



Journal des tribunaux

24 mars 2001
120^e année - N° 6005

Bureau de dépôt : Charleroi X
Hebdomadaire, sauf juillet/août

Editeurs : LARCIER, rue des Minimes, 39 - 1000 BRUXELLES

Edmond Picard (1881-1900) - Léon Hennebicq (1901-1940) - Charles Van Reepinghen (1944-1966) - Jean Dal (1966-1981)

12 ISSN 0021-812X

LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Le 7 décembre 2000, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne était solennellement proclamée par le Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne et le Parlement européen. La méthode d'élaboration de la Charte est originale dans le système décisionnel de l'Union. Le document qui en est issu, s'il demeure ambigu sur plusieurs points, recèle des potentialités considérables, particulièrement dans le domaine des droits sociaux. L'étude qui suit constitue une première évaluation de la Charte : le bilan de celle-ci devra attendre, pour pouvoir être fait, les premières applications auxquelles elle donnera lieu.

1 LE CONTEXTE

1. — Le mandat du Conseil européen de Cologne

C'est au Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999 que les chefs d'Etat et de gouvernement des quinze Etats membres de l'Union européenne annoncèrent, dans ce qui fut l'un des derniers actes de la présidence allemande, leur intention d'« établir une charte des droits fondamentaux afin d'ancrer leur importance exceptionnelle et leur portée de manière visible pour les citoyens de l'Union ». Il est douteux qu'ils s'attendaient alors à provoquer un tel remous au sein de l'Union, et particulièrement au sein d'une société civile de plus en plus présente sur la scène européenne. En effet, tout semblait avoir été réfléchi pour éviter que l'entreprise ne déborde de son lit.

D'abord, le mandat des négociateurs de la Charte était strictement limité. Il ne s'agissait pas d'innover, mais de codifier l'acquis de l'Union européenne en matière de droits fon-

damentaux, en inscrivant dans un texte unique trois catégories de droits : « les droits de liberté et d'égalité, ainsi que les droits de procédure tels que garantis par la Convention européenne (des droits de l'homme) et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes des Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire » ; « les droits fondamentaux réservés aux citoyens de l'Union » ; enfin, « les droits économiques et sociaux tels qu'énoncés dans la Charte sociale européenne et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (...) dans la mesure où ils ne justifient pas uniquement des objectifs pour l'action de l'Union ». Or, depuis plus de trente ans, la Cour de justice des C.E. a développé une jurisprudence importante qui fait figurer les droits fondamentaux parmi les principes généraux du droit communautaire dont elle assure le respect (1) et la deuxième partie du Traité instituant la Communauté européenne (art. 17 à 22 C.E.) comprend déjà une liste de droits liés à la citoyenneté de l'Union. Le risque était dès lors limité qu'en reprenant ces droits — en rendant visible l'invisible, selon l'excellente expression de M. J.-P. Jacqué — les rédacteurs de la Charte ne prennent leurs mandats par surprise.

Pas plus qu'il ne revenait aux rédacteurs de la Charte d'inventer de nouveaux droits fondamentaux, il ne leur était demandé de se prononcer sur l'insertion éventuelle de la Charte dans les Traités (« il faudra examiner si et, le cas échéant, la manière dont la Charte pourrait être intégrée dans les Traités », énonçait à ce propos le mandat de Cologne) ou sur les conditions qui devraient être satisfaites pour qu'une telle insertion ait lieu. De longue date, la doctrine et la Cour de justice des C.E. elle-même ont fait remarquer que les voies d'accès au juge communautaire, notamment dans le cadre du recours direct en annulation introduit par le particulier (2), sont insuffisantes à assurer une protection efficace des droits fondamentaux (3), problème que l'extension des

(1) C.J.C.E., 12 nov. 1969, *Stauder c. Ville d'Ulm*, 29/69, *Rec.*, p. 419; C.J.C.E., 17 déc. 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH*, 11/70, *Rec.*, p. 1125; C.J.C.E., 14 mai 1974, *Nold*, 4/73, *Rec.*, p. 491.

(2) Article 230, al. 4, C.E.

(3) Cette dénonciation est ancienne : voy. M. Fromont, « L'influence du droit français et du droit alle-

S O M M A I R E

- La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, par E. Bribosia et O. De Schutter 281
- Filiation paternelle - Contestation de la paternité du mari - Différence de situation entre la mère et le mari (Cour d'arbitrage, 21 décembre 2000) 297
- Appel en matière répressive - Suppression du sursis et allongement de l'emprisonnement subsidiaire - Aggravation de la peine - Cassation en matière répressive (Cass., 2^e ch., 4 avril 2000) 299
- Responsabilité des pouvoirs publics - Officier de l'état civil - Reconnaissance paternelle sans consentement de la mère - Filiation paternelle - Nom - Reconnaissance postérieure à la filiation maternelle (Civ. Liège, 3^e ch., 17 novembre 2000, observations de Y.-H. Leleu) 299

2001

281

NOUVEAU

Dans la collection *Les Dossiers du J.T.*

La réforme des services de police

Commentaire de la loi du 7 décembre 1998, par Gil L. Bourdoux et Christian De Valkeneer.

Voyez dépliant au centre de ce journal

Egalement chez LARCIER :

La tromperie dans l'administration de la preuve pénale,

par Christian De Valkeneer.

Edition 2000, 712 pages 5.650 BEF

La loi sur la fonction de police,

par Gil L. Bourdoux et Christian De Valkeneer.

Edition 1993, 352 pages 2.680 BEF

champs d'activité de l'Union européenne n'a fait qu'accentuer; quant à la question de l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, elle figure à l'ordre du jour depuis dix ans (4), et bien qu'elle ait été provisoirement close après un avis retentissant de la Cour de justice des C.E. estimant qu'une modification des Traités était requise à l'effet de la réaliser (5), un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme rendu quelques mois avant le Conseil européen de Cologne venait d'en souligner à nouveau l'actualité (6). Mais ces questions, pourtant décisives pour la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne, ne figuraient pas parmi celles que l'« enceinte » constituée à la fin 1999 avait la liberté d'aborder.

Plus important encore, il était entendu que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — élaborée dans un cadre distinct de celui de la Conférence intergouvernementale de réforme des Traités qui allait déboucher sur le Traité de Nice — ne pourrait aboutir à

une extension des compétences de la Communauté ou de l'Union européennes, ce qu'à présent l'article 51, § 2, de la Charte, est venu stipuler de la façon la plus nette (« La présente Charte ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour la Communauté et pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies par les Traités »). Cela signifiait que les droits stipulés ne pouvaient servir que de « boucliers » par rapport aux actes des institutions de l'Union ou aux actes des Etats membres adoptés dans le domaine d'application du droit de l'Union européenne. Ils auraient donc un effet purement *négatif*, celui d'arrêter le pouvoir exercé tantôt par l'Union, tantôt par les Etats membres, en fonction de leurs compétences respectives : en aucune manière, ces droits ne pouvaient-ils être conçus comme des « épées », permettant de réclamer de ces pouvoirs qu'ils étendent leurs compétences, ou exercent des compétences qu'ils détiennent déjà, afin de garantir l'exercice des droits en cause, ou afin de leur offrir une protection plus efficace.

A travers ces restrictions apportées au mandat de l'enceinte chargée de l'élaboration de la Charte, les Etats membres avaient voulu affirmer leur maîtrise du processus qu'ils venaient de déclencher au Conseil européen de Cologne. Au moment de définir la composition et les méthodes de travail de l'« enceinte » chargée de la rédaction de la Charte, le Conseil extraordinaire de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 avait donné l'impression de vouloir s'assurer encore mieux ce contrôle. Certes, au nombre de quinze, les représentants des chefs d'Etat et de gouvernement (7) n'étaient que minoritaires au sein de cette assemblée comprenant au total soixante-deux membres. Mais d'une part, les sensibilités nationales étaient fortement présentes : alors que la Commission européenne devait déléguer un représentant à l'enceinte et le Parlement européen seize de ses membres, les Parlements nationaux étaient représentés par trente délégués (8). D'autre part, il était prévu que le secrétariat de l'enceinte soit assuré par le secrétariat général du Conseil, ce qui garantissait un certain contrôle de celui-ci sur l'évolution des travaux (9).

Malgré les précautions qu'il avait prises, l'entreprise a-t-elle progressivement échappé au Conseil qui l'avait fait naître? A la veille du sommet de Nice, le 7 décembre 2000, au terme d'un processus ayant duré plus d'un an, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a été solennellement proclamée conjointement par le Conseil, la Commission européenne et le Parlement européen (10). Formellement, elle se présente comme un instrument non juridiquement obligatoire. Mais la dégradation de la Charte parmi les textes « C » du *Journal officiel*, qui regroupe les informations et communications, c'est-à-dire les textes non contraignants, constitue en un

sens un hommage au travail qui a été effectué : si les rédacteurs n'étaient parvenus qu'à un texte sans aspérités, parfaitement inoffensif, ils auraient effrayé moins de monde. Or, sur le terrain des droits sociaux en particulier, celui où les oppositions idéologiques ont été les plus fortes, ces oppositions ont été surmontées, pour une large part, au cours des travaux. En dépit de l'étroitesse du carcan imposé aux rédacteurs de la Charte, les Etats membres semblent ainsi avoir été dépassés par le processus, au fil du développement de celui-ci. L'entreprise leur a d'ailleurs échappé symboliquement dès février 2000, lorsque l'« enceinte » a choisi de se dénommer « Convention », afin de marquer le caractère presque constitutionnel de la démarche qu'elle entamait.

2. — La valeur juridique de la Charte

Dans l'immédiat, quelle valeur juridique reconnaître à la Charte? Celle-ci possède-t-elle une portée autre que celle, purement symbolique, qu'a eue la Déclaration des droits et libertés fondamentaux adoptée par le Parlement européen le 12 avril 1989 (11), et qui a constitué une référence permanente des rédacteurs de la Charte de 2000? Alternativement, son sort serait-il celui de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (12), adoptée en décembre 1989 par onze Etats sur les douze Etats alors membres de la Communauté européenne, et qui, sans être juridiquement contraignante, a néanmoins servi à la Commission à justifier certaines initiatives en matière sociale? La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a cette portée symbolique, et son appropriation sera du reste facilitée par le style très dépouillé de son écriture; et on verra qu'elle peut fournir leur justification à de nouvelles initiatives communautaires. Mais elle est aussi davantage. Certes, les propositions qui avaient été émises quant à l'insertion de la Charte dans les Traités (13) ou, à défaut,

(11) *J.O.C.E.* C 120, 16 mai 1989, p. 51.

(12) COM(89) 471 final.

(13) La question de savoir si la Charte sera intégrée dans les Traités et, le cas échéant de quelle manière, ne fait pas l'objet d'un consensus entre les Etats membres. Alors que le Royaume-Uni, l'Irlande, les Pays-Bas et le Danemark ont affirmé au sommet européen de Biarritz d'octobre 2000 qu'ils refusaient la perspective d'un texte contraignant, la Belgique (voy. notam., la contribution de M. Jean-Luc Dehaene, représentant personnel du gouvernement belge, du 28 septembre 2000, CHARTE 4952/00, CONTRIB 352), l'Espagne et l'Italie, par exemple, souhaitent lui conférer une force obligatoire. Les institutions communautaires se sont exprimées en faveur du caractère contraignant de la Charte et de son intégration dans les Traités. Le Parlement européen a déposé une proposition expresse en vue d'une référence à la Charte dans les Traités et s'est systématiquement prononcé en faveur de son intégration dans ceux-ci (voy. notam., résolution A5-0064/2000 du Parlement européen sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 16 mars 2000, publiée sous le procès-verbal de la session plénière du 16 mars 2000 et résolution B5-767/2000 du Parlement européen sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 16 mars 2000, publiée sous le procès-verbal de la session plénière du 3 octobre 2000). La Commission

mand sur les conditions de recevabilité du recours en annulation devant la Cour de justice des Communautés européennes », *R.T.D.E.*, 1966, p. 47; A. Barav, « Direct and Individual Concern : An Almost Insurmountable Barrier to the Admissibility of Individual Appeal to the E.E.C. Court », *C.M.L. Rev.*, 1974, p. 191. Plus récemment, voy. D. Waelbroeck et A.-M. Verheyden, « Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires à la lumière du droit comparé et de la Convention européenne des droits de l'homme », *C.D.E.*, 1995, p. 440; G. Vandersanden, « Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées », *C.D.E.*, 1996, p. 535; ou C. Harlow, « Access to Justice as a Human Right : The European Convention and the European Union », in Ph. Alston (éd.) *The E.U. and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 187. En sens contraire : P. Nihoul, « La recevabilité des recours en annulation introduits par un particulier à l'encontre d'un acte communautaire de portée générale », *R.T.D.E.*, 1994, p. 171. Dans son rapport de mai 1995 sur certains aspects de l'application du Traité sur l'Union européenne, la Cour de justice des C.E. note : « L'on peut (...) se demander si le recours en annulation prévu par l'article 173 du T.C.E. (devenu art. 230 C.E.) (...) qui n'est ouvert aux particuliers qu'à l'égard des actes qui les concernent directement et individuellement est suffisant pour leur garantir une protection juridictionnelle effective contre les atteintes à leurs droits fondamentaux pouvant résulter de l'activité législative des institutions » (pt 20). L'on revient sur cette question ci-dessous.

(4) Voy. la Communication de la Commission concernant l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 19 novembre 1990, *Doc. SEC (90)*, 2087 final - C3-022/93; O. De Schutter, « L'adhésion des Communautés européennes à la Convention européenne des droits de l'homme », *C.H. du C.R.I.S.P.*, n° 1440, 1994.

(5) C.J.C.E., 28 mars 1996, avis 2/94, *Rec.*, p. I-1759. Sur cet avis, O. De Schutter et Y. Lejeune, « L'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme - A propos de l'avis 2/94 de la Cour de justice des C.E. », *C.D.E.*, 1996, p. 555; P. Wachsmann, « L'avis 2.94 de la Cour de justice relatif à l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme », *R.T.D.E.*, 1996, p. 467.

