique, toujours aussi méfiant à l'encontre des droits socio-économiques, parvint en 2004 à négocier l'incorporation malencontreuse d'un nouvel article 52(6) selon lequel « *les législations et pratiques nationales doivent être pleinement prises en compte comme précisé dans la présente Charte* ». Cette réserve n'a pas grand sens puisque la Charte, par définition, peut uniquement s'appliquer aux situations soumises au droit européen. La référence aux lois et pratiques nationales paraît ne devoir qu'obliger les institutions de l'Union à les prendre formellement en compte lorsqu'il s'agit d'adopter une nouvelle législation. Quoiqu'il en soit, l'opportunité de diminuer le champ d'application de la Charte, et d'empêcher son application au Royaume-Uni, apparut par trop tentante. Un nouveau protocole fut alors négocié afin de satisfaire le souhait du gouvernement britannique de « clarifier certains aspects de l'application de la Charte (Considérant 8) ». Ce protocole, que le Président polonais Lech Kaczynski décida de rejoindre, devrait s'appliquer aussi à la République tchèque après un accord de dernière minute avec le Président tchèque Vaclav Klaus en octobre 2009.

Une rapide lecture du protocole britanno-polonais suffit pour comprendre que ce dernier n'offre pas un "opt-out" général ou un régime dérogatoire effectif à la Charte. Il clarifie plutôt son "application" en relation avec les lois et l'action administrative de ces deux pays. En d'autres termes, le protocole n°30 n'y rend pas la Charte totalement inapplicable. Une brève évaluation des deux dispositions absurdement formulées contenues dans le protocole confirme qu'il a essentiellement été conçu pour des raisons de politique interne.

Pour conclure, le Royaume-Uni et la Pologne n'ont pas obtenu le droit de déroger à la Charte. Ils ont obtenu un protocole qui obscurcit plutôt qu'il n'éclaire la manière dont doit être interprétée et appliquée la Charte.

## 4.- RELATIONS AVEC LA CEDH

L'argument selon lequel la Charte garantit des standards de protection plus faibles que ceux de la CEDH doit être évoqué.

Pour l'énoncer de manière concise, cette critique n'est pas pertinente. Non seulement l'article 6(3) du TUE réitère le principe traditionnel selon lequel les droits fondamentaux, tels que garantis par la CEDH, « *font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux* », l'article 52(3) de la Charte stipule que dans la mesure où celle-ci contient des droits qui correspondent aux droits garantis par la CEDH, « *leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention* ». En plus de ce "standard minimum", il est spécifié que cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit européen accorde une protection plus étendue. Il semble, par conséquent, difficile de soutenir que le changement de statut juridique de la Charte aura un impact préjudiciable sur la relation entre les

systèmes de protection des droits fondamentaux de l'Union et du Conseil de l'Europe. La Charte remplit plutôt désormais une position au sein de l'Union équivalente à toute déclaration de droits juridiquement contraignante au niveau national. De plus, il peut être raisonnablement avancé que la Charte constitue un instrument plus progressiste et innovant que la CEDH. Finalement, il n'y a aucune raison pour que la CJUE ne continue pas à tenir compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme lorsqu'elle développe sa propre jurisprudence sur les droits fondamentaux.

## 5.- ACCÈS AUX TEXTES DE RÉFÉRENCE :

Conseil de l'Europe : La Convention européenne des Droits de l'homme

[http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/086519A8-B57A-40F4-9E22-3E27564DBE86/0/CONVENTION\\_FRE\\_WEB.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/086519A8-B57A-40F4-9E22-3E27564DBE86/0/CONVENTION_FRE_WEB.pdf)

Conseil de l'Europe : La Charte sociale européenne

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ESCRBooklet/French.pdf>

Union européenne : Charte des droits fondamentaux

[http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf)

Auteur : RICHARD STOCK, Centre européen Robert Schuman, 2012

Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité de l'auteur et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union européenne ou des partenaires au projet.



Licence de libre diffusion *Creative Commons* : le document peut être librement utilisé, à la condition de l'attribuer à l'auteur en citant son nom ; seules les utilisations non commerciales sont autorisées (les utilisations commerciales restent soumises à autorisation) ; les modifications doivent d'être assorties des mêmes options *Creative Commons* que le document initial.

Ce document est extrait de la **VALISE PÉDAGOGIQUE SUR L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE** (qui existe en allemand, anglais, bulgare, croate, français et polonais) destinée à l'enseignement secondaire (I & II) et aux activités d'animation européenne des ONG engagées dans l'éducation à la citoyenneté démocratique active (Académies européennes, Maisons de l'Europe, etc.). Elle a été produite, dans le cadre d'un projet cofinancé par l'Union européenne (programme PRINCE), par l'Académie européenne de Berlin (porteur de projet), l'Association bulgare des enseignants d'allemand (BDV), le Centre européen Robert Schuman (CERS) à Scy-Chazelles, le Conseil Atlantique de Croatie et la Fondation polonaise Robert Schuman.



La valise pédagogique "Élargissement de l'Union européenne" a été élaborée avec l'aide de l'Union européenne (programme PRINCE).