(6) Cour eur. D.H., arrêt *Matthews c. Royaume-Uni* du 18 févr. 1999, *J.T.D.E.*, p. 65.

(7) Il s'agissait, pour la Belgique, de M. J.-L. Dehaene.

(8) Les deux représentants parlementaires pour la Belgique étaient MM. R. Lallemand (Sénat) et K. de Gucht (Chambre).

(9) M. J.-P. Jacqué, directeur du service juridique du Conseil, était secrétaire de l'enceinte; M. G. de Kerchove, directeur au secrétariat général du Conseil, en était le secrétaire adjoint.

(10) *J.O.C.E.* C 364, 18 déc. 2000, p. 1.

quant à une référence expresse à celle-ci à l'article 6 du Traité sur l'Union européenne (14) n'ont pas abouti dans le cadre de la Conférence intergouvernementale préalable au Traité de Nice. La question du statut de la Charte a dès lors été différée. Elle a été inscrite à l'ordre du jour du processus concernant l'avenir de l'Union, engagé en 2001 et devant déboucher, dans un premier temps, sur une déclaration de Laeken (décembre 2001) précisant les initiatives à prendre et, dans un second temps, sur des modifications des Traités à adopter dans le cadre d'une nouvelle Conférence intergouvernementale convoquée en 2004 (15).

Pourtant, dans sa communication sur la nature de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Commission européenne souligne que le processus d'élaboration de la Charte, impliquant toutes les sources de légitimité nationales et européennes, ne pourra être ignoré par les institutions qui l'auront proclamée solennellement, lorsqu'elles agiront dans le cadre de leurs pouvoirs législatifs respectifs (16). Par ailleurs, il est vraisemblable que la Cour de justice s'en inspirera pour définir les droits fondamentaux qui doivent être respectés en tant que principes généraux du droit communautaire (17). La méthode de la Cour de justice des C.E. a toujours consisté ici à utiliser des instruments non contraignants pour la Communauté européenne, comme source d'inspiration afin d'élucider progressivement le contenu de ces droits fondamentaux (18). La Charte, en tant

qu'elle a été élaborée et approuvée par les différentes institutions de l'Union européenne ainsi que par les Etats membres, par l'entremise des parlementaires nationaux et des représentants des gouvernements nationaux, pourrait constituer une source d'inspiration privilégiée de la Cour de justice des Communautés européennes, ainsi que sont déjà venues l'illustrer des conclusions rendues le 8 février 2001 par l'avocat général Tizzano (18bis). Enfin, le juge M. Wathelet a émis l'hypothèse que la Charte puisse être considérée comme un accord interinstitutionnel qui se verrait reconnaître un effet juridique en vertu de l'adage *patere legem quam ipse fecisti* : elle pourrait à ce titre être invoquée par exemple comme base d'un recours en annulation introduit par le Parlement européen (19) auprès de la Cour de justice des Communautés européennes à l'encontre d'un acte des institutions de l'Union qui ne respecterait pas une disposition de la Charte (20). Elle est donc déjà plus qu'une promesse : un instrument juridique dont l'effectivité dépendra de l'utilisation que les plaideurs en feront.

3. — Le domaine d'application de la Charte

Aux termes de l'article 51, § 1^{er}, de la Charte, les dispositions de celle-ci s'adressent « aux institutions et organes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux Etats membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives ». Pareille définition du champ d'application de la Charte rappelle celle utilisée dans la Déclaration des droits et libertés fondamentaux de 1989 (21). Elle se veut conforme à la jurispru-

dence actuelle de la Cour de justice des C.E. Celle-ci protège les droits fondamentaux uniquement en tant que principes généraux de droit communautaire, ce qui implique que « s'il incombe à la Cour d'assurer le respect des droits fondamentaux dans le domaine propre du droit communautaire, il ne lui appartient pas, pour autant, d'examiner la compatibilité, avec la Convention européenne [des droits de l'homme, qui constitue la principale source d'identification des droits fondamentaux reconnus dans l'ordre juridique communautaire], d'une loi nationale qui relève de l'appréciation du législateur national » (22). Les droits fondamentaux ne bénéficient donc pas en vertu du droit communautaire d'une protection indépendante. Ils ne peuvent être invoqués que soit vis-à-vis des actes des institutions de l'Union européenne, soit vis-à-vis des actes des autorités nationales qui présentent un lien de rattachement avec le droit communautaire : le juge communautaire ne pourra connaître des violations qui ont leur source dans des actes des Etats membres que lorsque les Etats membres appliquent le droit de l'Union, en assurant l'exécution ou la transposition (23); lorsqu'ils prétendent faire emploi d'une exception que le droit communautaire ménage à leur bénéfice (24); ou encore, lorsqu'ils s'inscrivent dans le cadre d'une procédure conduisant à l'adoption d'un acte communautaire (25).

Il est particulièrement regrettable que la formulation qu'on a citée de l'article 51, § 1^{er}, de la Charte (la Charte s'adresse aux Etats membres « uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union ») ne fasse allusion qu'à la première de ces trois situations où le respect des droits fondamentaux figurant parmi les principes généraux du droit communautaire dont la Cour assure le respect s'impose aux autorités nationales (26). Le risque de confusion qui en résulte est d'autant plus grand que, ainsi qu'on l'a vu, c'est sans doute d'abord à travers la jurisprudence de la Cour de justice des C.E. relative aux principes généraux du droit communautaire que les dispositions de la Charte seront appelées à produire des effets juridiques. Ici comme ailleurs (27), l'on aperçoit le danger qu'il y a à présenter la Charte comme une simple codification des acquis de l'Union européenne en matière de droits fondamentaux, alors qu'à certains égards, cette « codification » aboutit à en restreindre la portée. Est-ce au point que ce que l'on gagne en sécurité juridique, l'on risque de perdre du point de vue de l'étendue de la protection? La clause relative au « niveau de

européenne s'est elle aussi prononcée en faveur de l'intégration de la Charte « tôt ou tard » dans les Traités en considérant que la question pertinente est celle du moment et des modalités de cette intégration (communication de la Commission sur la nature de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Bruxelles, 11 oct. 2000, COM(2000) 644 final). Enfin, le Conseil économique et social (résolution du Comité économique et social, 1005/2000, 20 sept. 2000) et le Comité des Régions (résolution du Comité des Régions 140/2000, adoptée le 20 sept. 2000) se sont également prononcés en faveur du caractère contraignant de la Charte et de son intégration dans les Traités.

(14) La proposition minimaliste déposée par le Parlement européen dans le cadre de la Conférence intergouvernementale, qui consistait à mentionner la Charte de droits fondamentaux à l'article 6, § 2, du Traité sur l'Union européenne, a été rejetée, plusieurs Etats membres ayant émis des objections plus ou moins fortes quant à une telle mention. Voy. note de la présidence au conclave ministériel de la C.I.G. concernant l'insertion de la Charte des droits fondamentaux dans l'article 6 TUE (CONFER 4804/00, Bruxelles, 16 nov. 2000).

(15) Déclaration sur l'avenir de l'Union à inscrire à l'Acte final de la Conférence, annexe IV du Traité de Nice, texte provisoire agréé par la Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle, 12 déc. 2000, SN 533/00.

(16) Communication de la Commission sur la nature de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Bruxelles, 11 oct. 2000, COM(2000) 644 final, pt 10.

(17) Communication de la Commission sur la nature de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Bruxelles, 11 oct. 2000, COM(2000) 644 final, pt 10.

(18) Pour une synthèse de la jurisprudence de la C.J.C.E. en matière de protection des droits fondamentaux : voy. C.J.C.E., 18 déc. 1997, *Daniele Annibaldi c. Sindaco del Comune di Guidonia et*

Presidente Regione Lazio, C-309/96, *Rec.*, I-7493, pts 12 et 13.

(18bis) Dans ces conclusions rendues dans le cadre de l'affaire *B.E.C.T.U. c. Secretary of State for Trade and Industry* (C-173/99), M. Tizzano estime pouvoir appuyer l'interprétation de la directive 93/104/C.E. du 23 novembre 1993 sur le temps de travail, sur l'article 31, § 2, de la Charte, dont se déduirait le caractère fondamental du droit du travailleur à des congés payés annuels : la Charte, en effet, ne ferait que constater — et déclarer — des droits préexistants (voy. les §§ 26 à 28 des conclusions). Nous savons gré à M. S. van Drooghenbroeck d'avoir attiré notre attention sur cette référence.

(19) La modification de l'article 230 du Traité C.E., intervenue lors de l'adoption du Traité de Nice, prévoit dorénavant la possibilité pour le Parlement européen d'introduire un recours en annulation devant la Cour de justice, de manière générale et non plus seulement en vue de la sauvegarde de ses prérogatives : de requérant « semi-privilégié » qu'il était, le Parlement européen devient ainsi un requérant institutionnel privilégié devant la Cour.

(20) M. Wathelet, « Les conséquences de l'adoption de la Charte sur les rapports de l'ordre juridique communautaire avec la Convention européenne des droits de l'homme », intervention à la journée d'études organisée à l'U.C.L. le 15 décembre 2000, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - Son apport à la protection des droits de l'homme en Europe*.

(21) L'article 25, § 1^{er}, de cette Déclaration énonçait que celle-ci « protège toute personne dans le champ d'application du droit communautaire ».

(22) C.J.C.E., 11 juill. 1985, *Cinéthèque e. a.*, aff. jtes 60 et 61/84, *Rec.*, p. 2605 (pt 24).

(23) C.J.C.E., 13 juill. 1989, *Wachauf*, 5/88, *Rec.*, p. 2609 (pt 19).

(24) C.J.C.E., 28 oct. 1975, *R. Rutili*, 36/75, *Rec.*, p. 1219 (pt 32); C.J.C.E., 25 juill. 1991, *Commission c. Pays-Bas*, 353/89, *Rec.*, p. 4089 (pt 30); C.J.C.E., 18 juin 1991, *ERT*, C-260/89, *Rec.*, p. I-2925 (pt 43).

(25) C.J.C.E., 3 déc. 1992, *Borelli*, C-97/91, *Rec.*, p. I-6313 (pts 14 et 15).

(26) Sur ce point, voy. S. Kokoulis-Spiiotopoulos, « De Biarritz à Nice : le projet de Charte des droits fondamentaux est-il bien articulé avec le droit de l'Union? », *Gaz. Pal.*, 29-31 oct. 2000, n°s 303-305, p. 18.

(27) La même difficulté se fait jour dans le domaine des droits sociaux : voy. ci-dessous.

2001

283

protection » que contient la Charte (art. 53) semble en réalité pallier ce risque. Cette clause exclut, en effet, toute interprétation de la Charte qui aboutirait à restreindre les droits fondamentaux reconnus, notamment, par le droit de l'Union. Il faut comprendre par là, en particulier, que la jurisprudence de la Cour de justice des C.E. qui fait figurer ces droits parmi les principes généraux du droit communautaire n'est pas remise en cause par la Charte, y compris par l'étendue de la protection qu'elle confère vis-à-vis des actes des Etats membres. Mais si tel est bien le cas, cela ne constitue-t-il pas une raison supplémentaire de ne pas retenir une lecture excessivement timide de ce qu'il faut entendre comme constituant le « domaine d'application du droit communautaire » ?

4. — La structure de la Charte

Le texte de la Charte se présente sous la forme de 54 articles, divisés en sept chapitres. Six chapitres respectivement intitulés « Dignité », « Libertés », « Egalité », « Solidarité », « Citoyenneté » et « Justice », contiennent les droits proprement dits. Le dernier chapitre, « Dispositions générales », contient les clauses qu'on a qualifiées d'horizontales, relatives au champ d'application de la Charte (art. 51), à la portée des droits garantis (art. 52), au niveau de protection (art. 53), et à l'interdiction de l'abus de droit (art. 54). La répartition des droits fondamentaux au sein des six premiers chapitres ne suit pas fidèlement la division classique entre droits civils et politiques, d'une part, droits économiques et sociaux, d'autre part : au sein des chapitres « Dignité » et « Libertés » figurent des droits tels que le droit à l'éducation (art. 14) ou le droit « de travailler » (art. 15), qu'on classerait spontanément parmi les droits sociaux, alors qu'au sein du chapitre « Egalité », les trois articles consacrés à la non-discrimination [égalité en droit (art. 20), non-discrimination (art. 21), égalité entre hommes et femmes (art. 23)] figurent aux côtés de dispositions relatives aux personnes âgées ou à l'intégration des personnes handicapées, qui relèvent plutôt des politiques sociales. Quant au chapitre « Citoyenneté », il est mal nommé : signe sans doute du malaise qu'ont éprouvé les rédacteurs de la Charte au moment de tracer des distinctions parmi les titulaires des droits fondamentaux dont la vocation est universelle; quatre des huit articles qu'il contient garantissent des droits non aux citoyens de l'Union européenne, mais à « toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre ».

Notre présentation du contenu de la Charte abordera successivement les droits dits civils et politiques, les droits liés à la citoyenneté de l'Union européenne, et les droits sociaux. Nous ne retenons cette division qu'à des fins pédagogiques : nous partageons en effet la conviction des rédacteurs de la Charte que ces différentes catégories de droits non seulement sont indissociables, mais encore doivent bénéficier d'une même juridiction, et qu'à cet égard la structure retenue dans la Charte valait mieux que la répartition des droits au sein des trois « corbeilles » ainsi identifiées.

LES DROITS CIVILS ET POLITIQUES

La Charte regroupe les droits civils et politiques autour des valeurs fondamentales de dignité humaine (art. 1 à 5), de liberté (art. 6 à 19), d'égalité (art. 20 à 26) et de justice (art. 47 à 50). Conformément au mandat de Cologne (28), la Convention européenne des droits de l'homme a constitué ici la source d'inspiration privilégiée. Il faut en mettre en lumière les raisons [1.]. Nous consacrerons ensuite des développements spécifiques au droit à un recours effectif que reconnaît l'article 47. Ce droit renvoie, en effet, à la question plus générale des garanties dont jouissent les droits reconnus dans la Charte [2.].

1. — La référence à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et la clause « niveau de protection »

Le « modèle imposant » que constitue la Convention européenne des droits de l'homme dans le domaine des droits civils et politiques (29) en impose d'autant plus que cet instrument a pu s'adapter à l'évolution des circonstances et des mentalités grâce à l'apport d'une jurisprudence profuse, et de grande qualité, de la Cour européenne des droits de l'homme. En outre, la référence à la Convention européenne des droits de l'homme présentait pour les rédacteurs de la Charte un avantage stratégique : puisque tous les Etats de l'Union y sont parties, s'y référer n'impose pas de se livrer au maniement parfois délicat et plus laborieux du droit comparé.

Mais le choix de la Convention européenne des droits de l'homme comme « seuil minimum » de référence ne constituait pas simplement une solution de confort; elle s'imposait juridiquement. *Pacta sunt servanda* : les Etats membres ne peuvent, par leur participation à une organisation internationale — la Communauté ou l'Union européenne — se délier des obligations qu'ils ont contractées antérieurement à l'égard d'Etats tiers (30). La Cour

(28) Le Conseil européen de Cologne mentionnait expressément la Convention européenne des droits de l'homme et les traditions constitutionnelles communes aux Etats membres comme les deux sources principales dans lesquelles ces droits civils et politiques devraient être puisés, reprenant ainsi les termes de l'article 6, § 2, du Traité sur l'Union européenne qui précise les droits fondamentaux que l'Union européenne respecte en tant que principes généraux du droit communautaire.

(29) P. Wachsmann, « Les droits civils et politiques », *R.U.D.H.*, 2000, pp. 15-21, spéc. p. 15. L'auteur ajoute que « les tentatives pour dévaloriser ce modèle, au prétexte de son ancienneté ou de son caractère partiel, trompent si peu que leurs auteurs préfèrent en général éviter de les consigner par écrit... ».

(30) La règle est consacrée à l'article 30 de la Convention de Vienne sur le droit des Traités du 23 mai 1969. Pour un commentaire, voy. N'Guieu Quoc Dinh, P. Daillier et A. Pellet, *Droit international public*, Paris, L.G.D.J., 5^e éd., 1994, pp. 260-270.

européenne des droits de l'homme l'avait du reste rappelé, dans un arrêt *Matthews* du 18 février 1999 condamnant le Royaume-Uni, en substance, pour avoir accepté, comme les autres Etats membres de l'Union européenne lorsque celle-ci fut créée en 1992, une extension des pouvoirs du Parlement européen sans prévoir concomitamment une extension du droit de vote au Parlement européen au bénéfice des habitants de Gibraltar, qui s'en sont toujours trouvés exclus : selon la Cour, la Convention européenne des droits de l'homme « n'exclut pas le transfert de compétences à des organisations internationales, pourvu que les droits garantis par la Convention continuent d'être "reconnus" ». Pareil transfert ne fait donc pas disparaître la responsabilité des Etats membres » (31). D'une certaine manière, la clause « niveau de protection » qui figure parmi les dispositions horizontales de la Charte ne fait qu'en prendre acte, lorsqu'elle dispose que « aucune disposition de la présente Charte ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus, dans leur champ d'application respectif, par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, la Communauté ou tous les Etats membres, et notamment la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que par les constitutions des Etats membres ».

Seulement cette clause constitue en même temps la source d'une difficulté (32). Dans le

(31) Cour eur. D.H., arrêt *Matthews c. Royaume-Uni*, 18 févr. 1999, précité, § 32. La Cour européenne des droits de l'homme reprend à son compte une jurisprudence établie par la Commission européenne des droits de l'homme dix ans plus tôt : Comm. eur. D.H., déc., 9 févr. 1990, *Meelchers & Co. c. Rép. féd. d'Allemagne*, req. n° 13258/87, D.R., 64, p. 152. Sur la jurisprudence *Matthews*, voy. O. De Schutter et O. Lhoest, « La Cour européenne des droits de l'homme juge du droit communautaire : Gibraltar, l'Union européenne, et la Convention européenne des droits de l'homme », *C.D.E.*, 2000, p. 141; G. Gori et F. Kauff-Gazin, « L'arrêt *Matthews* : une protection globale des droits de l'homme par une vision réductrice de l'ordre juridique communautaire? », *Europe*, janv. 2000, p. 4. Sur l'ensemble de cette jurisprudence, voy. F. Tulkens, « L'Union européenne devant la Cour européenne des droits de l'homme », *R.U.D.H.*, 2000, p. 50.

(32) Une autre difficulté nous paraît résider dans la référence que fait l'article 53 de la Charte aux Constitutions des Etats membres, et non pas aux « traditions constitutionnelles communes », comme cela figure dans la jurisprudence de la Cour de justice des C.E. Alors que la jurisprudence communautaire relative aux droits fondamentaux s'est notamment bâtie en réaction aux menaces que, dans leur souci de protéger les droits de l'homme reconnus dans les Constitutions nationales, certaines juridictions avaient fait peser sur la primauté du droit communautaire au cours de la période 1967-1973, l'article 53 de la Charte donne l'impression de subordonner la reconnaissance de la primauté du droit communautaire au respect des droits fondamentaux inscrits dans les Constitutions étatiques. Ce serait cependant, selon nous, mal comprendre l'intention des rédacteurs de la Charte, la référence au « champ d'application » des Constitutions nationales visant justement à exclure cette interprétation. Le risque d'une remise en cause de la primauté du droit communautaire au nom du maintien de la protection qu'offrent les Constitutions nationales — et notamment le risque d'une telle remise en cause par la

Traité de Rome, figure une disposition qui permet aux Etats membres de respecter l'obligation de droit international public qui vient d'être rappelée : celle de ne pas violer des engagements internationaux antérieurs pris vis-à-vis d'autres parties. L'article 307 C.E. (anc. art. 234 du Traité C.E., amendé) prévoit en effet que « Les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement » à leur adhésion aux Communautés européennes par les Etats membres de celles-ci, « entre un ou plusieurs Etats membres, d'une part, et un ou plusieurs Etats tiers, d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du présent Traité » (al. 1^{er}). La Cour de justice des C.E. a précisé la signification de cette clause comme imposant aux institutions communautaires « l'obligation (...) de ne pas entraver l'exécution des engagements des Etats membres découlant d'une convention antérieure. Toutefois, cette obligation des institutions communautaires ne vise qu'à permettre à l'Etat membre concerné d'observer les engagements qui lui incombent en vertu de la convention antérieure sans, pour autant, lier la Communauté à l'égard de l'Etat membre intéressé » (33). L'article 307 C.E. introduit ainsi une exception au principe de l'uniformité d'application du droit communautaire dans l'ensemble des Etats membres (34). L'exception est cependant destinée à n'être que temporaire. L'article 307, alinéa 2, C.E. précise en effet aussitôt après que « dans la mesure où ces conventions ne sont pas compatibles avec le présent Traité, le ou les Etats membres en cause recourent à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités constatées ». Dès lors, constitue une obligation de droit communautaire la dénonciation par ses Etats membres des Traités internationaux conclus par eux antérieurement à leur adhésion à l'Union européenne, et dont le respect s'avère incompatible avec le droit communautaire (35).

Cour constitutionnelle fédérale allemande (*Bundesverfassungsgericht*) — semble cependant s'éloigner : voy. l'arrêt rendu le 7 juin 2000 par cette juridiction dans l'affaire *Banane* (2 BvL 1/97), <http://www.bverfg.de>, dans lequel le juge constitutionnel allemand estime irrecevables les recours constitutionnels invoquant une violation, par le droit communautaire dérivé, des droits fondamentaux reconnus dans la *Grundgesetz*, à moins que leur motivation n'expose en quoi le développement du droit européen — dont fait partie, est-il précisé, la jurisprudence de la Cour de justice des C.E. — se situe en dessous du niveau de protection des droits fondamentaux qu'en 1986, dans son arrêt *Solange II*, le *Bundesverfassungsgericht* avait requis (voy. *BverfG*, 22 oct. 1986, *Re Wunsche Handelsgesellschaft*, trad. fr. *R.T.D.E.*, 1987, p. 537, avec une note de V. Constantinesco, « Cour constitutionnelle allemande, droits fondamentaux et droit communautaire : une musique nouvelle sur un air ancien... »). Une présomption de conformité aux droits fondamentaux est ainsi reconnue au droit communautaire, dont l'effet est d'imposer à qui la met en doute la charge de prouver le caractère insuffisant de la protection qu'il confère.

(33) C.J.C.E., 14 oct. 1980, *Attorney General c. Juan C. Burgoa*, 812/79, *Rec.*, p. 2787 (pt 9).

(34) L.F.M. Besselink, « Entrapped by the Maximum Standard : On Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the European Union », *C.M.L.R.*, 1998, p. 629.

(35) C.J.C.E., 4 juill. 2000, *Commission c. Portugal*, aff. jtes C-62/98 et 84/98, non encore publié. La

Dans un tel cadre, la référence que fait l'article 53 de la Charte aux « conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, la Communauté ou tous les Etats membres », est problématique. Si l'on suit la logique de l'article 307 C.E., l'Etat membre qui serait partie à un instrument international relatif aux droits de l'homme auquel ne sont pas parties l'ensemble des Etats de l'Union européenne, et qui prétendrait échapper à une obligation de droit communautaire, par exemple en matière de libre circulation des marchandises ou de libre concurrence, afin de s'y conformer, ne pourrait utiliser cette exception ménagée à son bénéfice que jusqu'au moment où il pourra dénoncer la convention qui le lie, conformément aux règles que cette convention fixe elle-même. La clause « niveau de protection » de la Charte des droits fondamentaux ne lui permet pas d'échapper à cette obligation de dénonciation : si le droit dont il prétend vouloir assurer la protection, conformément à ses obligations internationales, ne figure pas dans le texte de la Charte, alors que ledit droit fait obstacle à l'application fidèle du droit communautaire, il faudra que le droit se trouve sacrifié. Que l'on songe par exemple au droit au logement, reconnu à l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée, instrument qui ne lie pas la totalité des Etats membres de l'Union, et qu'après bien des discussions il a été décidé de ne pas faire figurer comme tel dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : qu'un des Etats aujourd'hui candidats à l'adhésion à l'Union prétende réaliser le droit au logement par une gestion du parc des logements sociaux jugée contraire au droit communautaire de la concurrence, il n'est pas exclu en principe qu'il lui faille sinon dénoncer la Charte sociale européenne révisée, en tout cas refuser d'être lié par l'article dans lequel celle-ci garantit à chacun le droit à un logement. N'aurait-il pas été plus opportun, dans ces conditions, de faire référence — comme la Cour de justice des C.E. elle-même — non pas aux conventions internationales auxquelles l'ensemble des Etats membres ont adhéré, mais aux instruments « auxquels ils ont adhéré ou auxquels ils ont coopéré » ?

La garantie de non-régression quant au niveau de protection est particulièrement importante en ce qui concerne les droits de la Charte qui sont directement inspirés de droits consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme mais n'en conservent pas la formulation précise. Les articles 52, § 3 et 53 de la Charte devraient permettre, nonobstant les différences de formulation, le maintien de la Convention européenne des droits de l'homme.

France avait opté pour une telle solution à la suite de l'arrêt *Stoeckel* de la Cour de justice (C.J.C.E., 25 juill. 1991, *Stoeckel*, aff. C-345/89, *Rec.*, p. I-4047), en dénonçant la Convention n° 89 de l'Organisation internationale du travail le 26 février 1992. Cette dénonciation intervenait avant le prononcé de l'arrêt *Lévy* (C.J.C.E., 2 août 1993, *Lévy*, C-158/91, *Rec.*, p. I-4287), dans lequel la Cour de justice admet pour la première fois que l'article 307 C.E. fait obstacle à ce qu'il puisse être reproché à l'Etat partie à ladite convention de ne pas respecter la directive 76/207, sur le point où une incompatibilité existe. Voy. sur ceci les concl. de l'avocat général G. Tesaro du 16 janvier 1997 préc. C.J.C.E., 13 mars 1997, *Commission des C.E. c. République française*, aff. C-197/96, *Rec.*, pp. I-1491-1495.

me comme standard minimal à respecter par les institutions de l'Union et par les Etats membres. L'article 52, § 3, prévoit, en effet, une deuxième garantie afin d'éviter les incohérences entre les deux instruments européens de protection des droits de la personne. Dès lors que les droits contenus dans la Charte correspondent à des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite Convention, ce qui n'empêche nullement que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue de ces droits (36). Cette précision importante est susceptible de poser de délicates questions d'interprétation notamment afin de délimiter ce qu'il faut entendre par des droits correspondants à ceux de la Convention européenne des droits de l'homme. L'exposé des motifs de l'article 52, § 3, énumère une liste des droits qui peuvent, au stade actuel, être considérés comme des droits correspondant à ceux de la Convention européenne des droits de l'homme. Il faut cependant se garder de considérer que cette liste est limitative. Par exemple, le droit à la protection des données à caractère personnel, consacré à l'article 8 de la Charte, ne figure pas dans la liste comme droit correspondant à un droit de la Convention européenne de sauvegarde, alors qu'il existe une importante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la question au départ du droit au respect de la vie privée garanti à l'article 8 de la Convention (37).

La clause « niveau de protection » remplit une fonction essentielle à un autre égard. La Charte fixe le régime des limitations admissibles aux droits garantis dans une clause horizontale qui s'inspire de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés en matière de protection du droit de propriété ou du droit au libre exercice d'une activité professionnelle (38) : toute limitation à l'exercice des droits garantis dans la Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés, cette « substance » du droit étant rapportée à la notion de dignité de la personne humaine (39) ; des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés

(36) Une telle possibilité est d'ailleurs pleinement conforme à l'article 53 de la Convention européenne des droits de l'homme qui garantit que les dispositions plus protectrices des droits individuels existant par ailleurs restent en vigueur.

(37) Françoise Tulkens, intervention à la journée d'études organisée à l'U.C.L. le 15 décembre 2000, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - Son apport à la protection des droits de l'homme en Europe*. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le terrain de la protection de l'individu vis-à-vis des traitements de données à caractère personnel ne s'est à vrai dire véritablement émancipée du droit à la protection de la vie privée que récemment : Cour eur. D.H., arrêt *Rotaru c. Roumanie*, 4 mai 2000, *Rev. trim. dr. h.*, 2001, p. 137, et obs. O. De Schutter, « Vie privée et protection de l'individu vis-à-vis des traitements de données à caractère personnel ».

(38) Voy. notam., C.J.C.E., 13 déc. 1979, *Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, aff. 44/79, *Rec.*, pp. 3727-3765.

(39) Voy. l'exposé des motifs de l'article 1^{er} de la Charte, CHARTE 4473/00, CONVENT 49.

2001

285

d'autrui et ce conformément au principe de proportionnalité (40). La définition très générale des conditions auxquelles peuvent être admises des restrictions aux droits garantis ne saurait cependant aboutir à affaiblir le régime détaillé des limitations prévu dans la Convention européenne des droits de l'homme. Ainsi, par exemple, alors que l'article 6 de la Charte, qui a trait au droit à la liberté et à la sûreté, est une version épurée de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, il doit être interprété comme ayant le même sens et la même portée que celle de cet article de la Convention, en ce compris la définition des limites autorisées à l'exercice de ce droit.

Si la Convention européenne des droits de l'homme constitue incontestablement la principale source d'inspiration en ce qui concerne les droits civils et politiques de la Charte, elle n'en constitue pas pour autant la source exclusive. D'abord, certains articles de la Charte ont le même sens que des articles correspondant de la Convention européenne des droits de l'homme mais ont une portée plus étendue (41). Ainsi, le droit à accéder à un tribunal impartial est garanti à l'article 47, § 2, de la Charte. Cette disposition correspond à l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme. Mais son champ d'application n'est pas limité, comme dans ce dernier article, aux seules contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil ou sur des accusations en matière pénale. Ainsi encore, si le droit de ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction (42) est inspiré de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, son champ d'application est étendu à l'ensemble de l'Union européenne : une personne acquittée ou condamnée par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale d'un Etat membre, ne pourra, pour les mêmes faits, être à nouveau poursuivie ou punie pénalement devant les juridictions d'un autre Etat membre. L'élargissement de la portée du principe « *ne bis in idem* » opéré par la Charte ne constitue toutefois pas une innovation révolutionnaire puisque la règle s'imposait déjà aux Etats dans le cadre de la Convention d'application de Schengen (43) et a donc été intégrée dans le Traité sur l'Union européenne à l'occasion de

l'adoption du Traité d'Amsterdam. Elle lie donc déjà, en l'état actuel du droit, la quasi-totalité des Etats membres (44). Par ailleurs, certains droits sont empruntés à d'autres conventions relatives aux droits de l'homme, telles que, par exemple, la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine adoptée le 4 avril 1997 dans le cadre du Conseil de l'Europe (45), la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981 (46) ou la Convention internationale sur les droits de l'enfant signée le 20 novembre 1989 (47).

2. — Le droit à un recours effectif

L'effectivité des droits reconnus dans un système juridique donné se mesure à l'étendue des garanties juridictionnelles dont ces droits sont pourvus et, plus spécialement, aux possibilités d'accès à la justice des particuliers, victimes d'une violation de leurs droits fondamentaux. La Charte proclame, en son article 47, le droit de toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés à un recours effectif devant un tribunal. La reconnaissance d'un droit à un recours effectif dans la Charte est-elle de nature à remédier d'une quelconque manière aux lacunes dans la protection juridictionnelle des droits fondamentaux généralement décrites dans le cadre de l'Union européenne ? Et quel rôle la Cour européenne des droits de l'homme sera-t-elle ici amenée, le cas échéant, à jouer ? On aborde ces deux questions dans cet ordre.

On a déjà noté que dans l'état actuel du droit communautaire, la protection juridictionnelle des droits fondamentaux n'est pas jugée satisfaisante. Le système des voies de recours

qu'organisent les Traités de l'Union européenne souffre en effet d'un double déficit. Le premier déficit concerne l'ouverture aux particuliers des voies de recours — et spécialement du recours en annulation — dans les domaines couverts par les Traités communautaires. La recevabilité des recours en annulation des particuliers, malgré certaines évolutions jurisprudentielles dans des domaines spécifiques, présente d'incontestables lacunes (48). Tel qu'interprété par la Cour de justice des C.E., l'article 230, alinéa 4, C.E. permet l'introduction de recours dans des conditions plus restrictives que ne le prévoient la plupart des droits nationaux pour l'introduction de recours en annulation d'actes réglementaires de portée générale ; et même lorsque la violation dont le requérant se plaint a sa source dans une réglementation de portée générale, il lui sera plus aisé de se prétendre « victime » d'une violation des droits et libertés de la Convention européenne des droits de l'homme, au sens de l'article 34 de celle-ci qui définit là une des conditions de recevabilité de la requête individuelle, que de présenter l'intérêt individuel et direct requis pour pouvoir agir devant le juge communautaire en annulation d'un acte communautaire sur la base de l'article 230, alinéa 4, C.E. Le Traité d'Amsterdam n'a apporté sur ce point aucune amélioration. Il n'a ni élargi l'accès des particuliers au recours en annulation des actes de portée générale, ni créé un recours direct spécifique en cas de violation d'un droit fondamental par un tel acte (49). Et quant au Traité de Nice, la seule modification normative qu'il a apportée au recours en annulation de l'article 230 C.E. concerne le Parlement européen, dont le droit de recours ne sera à l'avenir plus limité aux cas où ses prérogatives sont

(48) De telles lacunes dans la possibilité de mettre en cause directement la légalité d'actes communautaires de portée générale ne sont nullement compensées par le jeu de l'exception d'illégalité et des recours nationaux combinés avec l'usage du renvoi préjudiciel portant sur la validité des actes communautaires. Là où des sanctions s'attachent à la violation d'une règle communautaire directement applicable mais dont la conformité aux droits fondamentaux est douteuse, le particulier devra généralement se placer en infraction par rapport à cette règle, et donc risquer la sanction, afin de pouvoir en faire examiner la validité. Voy. à ce sujet : D. Waelbroeck et A.-M. Verheyden, « Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires à la lumière du droit comparé et de la Convention européenne des droits de l'homme », *op. cit.*, ici pp. 433-436 ; B. De Witte, « The Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights », in Alston, Ph. (éd.), *The E.U. and Human Rights*, *op. cit.*, ici pp. 875-877.

(49) O. De Schutter, « Les droits fondamentaux dans le Traité d'Amsterdam », in Y. Lejeune (dir.) *Le Traité d'Amsterdam - Espoirs et déceptions*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 153-187, spéc. pp. 167-170 ; P. Wachsmann, « Les droits de l'homme », *R.T.D.E.*, 1998, p. 889 ; J. Rideau, « Les garanties juridictionnelles des droits fondamentaux dans l'Union européenne », in S. Leclerc, J.-F. Akandji-Kombé et M.-J. Redor (dir.), *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 76-87. Un tel recours pourrait s'inspirer du recours en *amparo* qui existe devant la Cour constitutionnelle espagnole quand un droit fondamental est en cause ou du *Rechtsbeschwerde* qui existe en droit allemand.

(40) Article 52, § 1^{er}, de la Charte.

(41) Voy. la liste de ces droits dans les explications du projet de Charte établies sous la responsabilité du présidium (CHARTRE 4473/00, CONVENT 49) sous l'article 52 de la Charte ayant trait à la portée des droits garantis.

(42) Article 50 de la Charte inspiré de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme.

(43) Voy. articles 54 à 58 de la Convention d'application de l'Accord Schengen. Il est à noter que ce principe figure également dans deux Conventions de l'Union européennes relatives à des infractions particulières, mais aucune d'entre elles n'est actuellement en vigueur entre tous les Etats membres de l'Union. Il s'agit de la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes du 26 juillet 1995 (*J.O.C.E.* C 316, 27 nov. 1995, pp. 48 et s., art. 7) et de la Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des Etats membres de l'Union européenne du 26 mai 1997 (*J.O.C.E.* C 195, 25 juin 1997, pp. 1 et s., art. 10).

(44) Depuis la décision du Conseil du 29 mai 2000 relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen (*J.O.C.E.* L 131, 1^{er} juin 2000, p. 43), cet Etat est lié par celles de ces dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Quatorze Etats sur les quinze que compte l'Union sont donc actuellement liés par la règle *ne bis in idem* selon laquelle une personne qui a été définitivement jugée par un Etat membre ne peut, pour les mêmes faits, être poursuivie par un autre Etat membre. L'Irlande a, en date du 16 juin 2000, formellement demandé de participer à une partie de l'acquis de Schengen, et notamment au chapitre 3 du titre III de la Convention Schengen de 1990 consacrant le principe « *ne bis in idem* ».

(45) *S.T.E.* n° 164 et Protocole additionnel *S.T.E.* n° 168. L'article 3 de la Charte ayant trait au droit à l'intégrité de la personne emprunte les principes qu'il reconnaît à cette Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine.

(46) L'article 8 de la Charte qui a trait à la protection des données à caractère personnel est fondé sur cette Convention même s'il est fondé plus directement sur l'article 286 C.E. et sur la directive 95/46/C.E. du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (*J.O.C.E.* L 281, 23 nov. 1995).

(47) L'article 24 consacré aux droits des enfants est fondé notamment sur les articles 3, 9, 12 et 13 de cette Convention.

en cause. Aucune proposition sérieuse en vue d'un élargissement de l'accès des particuliers à la juridiction communautaire n'a été discutée dans le cadre de la Conférence intergouvernementale : ici, le souci d'éviter une surcharge des juridictions de l'Union européenne semble l'avoir emporté sur celui de garantir une protection effective des droits fondamentaux des justiciables (50).

La Charte ne remédie pas directement à cette situation. L'exposé des motifs (51) précise expressément que le droit à un recours effectif qui y est consacré n'a pas pour objet de modifier les règles relatives à la recevabilité des recours (52). Il n'est toutefois pas exclu que cet article soit de nature à inciter les juridictions communautaires à revoir leur jurisprudence et à atténuer, en cas de violation de leurs droits fondamentaux, les exigences strictes actuellement mises à l'ouverture aux particuliers du recours en annulation (53).

Le second déficit de protection juridictionnelle dans le système des voies de recours qu'organisent les Traités de l'Union européenne résulte des limites de la compétences de la Cour de justice dans certains domaines et notamment dans ceux ayant trait à la justice et aux affaires intérieures, particulièrement sensibles pour les droits et libertés fondamentaux des citoyens. Le Traité d'Amsterdam a étendu la compétence de la juridiction communautaire à de nouveaux domaines — les matières de la justice et des affaires intérieures regroupées auparavant dans le troisième pilier du Traité — qui en étaient auparavant exclus. Mais cette extension n'est que partielle et incomplète. Elle laisse subsister le déficit de protection juridictionnelle, bien qu'elle l'amoindrisse.

À l'occasion de l'adoption du Traité d'Amsterdam, une partie des matières de l'ancien troisième pilier ont été communautarisées et regroupées sous le titre IV « Visa, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes ». Ces matières sont désormais couvertes par la compétence de la Cour qui pourra dès lors vérifier la conformité aux droits fondamentaux des actes adoptés dans ce cadre. Mais la compétence de la Cour de se prononcer à titre préjudiciel a fait l'objet de certaines restrictions, dans ce nouveau titre IV du Traité C.E. (54). Un problème important en résulte notamment pour les juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours. En effet, celles-ci se voient soumises, depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, à des obligations contradictoires lorsqu'elles s'estiment en présence

d'un acte adopté dans le cadre du titre IV du Traité C.E. qui serait contraire au droit primaire et, en particulier, aux droits fondamentaux tels que protégés au titre des principes généraux du droit communautaire. D'une part, en vertu de l'article 68 du Traité C.E., ces juridictions ne peuvent adresser à la Cour de justice des C.E. une question préjudicielle portant sur la validité d'un tel acte puisque cette possibilité est réservée aux juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne. D'autre part, elles sont tenues d'appliquer le droit communautaire, puisqu'en vertu de la jurisprudence *Foto-Frost*, les juridictions nationales ne statuant pas en dernier ressort n'ont pas la compétence de constater l'invalidité d'une norme communautaire sans s'en référer à la Cour de justice des Communautés européennes (55). Dès lors, à moins que l'on considère que cette jurisprudence n'est pas applicable en ce qui concerne les actes adoptés dans le cadre du titre IV qui pourraient être écartés par le juge national qui les estime incompatibles avec les droits fondamentaux — ce qui aboutit à mettre en cause le caractère obligatoire du droit communautaire et sa nécessaire application uniforme — l'on doit estimer que ces juridictions nationales, dont les décisions sont susceptibles de faire l'objet d'un recours, devraient *présupposer la validité des actes adoptés dans le cadre du nouveau titre IV* sans pouvoir soumettre à la Cour de justice des C.E. la question de leur validité. Mais cette solution de la « validité provisoirement admise » est problématique, particulièrement dans le cadre des contentieux liés à l'immigration et à l'asile. De nombreux requérants se trouveront dans l'incapacité financière d'épuiser les voies de recours disponibles dans l'ordre interne; dans certaines circonstances, ils seront dans l'impossibilité pratique d'épuiser de tels recours en raison de leur éloignement physique des frontières de l'Etat membre (56). Or sur ce plan encore, la proclamation du droit à un recours effectif qui résulte de l'adoption de la Charte n'apparaît pas de nature à combler le déficit juridictionnel qui affecte le système communautaire.

Il est un dernier domaine dans lequel les compétences de la Cour de justice des C.E. paraissent trop restreintes pour qu'elle puisse exercer un contrôle pleinement efficace sur le respect des droits fondamentaux. Dans le troisième pilier tel que défini par le Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, qui couvre à présent les domaines de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, une compétence est octroyée à la Cour de justice. Mais, en vertu de l'article 35 du Traité sur l'Union européenne, cette compétence est à la fois limitée, facultative et différenciée, selon les formes de coopération que chaque Etat membre souhaite instaurer entre ses juridictions nationales et la Cour de justice des C.E. (57). Certes, les instruments adoptés

dans le cadre du nouveau titre VI — décisions et décisions-cadres — n'ont pas d'effet direct dans les ordres juridiques nationaux (58). Cela signifie en principe que ces actes ne pourront pas sortir d'effet dans les ordres juridiques nationaux sans l'entremise de mesures nationales d'exécution ou de transposition. Or, ces dernières mesures peuvent faire l'objet de recours dans l'ordre juridique étatique, voire, après épuisement de ces recours, donner lieu à une requête introduite auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, en cas de violation d'une disposition de la Convention. La difficulté s'en trouve-t-elle levée? Il serait naïf de le croire. Dans certains cas, les mesures adoptées dans le cadre du titre VI, même si elles sont dénuées d'effet direct, sont susceptibles de fournir des instructions aux administrations ou aux juridictions nationales quant à la manière d'interpréter le droit national dans ces domaines. L'influence qu'elles exercent ainsi ne se traduira pas forcément par des instruments juridiques susceptibles d'être attaqués par la voie juridictionnelle dans l'ordre juridique national (59). Seules des voies de recours prévues au niveau de l'Union européenne pourraient faire rempart au risque que cela ne débouche sur des violations des droits fondamentaux commises, en toute impunité, dans les domaines de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale.

On voit qu'au-delà du risque de confusion que cela implique (60), la différenciation de la garantie juridictionnelle qu'offre la Cour de justice des C.E. selon le pilier d'activités de l'Union dans lequel l'action de l'Union ou des Etats membres se situe conduit à ce que subsistent des imperfections dans la protection de ces droits, et cela surtout dans les domaines particulièrement sensibles de l'asile, de l'immigration ou de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Comment s'étonner dans ces conditions que des auteurs éminents aient cru devoir proposer que l'accès à la Cour de justice des C.E. soit « toujours (...) possible là où aucune autre voie juridictionnelle garantie n'est possible devant les juridictions nationales ou là où les juridictions nationales ont refusé de poser une question préjudicielle » (61)? Pour audacieuse qu'elle paraisse, cette proposition ne ferait que confé-

(50) Voy. notam., en ce sens : D. Waelbroeck, « Editorial : Vers une nouvelle architecture judiciaire européenne? », *C.D.E.*, 2000, pp. 3-7, spéc. p. 5.

(51) Nous utilisons ce terme pour nous référer à l'explication établie sous la responsabilité du préidium, sans valeur juridique mais destinée à éclairer les dispositions de la Charte (CHARTE 4473/00, CONVENT 49).

(52) CHARTE 4473/00, CONVENT 49, p. 41.

(53) J.-P. Jacqué, « La démarche initiée par le Conseil européen de Cologne », *op. cit.*, p. 6.

(54) Voy. article 68 du Traité C.E. Pour un commentaire à ce sujet, voy. B. Van Simaey, et J.-Y. Carlier, « Le nouvel espace de liberté, de sécurité et de justice », in Lejeune, Y. (dir.) *Le Traité d'Amsterdam - Espoirs et déceptions*, *op. cit.*, pp. 274-277.

(55) C.J.C.E., arrêt 22 oct. 1987, *Foto-Frost*, aff. 314/85, *Rec.*, pp. 4225 et s.

(56) O. De Schutter, « Les droits fondamentaux dans le Traité d'Amsterdam », in Y. Lejeune (dir.), *Le Traité d'Amsterdam - Espoirs et déceptions*, *op. cit.*, p. 175.

(57) Voy. O. De Schutter, « Le rôle de la Cour de justice des Communautés européennes dans l'espace judiciaire pénal européen », in G. de Kerchove et

A. Weyembergh (dir.) *Vers un espace judiciaire pénal européen - Towards a European Judicial Criminal Area*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 55-75.

(58) Article 34, § 2, b, du Traité sur l'Union européenne.

(59) Dans un tel cas, cela obligerait les particuliers à se placer en infraction de certaines dispositions nationales qui appliquent ces consignes européennes et de risquer d'être sanctionnés pour une telle infraction avant de pouvoir obtenir une décision juridictionnelle sur la conformité de ces décisions et pratiques avec les droits fondamentaux.

(60) Rapport du groupe d'experts en matière de droits fondamentaux présidé par M. Spiros Simitis, *Affirmation des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Il est temps d'agir*, Bruxelles, Commission européenne (emploi, relations industrielles et affaires sociales), févr. 1999, p. 8.

(61) Ph. Alston et J.H.H. Weiler, « An "Ever Closer Union" in Need of a Human Rights Policy : The European Union and Human Rights », in Ph. Alston (ed.), *The E.U. and Human Rights*, *op. cit.*, p. 53.

rer une portée concrète à la promesse de l'article 47 de la Charte.

Nous sommes encore loin, pourtant, de voir cette promesse tenue. Si l'on ne peut exclure que la proclamation du droit à un recours effectif dans la Charte influence l'attitude des juridictions communautaires, notamment en les incitant à assouplir les conditions de recevabilité des recours en annulation introduits par les particuliers, une telle évolution est loin d'aller de soi. L'arrêt rendu le 27 juin 2000 par le Tribunal de première instance dans l'affaire *Salamander* illustre la difficulté de se fonder sur une invocation du droit à un recours juridictionnel effectif pour faire évoluer le système des voies de recours tel qu'il résulte actuellement des Traités. Dans cette affaire, les requérants estimaient que si leur recours en annulation intenté à l'encontre de la directive relative au rapprochement des législations en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac devait être déclaré irrecevable, ils ne bénéficieraient pas d'une protection juridictionnelle suffisante en contrariété avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme garantis au titre des principes généraux du droit communautaire. En réponse à ce moyen, le Tribunal de première instance a notamment considéré que, même si le caractère relativement moins effectif du renvoi préjudiciel par rapport au recours direct en annulation devait être établi, cela ne l'autoriserait nullement à se substituer au pouvoir constituant communautaire en vue de procéder à une modification du système de voies de recours et des procédures établi par les articles 230, 234 et 235 du Traité C.E. (62). Il a ajouté que les requérants ne se voyaient pas privées de tout recours contre les conséquences de la directive en cause dans la mesure où elle pourraient, si elles s'estiment victimes d'un dommage découlant directement de cet acte, le mettre en cause dans le cadre de la procédure en responsabilité non contractuelle de la Communauté. L'existence de cette action en responsabilité permet, selon le Tribunal, que soit respecté le principe général de droit communautaire selon lequel toute personne dont les droits et libertés ont été violés a droit à un recours effectif, qui s'inspire de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (63). Il semble pouvoir être déduit *a contrario* de cette jurisprudence que ce ne serait que dans l'hypothèse où un requérant est privé de tout recours par rapport aux conséquences d'un acte émanant d'une institution de l'Union européenne que serait établie une violation du droit à un recours effectif. La garantie qu'offre ce droit demeure ainsi limitée; et que la Charte vienne à présent le codifier, n'y change rien.

La victime d'une violation de ses droits fondamentaux par les institutions de l'Union européenne va-t-elle chercher sa consolation devant la Cour européenne des droits de l'homme? En l'absence d'adhésion formelle de la Communauté ou de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme, la responsabilité des violations de cette Convention

par le droit communautaire ne peut être imputée directement aux institutions communautaires. Par contre, les Etats membres peuvent être tenus d'endosser la responsabilité pour des violations de la Convention européenne des droits de l'homme qui résulteraient de l'action de la Communauté ou de l'Union. Cela est très clair lorsqu'interviennent des mesures nationales d'application ou de transposition du droit communautaire jugées contraires aux droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (64). En pareil cas, si les Etats membres ne disposent d'aucune marge de manœuvre par rapport à l'acte communautaire qu'ils appliquent ou exécutent, c'est indirectement la conformité du droit communautaire à la Convention européenne des droits de l'homme que la Cour européenne des droits de l'homme va être amenée à contrôler. Il semble indifférent que la source de la violation alléguée se situe dans le droit primaire ou dans le droit dérivé. Dans l'arrêt *Matthews* déjà cité, la Cour européenne des droits de l'homme affirme que c'est « conjointement avec l'ensemble des autres parties au Traité de Maastricht » que le Royaume-Uni est « responsable *ratione materiae* au titre de l'article 1^{er} de la Convention [aux termes duquel les Etats parties reconnaissent les droits et libertés de la Convention à toute personne se trouvant sous leur juridiction](...) des conséquences de ce Traité » (pt 33) — or cette responsabilité conjointe, n'existe-t-elle pas vis-à-vis du droit dérivé comme vis-à-vis du droit primaire? L'issue de plusieurs affaires pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme nous renseignera sur ce point, puisque des requérants s'y plaignent d'une violation de la Convention ayant sa source dans un acte communautaire de droit dérivé en cherchant à faire affirmer une responsabilité solidaire des quinze Etats membres (65). L'attitude de la Cour européenne des droits de l'homme dépendra notamment du poids qu'elle voudra accorder à la circonstance que, s'agissant du droit dérivé, la Cour de justice des C.E. exerce un contrôle de validité qu'elle ne peut exercer à l'égard du droit primaire.

Il résulte deux difficultés de cette situation. Bien que le droit dont elle est l'auteur soit indirectement contrôlé par la Cour européenne des droits de l'homme, l'Union européenne ne se trouve pas représentée dans cette juridiction, et les motivations qui guident en propre la construction communautaire risquent dès lors de n'être qu'insuffisamment prises en compte. Plus préoccupant : formellement du moins, l'Union européenne peut feindre d'ignorer les violations constatées par la Cour européenne des droits de l'homme dans le chef des Etats membres de l'Union qui collaborent à l'édification du droit de l'Union ou à

sa mise en œuvre, et ainsi perpétuer la situation d'injonction paradoxale — le *double bind* — dans laquelle se trouvent les Etats — tenus ici de se conformer aux obligations qu'édicté le droit communautaire, là de ne pas violer les obligations que leur impose la Convention européenne des droits de l'homme (66). L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, ou celle au moins de la Communauté européenne, résoudrait ces difficultés à la fin irritantes (67). On ne peut que regretter que, dans le cadre de la Conférence intergouvernementale préalable au Traité de Nice, la proposition finlandaise de modification du Traité en vue de permettre l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme ait été rejetée, faute d'unanimité entre les Etats membres (68).

Le processus d'adoption de la Charte a été lancé au Conseil européen de Cologne, soit quatre mois après l'arrêt *Matthews* de la Cour européenne des droits de l'homme qui a fait planer la menace d'un contrôle « forcé » de la conformité du droit de la Communauté et de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme. Dans un tel contexte, l'adoption d'une Charte propre à l'Union européenne pourrait avoir pour conséquence, volontairement recherchée ou non, de rassurer la Cour de Strasbourg quant à l'existence d'un niveau satisfaisant de protection des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne afin qu'elle relâche son contrôle vis-à-vis du droit de l'Union. Une conséquence de l'adoption d'une telle Charte pourrait être, en effet, de placer le droit de l'Union à l'abri des contrôles indirects que les organes de Strasbourg s'autorisent à exercer à son égard (69). L'adoption d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dont le respect serait susceptible d'un contrôle juridictionnel par la Cour de justice des Communau-

(66) J. Rideau, « Les garanties juridictionnelles des droits fondamentaux dans l'Union européenne », in S. Leclerc, J.-F. Akandji-Kombé, et M.-J. Redor (éd.) *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, op. cit., p. 101.

(67) A propos des mérites de l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme, voy. notam. : Fl. Benoit-Rohmer, « L'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme », *R.U.D.H.*, 2000, pp. 57-69; E. Bribosia, « Quelle Charte des droits fondamentaux pour l'Union européenne? », in G. de Kerchove et A. Weyembergh (dir.), *Vers un espace judiciaire pénal européen - Towards a European Judicial Criminal Area*, op. cit., pp. 19-53; Fl. Chaltiel, « L'Union européenne doit-elle adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme? », *R.M.C.U.E.*, 1997, pp. 34-50.

(68) Proposition finlandaise du 22 septembre 2000 concernant la compétence de la Communauté européenne en vue de son adhésion à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, CONFER 4775/00.

(69) En effet, la Commission européenne des droits de l'homme, dans sa décision *Melchers & Co* (Comm. eur. D.H., déc., 9 févr. 1990, *Melchers & Co c. R.F.A.*, req. n° 13258/87, op. cit.) avait, à l'époque, considéré que « le transfert de pouvoirs à une organisation internationale n'est pas incompatible avec la Convention, à condition que, dans cette organisation, les droits fondamentaux reçoivent une protection équivalente ». La Cour européenne des droits de l'homme n'a pas remis en cause cette position dans son récent arrêt *Matthews c. Royaume-Uni* déjà cité.

(62) T.P.I., arrêt 27 juin 2000, *Salamander e.a. c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, aff. jtes T-172/98, T- 175/98 à T-177/98, non encore publié, pt 75.

(63) *Ibidem*, pts 77 et 78.

(64) Voy. notam., Comm. eur. D.H., décision 1^{er} juill. 1993, req. 14570/89, *Procola e.a. c. Luxembourg*, D.R. 75, p. 5; Cour eur. D.H., arrêt 15 nov. 1996, *Cantoni c. France*, *Recueil des arrêts et décisions*, 1996-V, p. 1615-1636. A l'occasion de cette dernière affaire, la Cour a affirmé que la circonstance que l'article L 511 du Code de la santé publique français s'inspire presque mot pour mot de la directive communautaire 65/65 ne le soustrait pas à l'empire de l'article 7 de la Convention.

(65) Voy. Françoise Tulkens, « L'Union européenne devant la Cour européenne des droits de l'homme », *R.U.D.H.*, 2000, pp. 50-57, spéc. pp. 56-57.

tés européennes, pourrait encourager un contrôle moins exigeant de la part de la Cour européenne des droits de l'homme sur les actes de droit communautaire ou sur les actes étatiques qui s'inscrivent dans le champ d'application du droit communautaire. Une telle conséquence serait cependant dommageable. Elle aboutirait à limiter les possibilités de contrôle du respect de ces droits par un organe externe à l'Union européenne. Et elle laisserait subsister le risque de standards divergents de protection des droits de l'homme au sein de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe.

L'adoption d'une Charte des droits fondamentaux propre à l'Union et l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme constituent des démarches complémentaires. Cette complémentarité s'impose tant si l'on se réfère au modèle de protection des droits fondamentaux prévalant dans les Etats membres que si l'on poursuit l'objectif d'assurer une protection complète et effective des droits fondamentaux au sein de l'Union. Dans le cadre des travaux de la « Convention » chargée d'élaborer la Charte, les observateurs du Conseil de l'Europe, MM. Fischbach et Krüger, se sont d'ailleurs prononcés clairement en ce sens en présentant l'adhésion comme le complément naturel et logique de l'adoption de la Charte, qui permettrait d'assurer une cohérence et de préserver l'unicité des standards dans la protection des droits fondamentaux en Europe (70). Il est vrai que, comme nous l'avons souligné, certaines dispositions de la Charte ont pour objectif de préserver l'harmonie entre celle-ci et la Convention européenne des droits de l'homme, reconnue comme un standard minimum dans l'interprétation et l'application de la Charte. Ces dispositions n'éviteront toutefois pas les risques d'interprétation incohérente de dispositions similaires par les deux Cours européennes, en raison notamment du fait que la Charte sera appliquée et interprétée dans le cadre de l'Union européenne, c'est-à-dire dans le cadre d'un Traité avec ses objectifs propres. Une parfaite harmonie entre les deux textes ne pourrait être atteinte qu'en confiant à une instance unique, la Cour européenne des droits de l'homme, l'interprétation en dernier ressort des droits de la Convention européenne des droits de l'homme repris dans la Charte (71).

LES DROITS LIÉS À LA CITOYENNETÉ DE L'UNION

Les droits rassemblés dans le chapitre V de la Charte, intitulé « Citoyenneté », sont principalement des droits qui étaient déjà reconnus dans le chapitre du Traité C.E. relatif à la ci-

toyenneté de l'Union. C'est le cas du droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen et aux élections municipales (art. 39 et 40 de la Charte) (72), du droit de s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des Traités et de recevoir une réponse dans la même langue (art. 41, § 4, de la Charte) (73), du droit de saisir le médiateur en cas de mauvaise administration des institutions et organes de l'Union (art. 43 de la Charte) (74), du droit de pétition devant le Parlement européen (art. 44 de la Charte) (75), du droit de circuler et séjourner librement sur le territoire des Etats membres (art. 45 de la Charte) (76) et du droit à la protection diplomatique et consulaire (art. 46 de la Charte) (77). Le droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (art. 42 de la Charte) trouve également son origine dans le Traité C.E., mais cette fois en dehors du chapitre consacré à la citoyenneté (78).

Alors que la formulation adoptée dans la Charte en ce qui concerne ces droits pourrait laisser penser que certaines limitations figurant dans le Traité C.E. ne seraient plus d'application, tel n'est pas le cas. En effet, une clause horizontale renvoie, pour l'ensemble des droits qui trouvent leur fondement dans le Traité C.E. lui-même, aux conditions et limites définies par ce Traité (79). L'inscription dans la Charte n'a donc nullement pour effet de supprimer, par exemple, les limites à la liberté de circulation et de séjour telles qu'elles résultent actuellement du droit communautaire primaire et dérivé (80).

Seuls les droits rassemblés à l'article 41 de la Charte sous l'appellation générique de « droit à une bonne administration » présentent un caractère novateur par rapport au Traité communautaire. Liés à la notion de Communauté de droit, ces droits ont pour l'essentiel été développés par la Cour de justice des Communautés européennes. Le « droit à une bonne administration » comprend le droit de toute personne de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union (81), ainsi que le droit de toute per-

sonne à la réparation par la Communauté des dommages causés par ses institutions ou agents (82). Cette dernière formulation aurait pu être moins restrictive, pour inclure le droit à réparation en cas de dommage causé par les Etats membres dans la mise en œuvre du droit de l'Union européenne : en effet, depuis l'arrêt *Franovich* de 1991 (83), la Cour de justice des Communautés européennes a consacré, moyennant la réunion de certaines conditions, un tel droit à réparation dans le chef des particuliers victimes d'un dommage résultant de la violation, par un Etat membre, du droit communautaire (84). Dès lors que le champ d'application de la Charte s'étend aux Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union (85), il aurait été logique de reconnaître cette extension au droit à la réparation du dommage causé par une faute, que celle-ci soit localisée dans un acte communautaire ou dans l'acte étatique qui s'inscrit dans le domaine d'application du droit communautaire, ce qui inclut l'acte qui constitue une illégalité manifeste au regard du droit communautaire. La même observation pourrait d'ailleurs également être effectuée en ce qui concerne le droit de toute personne de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable; aux termes de la Charte, l'obligation corrélative pèse uniquement sur les institutions et organes de l'Union alors qu'elle aurait pu être étendue à ceux des Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.

Les droits consacrés dans le chapitre de la Charte relatif aux droits de citoyenneté sont, écrit D. Simon, à « géométrie variable » (86). Seuls certains des droits énoncés dans ce chapitre, à savoir le droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen et aux élections municipales, le droit de circuler et séjourner librement sur le territoire des Etats membres (87) et le droit à la protection diplo-

de toute personne au dossier qui la concerne ainsi que l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions (art. 41, § 2, de la Charte).

(82) Ce droit est fondé sur l'article 288 du Traité C.E. tel qu'il a été appliqué par la Cour de justice des C.E. dans sa jurisprudence en matière de responsabilité de la Communauté.

(83) C.J.C.E., arrêt 19 nov. 1991, *Andrea Francovich e.a. c. République italienne*, aff. jtes C-6/90 et C-9/90, *Rec.*, p. I-5357.

(84) A propos de cette question, voy. notam. : R.O. Dalcq et J.-N. Pardon, « La responsabilité des Etats membres envers les particuliers en cas de manquement au droit communautaire », *J.T.D.E.*, 1996, p. 193; G. Vandersanden et M. Dony (dir.), *La responsabilité des Etats membres en cas de violation du droit communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 1997; S. Abouddar-Ravanel, « Responsabilité et primauté ou la question de l'efficace de l'outil - A propos du principe de la responsabilité extracontractuelle des Etats membres pour violation du droit communautaire », *R.M.C.U.E.*, 1999, pp. 544-558.

(85) Article 51 de la Charte.

(86) D. Simon, « Les droits du citoyen de l'Union », *R.U.D.H.*, 2000, pp. 22-27, spéc. pp. 26-27.

(87) La référence qui figure au paragraphe 2 de l'article 45 à la possibilité d'accorder, conformément au Traité C.E., la liberté de circulation et de séjour aux ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un Etat membre ne permet pas de déduire, dans l'état actuel du droit communautaire, l'existence d'un droit fondamental dans le chef de ces ressortissants.

(72) Article 19, C.E.

(73) Article 21, § 3, C.E.

(74) Articles 21, § 2 et 195 C.E.

(75) Articles 21, § 1^{er} et 194 C.E.

(76) Article 18 C.E.

(77) Article 20 C.E.

(78) Article 255 C.E.

(79) Voy. article 52, § 2, de la Charte qui stipule que « les droits reconnus par la présente Charte qui trouvent leur fondement dans les Traités communautaires ou dans le Traité sur l'Union européenne s'exercent dans les conditions et limites définies par ceux-ci ».

(80) Pour un aperçu de la jurisprudence récente en la matière, voy. notam., J.-Y. Carlier, « La libre circulation des personnes dans l'Union européenne (1^{er} janv. 1999 - 31 déc. 1999) », *J.T.D.E.*, 2000, pp. 54-60. Voy. aussi J.-Y. Carlier, « Proportionnalité et citoyenneté dans la libre circulation des personnes », in J.-Y. Carlier et M. Verwilghen (dir.), *Trente ans de libre circulation des travailleurs en Europe*, Actes du colloque de Bruxelles, du 17 au 19 décembre 1998, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000, pp. 45-61.

(81) Ce droit comporte notamment, selon les termes de la Charte le droit d'être entendu, le droit d'accès

(70) Contributions de MM. Fischbach et Krüger, observateurs du Conseil de l'Europe du 21 février 2000, CHARTE 4136/00, CONTRIB 29, pp. 3-4; du 22 août 2000, CHARTE 4475/00, CONTRIB 326 et du 9 novembre 2000, CHARTE 4961/00, CONTRIB 356.

(71) Contribution de MM. Fischbach et Krüger, observateurs du Conseil de l'Europe, du 9 novembre 2000, *op. cit.*

matique et consulaire sont réservés aux citoyens, comme c'est déjà le cas dans le Traité C.E.. D'autres droits, comme le droit d'accès aux documents des institutions politiques de l'Union, le droit de pétition ou celui de s'adresser au médiateur bénéficient, en outre, à toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre, cela résultait également déjà du Traité C.E. Enfin, le bénéfice des droits réunis sous l'appellation du « droit à une bonne administration » est étendu à « toute personne », sans autre précision (88).

Les rédacteurs ont précisé à propos de chaque droit qui en est titulaire (89). La plupart des droits sont ainsi reconnus à toute personne, conformément au principe d'universalité des droits fondamentaux (90). Une telle option était d'ailleurs la seule envisageable, au regard notamment des exigences de la Convention européenne des droits de l'homme qui garantit les droits et libertés qu'elle énumère à toute personne placée sous la juridiction des Etats liés par ces instruments, indépendamment de la nationalité de ces personnes, et interdit toute discrimination dans la jouissance de ces droits et libertés (91). Si le bénéfice de

certains droits de la Charte n'en demeure pas moins réservé aux citoyens ou citoyennes de l'Union (92), la limitation sur la base de la nationalité qui en résulte n'est donc formulée que sous la condition suspensive que cette différence de traitement puisse être justifiée comme poursuivant un objectif légitime — celui par exemple, dont la Cour européenne des droits de l'homme a du reste admis la légitimité, que poursuivent les Etats membres de l'Union en « créant un ordre juridique spécifique, ayant instauré une citoyenneté propre » (93) — et demeure proportionnée à la réalisation de cet objectif. De quels droits s'agit-il ici? Outre les droits rassemblés dans le chapitre « citoyenneté » de la Charte que nous avons mentionnés — comme déjà indiqué, quatre des huit articles de ce chapitre réservent les droits y énumérés aux seuls citoyens de l'Union européenne — c'est le cas de la liberté de chercher un emploi, de travailler, de s'établir ou de fournir des services dans un autre Etat membre (art. 15, § 2), ce qui est du reste conforme aux dispositions du Traité C.E. (94). L'article 12, § 2, de la Charte, qui concerne la liberté d'association dans le cadre des partis politiques au niveau de l'Union, semble aussi, quoique de manière moins nette, réserver ce droit aux citoyens de l'Union européenne puisqu'il prévoit que « les partis politiques au niveau de l'Union contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union ».

L'article 21 de la Charte, relatif au principe de l'interdiction des discriminations, se scinde en deux paragraphes. Le premier paragraphe

consacre une interdiction générale de discrimination fondée sur différents critères énoncés de manière non limitative : il s'agit d'une interdiction formulée de manière *indépendante*, c'est-à-dire d'une interdiction générale, et qui ne concerne pas seulement, comme c'est le cas de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, les seuls droits énumérés dans la Charte. Le second paragraphe a trait à l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité : il est précisé à propos de cette interdiction qu'elle ne vaut que dans le domaine d'application des Traités de la Communauté et de l'Union et sans préjudice des dispositions particulières de ces Traités. Le sort particulier qui est ainsi réservé à l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité ne nous paraît pas justifié. Non seulement la limitation du champ d'application de l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité résulte déjà, selon nous, de la clause horizontale fixant le champ d'application de la Charte (art. 51), mais en outre celle-ci prévoit déjà, par ailleurs, que les droits reconnus dans la Charte qui trouvent leur fondement dans les Traités s'exercent dans les conditions et limites définies par ceux-ci (95). En tout état de cause, les différences de traitement fondées sur la nationalité que l'article 21, § 2, de la Charte voudrait faire échapper à l'interdiction de la discrimination, demeurent susceptibles d'être contrôlées, du point de vue aussi bien de leur légitimité que de leur proportionnalité, au regard de la Convention européenne des droits de l'homme. Cela ne met pas en péril la « préférence communautaire » accordée aux ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne, notamment dans le domaine de la liberté de circulation des personnes; mais cela limite sérieusement, au-delà d'un nombre restreint de domaines où cette préférence peut encore être justifiée, la marge d'appréciation du législateur communautaire (96).

La question des bénéficiaires des droits énumérés dans la Charte appelle un dernier commentaire. Le paragraphe 3 de l'article 52 de la Charte pose le principe selon lequel, dans la mesure où les droits de la Charte correspondent à des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme, leur sens et leur portée, y compris les limitations admises, sont les mêmes que ceux que prévoit la Convention. Cette disposition a donc pour objectif d'assurer la cohérence entre la Charte et la Convention européenne des droits de l'homme. Pour faciliter l'application de cet article, une liste a été établie des droits qui peuvent, au stade actuel, être considérés comme correspondant à des droits de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans ce cadre, une référence est faite à l'article 16 de la Convention, afin de préciser que les citoyens de l'Union européenne ne peuvent,

(88) La reconnaissance à toute personne du droit de s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des Traités et de recevoir une réponse dans la même langue (art. 41, § 4, de la Charte) constitue une extension par rapport à l'article 21 du Traité C.E. qui réservait ce droit aux citoyens de l'Union.

(89) Communication de la Commission sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 13 sept. 2000, COM(2000) 559 final, CHARTE 4477/00, CONTRIB 328, pts 24 et s.

(90) Par définition, les droits fondamentaux ou les droits humains sont les droits qui s'attachent à tout individu, en sa qualité de personne humaine, indépendamment de tout autre critère relatif à sa situation géographique, économique ou culturelle. La force et le sens de la notion de « droits fondamentaux » réside précisément dans leur universalité et la possibilité pour toute personne de s'en prévaloir devant le juge, sans discrimination fondée sur la race, le sexe, ou la nationalité notamment. Voy. Fr. Tulkens et J. Callewaert, « La Convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et la Charte des droits fondamentaux de l'U.E. », in *Rapport de la journée d'étude consacrée à La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* qui s'est déroulée le 7 décembre 1999 à la Chambre des représentants en collaboration avec le groupe d'études politiques européennes, *Publication de la Chambre des représentants et du Sénat*, 2000, p. 77. Egalement E. Bribosia, « La protection des droits fondamentaux », in P. Magnette (dir.) *La Constitution de l'Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 107-128, spéc. pp. 122-124.

(91) Voy. les articles 1^{er} et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que les articles 2, § 1^{er}, et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et l'article 2, § 2, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La Convention européenne des droits de l'homme va prochainement s'enrichir d'une interdiction générale de discriminer, y compris sur la base de la nationalité. Ouvert à la signature des Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme le 4 novembre 2000, le Protocole n° 12 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme porte en effet une interdiction générale de discrimination (S.T.E., n° 177). Bien que le rapport explicatif du Protocole se veuille rassurant pour les Etats parties, puisqu'à propos des différen-

ces de traitement fondées sur la nationalité il rappelle que « Les situations dans lesquelles de telles distinctions sont parfaitement acceptables sont suffisamment couvertes par la signification même de la notion de "discrimination" » (§ 19), la Cour européenne des droits de l'homme a quant à elle jeté sur les différences de traitement fondées uniquement sur la nationalité la même suspicion que celles fondées sur le sexe : « seules des considérations très fortes peuvent amener la Cour à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité » (Cour eur. D.H., arrêt *Gaygusuz c. Autriche*, 16 sept. 1996, J.T.D.E., 1996, p. 211).

(92) Il faut également signaler certains droits reconnus dans la Charte qui soit sont expressément destinés aux ressortissants des pays tiers, soit devraient leur bénéficier en priorité. Cela n'entraîne toutefois pas les mêmes problèmes qu'en ce qui concerne la limitation du bénéfice de certains droits aux citoyens de l'Union vu qu'il s'agit de droits qui trouvent à s'appliquer dans des situations dans lesquelles les nationaux d'un Etat ne peuvent en principe se trouver ou dans des situations où les citoyens de l'Union européenne bénéficient d'une protection plus importante. Nous pensons, en particulier, à l'article 15, § 3, de la Charte qui prévoit que « les ressortissants des pays tiers qui sont autorisés à travailler sur le territoire des Etats membres ont droit à des conditions de travail équivalentes à celles dont bénéficient les citoyens ou citoyennes de l'Union » ou encore à la protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition prévue à l'article 19 de la Charte.

(93) Cour eur. D.H., arrêt *Chorfi c. Belgique*, 7 août 1996, *Rec. des arrêts et décisions*, 1996-III, § 38. Voy. déjà Cour eur. D.H., arrêt 18 févr. 1991, *Moustaqim c. Belgique*, série A, n° 193, § 49.

(94) Voy. articles 17 à 22 C.E. A ce sujet, voy. P. Magnette, *La citoyenneté européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, pp. 137-152.

(95) E. Bribosia, « Quelle Charte des droits fondamentaux pour l'Union européenne? », *op. cit.*, pp. 45-46.

(96) Celui-ci s'apprête d'ailleurs à progresser vers une assimilation du statut des ressortissants d'Etats tiers résidant dans l'Union européenne au statut des ressortissants d'Etats membres : voy. la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Politique communautaire en matière d'immigration », COM(2000) 757 final, 22 novembre 2000.

dans le champ d'application du droit communautaire, être considérés comme des étrangers, en raison de l'interdiction de toute discrimination sur la base de la nationalité. L'article 16 de la Convention dispose que la reconnaissance des droits à la liberté d'expression, à la liberté d'association et à la non-discrimination n'interdit nullement aux Etats parties d'imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers. Mais à l'occasion de l'arrêt *Piermont*, la Cour européenne des droits de l'homme avait déjà affirmé que l'appartenance de la requérante à un Etat membre de l'Union européenne excluait qu'on puisse lui opposer l'article 16 de la Convention (97). L'exposé des motifs de la Charte ne fait qu'entériner l'enseignement qui résultait de cette jurisprudence.

4 LES DROITS SOCIAUX

Trois motifs expliqueront que la question de l'insertion des droits sociaux dans la Charte ait suscité les controverses les plus vives au cours des travaux de la Convention (98). Le premier motif est purement technique. Le mandat du Conseil européen de Cologne faisait référence aux « droits économiques et sociaux tels qu'énoncés dans la Charte sociale européenne et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (...) dans la mesure où ils ne justifient pas uniquement des objectifs pour l'action de l'Union ». Cette formulation semblait exclure du catalogue les garanties qui n'auraient pas la forme de droits subjectifs invocables en justice, mais qui constitueraient plutôt des recommandations adressées au lé-

gislateur, européen ou national. Or cette compréhension assimile indûment l'*invocabilité en justice* de telle disposition, c'est-à-dire la question de savoir si le juge peut puiser en elle la motivation du dispositif de sa décision, à l'*effet direct* qu'elle produit, c'est-à-dire à la possibilité pour cette disposition de fournir, par elle-même, la solution au litige porté en justice. Il se peut parfaitement, en effet, qu'une garantie qui n'est pas d'effet direct pour son bénéficiaire, puisse être néanmoins utilement invoquée dans le cadre de litiges auxquels il serait partie. La distinction est familière notamment des praticiens du droit communautaire : bien que les directives communautaires qui n'ont pas été transposées par les Etats membres auxquels elles s'adressent n'investissent pas par elles-mêmes les particuliers de droits directement applicables, ces directives peuvent fournir la base d'une action en responsabilité introduite contre l'Etat dont le défaut de transposition, constitutif de faute, a causé un dommage au particulier auquel la directive visait à conférer certains droits (99); elles obligent le juge à interpréter son droit national, autant qu'il le peut, en conformité avec leurs prescrits (100); et elles peuvent conduire le juge national à substituer le droit commun national à une disposition de la loi nationale qui va manifestement à l'encontre des objectifs poursuivis par la directive, selon une forme d'« invocabilité par substitution » où l'effet de la directive est, au fond, de désigner la loi nationale applicable (101).

C'est pour faire droit à cette distinction, et donc à la place que devraient recevoir, entre les « droits sociaux » proprement dits et les « objectifs programmatiques », des directives adressées au législateur compétent, que la Convention a choisi au cours de ses travaux d'intégrer la notion de « principes sociaux » (102). Bien que lesdits « principes » ne figurent dans la Charte que de façon très discrète — l'article 51, § 1^{er}, énonce que les institutions de l'Union et les Etats membres « respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives » — c'est cet argument qui a justifié que figurent dans la Charte, en dépit de la restriction imposée par le mandat de Cologne, des garanties, « principes » plutôt que « droits » tels que la protection de l'environnement (art. 37) ou la protection des consommateurs (art. 38). Il appartiendra à la Cour de justice des C.E., le cas échéant, de prendre position sur les conséquences juridiques qui découlent de ces principes.

(99) C.J.C.E., 19 nov. 1991, *Francovich*, aff. jtes C-6/90 et C-9/90, *Rec.*, p. I-5357 (pt 39).

(100) C.J.C.E., 13 nov. 1990, *Marleasing s.a.*, C-106/89, *Rec.*, p. I-4135.

(101) C.J.C.E., 8 nov. 1990, *Dekker*, C-177/88, *Rec.*, p. I-3941.

(102) L'introduction de cette notion était justifiée comme suit (Exposé des motifs du projet d'article 31, 16 mai 2000, CHARTE 4316/00/CONVENT 34) : « Compte tenu du caractère dynamique de ces droits [sociaux] et du fait qu'ils ne se concrétisent fréquemment qu'à travers leur mise en œuvre, lorsqu'ils contiennent un droit à une prestation positive, il est nécessaire de préciser que, dans un certain nombre de cas, il s'agit de principes dont l'application est subordonnée à l'adoption de mesures de mise en œuvre ».

Une deuxième difficulté, particulièrement sensible, concernait le rapport entre la reconnaissance de droits fondamentaux et l'attribution de compétences. La reconnaissance de droits sociaux impose d'abord des obligations *négatives* aux acteurs vis-à-vis desquels ils peuvent être revendiqués, et elle est de ce point de vue sans effet sur la définition des compétences : dans la mesure où l'obligation est de ne pas porter atteinte directement au droit en cause, ou de ne pas le mettre en œuvre en créant des discriminations, poser un droit n'est pas « créer une compétence; c'est au contraire encadrer des compétences existantes » (103). Seulement la reconnaissance d'un droit à un individu n'impose pas uniquement de l'autorité qu'elle s'abstienne d'y porter atteinte : elle implique aussi que l'autorité protège le droit, c'est-à-dire intervienne lorsque le droit est menacé par les atteintes qu'autrui pourrait vouloir y porter; et elle oblige l'autorité à mettre en œuvre ledit droit, c'est-à-dire à en assurer l'effectivité par l'adoption de certaines mesures qui en facilitent l'exercice (104). Cette dernière implication liée à la reconnaissance d'un droit est particulièrement importante en matière de droits sociaux, puisqu'en raison du caractère vague des termes à travers lesquels ces droits sont généralement formulés, les obligations négatives que le juge peut vouloir imposer sur la base de ces droits n'en offrent qu'une protection restreinte, relativement peu satisfaisante. On comprend dans ces conditions les craintes qu'ont éprouvées certains Etats membres vis-à-vis de la reconnaissance de droits sociaux dans la Charte : une telle reconnaissance n'aurait-elle pas entraîner une extension des compétences de la Communauté européenne en matière sociale, sous prétexte de rendre effectifs les droits sociaux reconnus comme d'« importance exceptionnelle » ? Le soupçon aura handicapé jusqu'au bout les travaux de la

(103) Contribution de M. G. Braibant, représentant du gouvernement français à la Convention, 19 mai 2000 (CHARTE 4322/00, CONTRIB. 188). La même idée se dégage de l'avis du Comité économique et social sur une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, du 20 septembre 2000 (C.E.S 1005/2000 - SOC/013), pt 3.1.3. : « ...l'affirmation de droits sociaux fondamentaux dans la Charte (...) ne préjuge pas de l'identité de l'auteur de l'acte — institution de l'Union européenne ou autorité étatique — contre lequel le bénéfice du droit peut être réclamé (...) L'inscription de droits et principes sociaux dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne revient nullement à investir la Communauté ou l'Union européenne de compétences que celles-ci ne détiendraient pas déjà. Elle signifie uniquement que les actes des institutions de l'Union ou les actes étatiques adoptés dans le domaine d'application du droit communautaire doivent : respecter les droits sociaux que la Charte affirme; ne pas constituer des mesures aboutissant à diminuer le degré de réalisation déjà atteint des principes; et respecter l'exigence de non-discrimination, notamment dans la mise en œuvre des droits sociaux ». O. De Schutter était expert auprès du comité économique et social (groupe III) sur la question de la Charte.

(104) Voy. par ex. : G.J.H. Van Hoof, « The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights : A Rebuttal of Some Traditional Views », in Ph. Alston & K. Tomasevski (eds.), *The Right to Food*, Utrecht, SIM, 1984, p. 97; B. Toebes, *The Right to Health as a Human Right in International Law*, Antwerpen/Groningen/Oxford, Intersentia/Hart, 1999, pp. 306 et s.

Convention. Ce n'est pas s'aventurer beaucoup d'écrire que c'est la méfiance vis-à-vis de cette conséquence que la Charte menaçait de présenter qui explique que celle-ci ne fut finalement adoptée que comme déclaration solennelle, plutôt que comme un chapitre supplémentaire du Traité sur l'Union européenne.

Enfin, si la question des droits sociaux a suscité un tel intérêt, c'est aussi en raison de l'importance qu'y ont attaché les représentants de ladite « société civile », dont l'engagement pour le processus d'élaboration de la Charte en a constitué une des principales surprises (105). Aux yeux de beaucoup d'organisations, la Charte constituait une occasion unique d'infléchir la construction communautaire, en opérant un rééquilibrage entre les libertés dites « fondamentales » de circulation et de concurrence, d'une part, et les droits sociaux, d'autre part. Sans doute, c'est mal comprendre le statut juridique de la Charte, et notamment les conditions dans lesquelles ses garanties pourront être invoquées, que de voir en elle le début de la constitution d'un « socle de droits sociaux fondamentaux ». Un tel socle fait défaut dans le droit de l'Union européenne. Son absence n'a été compensée ni par la Charte communautaire des droits fondamentaux des travailleurs de 1989, ni par l'Accord sur la politique sociale auquel renvoie le Protocole sur la politique sociale annexé au Traité de Maastricht instituant l'Union européenne du 7 février 1992, ni encore par le rattachement de cet Accord au sein du Traité C.E., qu'a pu opérer le Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 à la suite du changement de majorité politique intervenu entre-temps au Royaume-Uni (106). Et il n'est pas douteux qu'à défaut de la définition d'un seuil minimum de droits sociaux valable à l'échelle de l'ensemble de l'Union européenne, la tentation de la dérégulation compétitive subsistera dans le chef des Etats membres — soit qu'ils souhaitent attirer à eux des investissements, par une réduction des garanties sociales accordées aux travailleurs employés sur leur territoire, soit qu'ils souhaitent réduire les niveaux de protection pour des motifs macroéconomiques. Pourtant, telle qu'elle a été conçue, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne paraît pas pouvoir pallier ce risque. Du moins si l'on demeure fidèle aux intentions de ses rédacteurs, la Charte ne crée aucune nouvelle compétence en matière sociale; elle n'est donc pas de nature à permettre un saut de l'Europe sociale (107). Son

apport ici n'est pas négligeable, mais il est limité : il est d'éviter que les Etats membres qui mettent en œuvre le droit communautaire (par exemple en se conformant à l'obligation de démanteler certains monopoles publics), ou les institutions de l'Union qui exercent leurs compétences (par exemple la Commission européenne dans le cadre de sa conduite de la politique de concurrence), n'amènent, par leurs actions, une diminution de la protection des droits sociaux énumérés dans la Charte.

Il n'est possible de bien mesurer la contribution de la Charte à la protection des droits sociaux dans l'Union européenne qu'en la situant par rapport à la jurisprudence que la Cour de justice des C.E. a rendue dans ce domaine. Le contraste entre les droits civils et politiques, d'une part, les droits sociaux, d'autre part, est ici frappant : si la Cour de justice n'hésite pas, comme on l'a indiqué, à faire figurer ceux-là parmi les principes généraux du droit communautaire dont elle assure le respect — en accordant une « signification particulière », dans cette appropriation, à la Convention européenne des droits de l'homme (108) — en revanche elle n'a jamais élevé les droits sociaux au même statut (109); et si la Charte sociale européenne du 18 octobre 1961 (110) a parfois servi de guide à l'interprétation du droit communautaire, elle n'a pas à être prise en compte par la Cour de justice des C.E. au même titre que la Convention européenne des droits de l'homme, car la « structure » de la Charte sociale européenne serait telle « que les droits dont elle fait mention représentent plus des objectifs politiques que des droits contraignants, et les Etats signataires ne sont tenus que de choisir, parmi ceux énoncés, les droits qu'ils décident de protéger » (111). Ce n'est pas à dire que le juge communautaire soit indifférent aux droits sociaux. Mais ceux-ci apparaissent dans la jurisprudence, plutôt que comme des prérogatives attachées à l'individu, comme des objectifs qu'il est légitime pour les Etats

membres de l'Union européenne de vouloir poursuivre : ainsi, le souci de protéger des conditions de travail ou les intérêts des travailleurs peut justifier des entraves à la libre circulation des marchandises (112) ou à la libre prestation des services (113); le risque « d'atteinte grave à l'équilibre financier du système de sécurité sociale » peut être mis en avant par un Etat afin de justifier des entraves à la libre circulation des marchandises ou à la libre prestation des services qui, si n'était ce souci légitime de garantir le droit à la santé, seraient contraires au Traité de Rome (114); ou encore, l'importance que le droit communautaire attache au dialogue entre partenaires sociaux justifie que, dans une certaine mesure — et bien que la Cour refuse explicitement de reconnaître qu'il existe un « droit fondamental à la négociation collective » — les restrictions à la libre concurrence qui résultent d'accords entre partenaires sociaux sont soustraites à l'empire de l'article 81, § 1^{er}, du Traité de Rome, relatif aux ententes entre entreprises (115).

En énumérant une liste de droits sociaux jugés d'« importance exceptionnelle », la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne va conférer à cette jurisprudence une objectivité dont elle était jusqu'à présent dépourvue : il sera dorénavant plus aisé pour la Cour de justice de distinguer les situations où, sous prétexte de promouvoir des objectifs sociaux, les Etats membres en réalité conduisent une politique protectionniste de leur économie nationale, des situations où leur souci de protection des droits sociaux est authentique. Seulement la difficulté principale de cette jurisprudence est que les droits sociaux, dans la traduction qu'ils y reçoivent, ne sont jamais que des exceptions à des principes tels que la libre circulation des marchandises, la libre prestation des services, ou la libre concurrence. Il demeure dès lors suspect de la part d'un Etat membre qu'il affirme son intention d'étendre la portée de ces droits au-delà de leur contenu minimum, tel qu'il est généra-

tions que la Charte consacre aux droits généralement qualifiés de « sociaux ».

(108) C.J.C.E., 21 sept. 1989, *Hoechst AG*, aff. jtes 46/87 et 227/88, *Rec.*, p. 2859 (pt 13).

(109) Certes, la Cour de justice des C.E. a fait figurer parmi les principes généraux du droit communautaire le droit à la liberté d'association syndicale (C.J.C.E., 28 oct. 1975, *R. Rutili*, 36/75, *Rec.*, p. 1219 (pt 32)), le libre exercice de l'activité professionnelle (C.J.C.E., 14 mai 1974, *Nold*, 4/73, *Rec.*, p. 491) ou, sous diverses formes, l'interdiction de la discrimination (voy., parmi beaucoup d'autres, C.J.C.E., 30 avril 1996, *P... c. S... et Cornwall City Council*, C-13/94, *Rec.*, p. I-2143). Mais ces droits se situent à l'intersection des droits civils et politiques et des droits sociaux, dans les rangements classiquement effectués. Ils imposent des interdictions, et non des obligations de prestation.

(110) L'ensemble des Etats membres de l'Union européenne sont des parties à la Charte sociale européenne, ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 18 octobre 1961. La Charte sociale européenne présente la particularité que les Etats parties choisissent, parmi l'ensemble des dix-neuf droits énumérés, ceux au respect desquels ils s'obligent, pourvu qu'un nombre minimum de garanties soient acceptées.

(111) Concl. av. gén. Jacobs préc. C.J.C.E., 21 sept. 1999, *Albany International B.V.*, C-67/96, *Rec.*, p. I-5751.

(112) C.J.C.E., 14 juill. 1981, *Oebel*, 155/80, *Rec.*, p. 1993. L'autorisation a perdu de son importance depuis que les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises sont jugées en principe inapplicables aux législations nationales qui, sans discrimination, réglementent non les marchandises, mais uniquement les modalités de vente (C.J.C.E., 24 nov. 1993, *Keck et Mithouard*, aff. jtes C-267/91 et C-268/91, *Rec.*, p. I-6097) : voy. C.J.C.E., 2 juin 1994, *Heuske*, aff. jtes C-401/92 et C-402/92, *Rec.*, p. I-2199.

(113) C.J.C.E., 17 déc. 1981, *Webb*, 279/80, *Rec.*, p. 3305.

(114) C.J.C.E., 28 avril 1998, *Decker*, C-120/95, *Rec.*, p. I-1831 (pts 39 et 40); C.J.C.E., 28 avril 1998, *Kohll*, C-158/96, *Rec.*, p. I-1931 (pt 41). Dans ses conclusions communes à ces deux affaires, l'avocat général G. Tesauro indique bien que la sauvegarde de l'équilibre financier du système de sécurité sociale n'est pas une « fin en soi », mais un instrument contribuant à « garantir aux assurés des prestations (...) d'un certain niveau. En effet, une rupture de l'équilibre financier du système pourrait provoquer une diminution de la protection de la santé, avec des incidences négatives évidentes et inévitables principalement pour les assurés qui appartiennent aux couches sociales les plus faibles » (concl. du 16 septembre 1997).

(115) C.J.C.E., 21 sept. 1999, *Albany*, C-67/96, précité (pts 59 et 60).

(105) Le présidium, comité de rédaction constitué au sein de la Convention et comprenant également les membres du secrétariat général du Conseil, a reçu pas moins de 355 contributions au cours des travaux, dont 255 émanaient de la société civile. 67 organisations non gouvernementales ont été auditionnées.

(106) S. Robin-Olivier, « La référence aux droits sociaux fondamentaux dans le Traité d'Amsterdam », *Dr. soc.*, 1999, p. 609.

(107) C'est d'ailleurs ce qui explique le nombre de renvois aux « conditions prévues par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales » (art. 27, relatif au droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise; article 35, relatif à la protection de la santé; article 28, relatif au droit de négociation et d'actions collectives [formulation proche]) ou aux « modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales » (art. 34, relatif à la sécurité sociale et à l'aide sociale), dans les disposi-

lement admis. L'affaire *Albany* en constitue un parfait exemple : si l'arrêt du 21 septembre 1999 admet que les accords collectifs conclus entre organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs sont exemptés des règles du Traité de Rome relatives à la concurrence, c'est uniquement dans la mesure où ces accords poursuivent des objectifs de politique sociale, et portent sur des questions qui, ainsi que l'exprime l'avocat général Jacobs sont « de l'essence même des négociations collectives, telles que les salaires et les autres conditions de travail » (116). Les droits sociaux par conséquent peuvent continuer d'être préservés au niveau étatique : leur développement, au-delà de l'extension qu'ils ont traditionnellement reçue, sera par contre envisagée avec plus de suspicion. Or, il est douteux que la Charte remédie à cette difficulté. L'identification à laquelle elle procède des droits sociaux est particulièrement étique : c'est d'une liste qu'il s'agit en réalité, et non pas de définitions pourvues d'un contenu substantiel, qui autoriseraient les Etats à progresser dans la voie de la promotion des droits sociaux sans se voir reprocher une infraction au droit communautaire. Sur ce plan, les rédacteurs de la Charte ont sans doute sous-estimé les conséquences juridiques de leur intention, en soi compréhensible, de produire un document que chacun puisse s'approprier, par l'utilisation de formules simples et brèves.

Quant au choix des droits sociaux figurant dans la Charte, il mériterait des commentaires autrement approfondis que ceux qui peuvent être fournis ici. On se contentera de deux remarques générales. D'abord il faut souligner que, sur plusieurs points, une timidité injustifiée a caractérisé l'entreprise. Affirmer un « droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée » (art. 15, § 1^{er}), et refuser par contre de reconnaître un « droit au travail », est d'autant moins justifié que ce dernier droit, que reconnaît par exemple la Charte sociale européenne de 1961, non seulement est parfaitement susceptible de produire des effets juridiques précis, mais en outre se ramène — dans la jurisprudence du comité européen des droits sociaux de la Charte sociale européenne — à deux garanties qui figurent, l'une et l'autre, à d'autres endroits de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : le « droit au travail », ce n'est rien d'autre en effet que le droit de ne pas être soumis à une travail forcé, d'une part, et le droit de ne pas être discriminé dans l'accès à l'emploi, d'autre part (117). Chacune de ces garanties figure dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (118); reconnaître en sus un « droit au travail », aurait présenté un incontestable avantage symbolique, et n'aurait certainement pas constitué la voie aventureuse redoutée par certains. On pourrait faire les mêmes remarques à propos du droit au logement, qui figure quant à lui dans la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996, et dont le comité des

droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies a déjà précisé la justiciabilité qui s'y attachait (119). Seule une ignorance de cette jurisprudence internationale novatrice, ou la crainte de décevoir de fausses attentes, peut expliquer que les rédacteurs n'aient pas été, sur ce plan, plus audacieux.

Une autre crainte parfois exprimée, à propos de la rédaction des droits sociaux figurant dans la Charte, semble fondée sur des bases moins solides. Beaucoup des « droits sociaux » qu'énumère la Charte sont exercés, selon son texte, « conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales » (120). La référence aux « pratiques nationales » est inacceptable sur le plan des principes; et elle contredit la clause qui dispose que la limitation à l'exercice des droits et libertés reconnus par la Charte n'est acceptable que si elle est « prévue par la loi ». Faut-il considérer, pour autant, que pareil renvoi au droit communautaire et national aboutit à priver les droits ainsi définis de toute portée utile? Aux termes de l'article 16 de la Charte, « la liberté d'entreprise est reconnue conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales » (121). Cela ne signifie évidemment pas qu'il suffit, à l'Etat qui agit dans le domaine d'application du droit de l'Union européenne et à qui est reprochée une violation de ce droit, de répondre que cette liberté doit s'entendre selon la portée qu'il veut bien lui reconnaître. Il faut plutôt raisonner par analogie avec l'attitude que la Cour européenne des droits de l'homme a

adoptée lorsqu'elle s'est trouvée placée face à la même situation : bien que, selon les cas, les institutions de l'Union ou les Etats membres aient la compétence de réglementer le droit dont il s'agit, ils ne peuvent par l'adoption de cette réglementation « le restreindre ou le réduire d'une manière ou à un degré qui l'atteindraient dans sa substance même » (122).

5 CONCLUSION

En se dotant d'une Charte des droits fondamentaux, l'Union européenne a voulu refonder sa légitimité, qu'elle sent bien contestée, en imposant des limites à ses activités. Les révolutionnaires français, nous rappelle Marcel Gauchet, s'inscrivaient dans le même paradoxe lorsqu'en 1789, ils entreprirent la rédaction de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (123). Mais l'analogie ne s'arrête pas là. Comme en 1789, la Convention chargée de l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux a été surprise, et parfois dépassée, par l'ampleur des réactions que son ouvrage a suscitées, et le nombre de contributions reçues. Or, répondre à ces attentes était d'autant moins aisé qu'une ambiguïté fondamentale a accompagné, tout au long, le processus. Car de quoi était-il au juste question? De rassembler l'acquis de l'Union européenne en matière de droits fondamentaux, en mettant ensemble ce qui figure dans les Traités, dans le droit dérivé, et dans la jurisprudence de la Cour de justice des C.E.? Ç'aurait été là un travail d'experts, et surtout de juristes. Ou bien s'agissait-il au contraire d'inventer des droits, de se projeter dans l'avenir, quitte à susciter des initiatives politiques susceptibles de les mettre en œuvre? Ce travail-là est un travail au contraire politique : ce sont les mandataires élus, et les porte-parole de la société civile, à qui il méritait d'être confié, sans qu'il revienne aux techniciens du droit de brider l'imagination de ces acteurs. L'hésitation a été permanente. Elle a été la source de confusions qu'une clarification des enjeux du processus, dès le début des travaux, aurait pu éviter. Si, comme il en est question, l'expérience de la Convention doit être rééditée, pour que les enjeux européens d'importance soient abordés dans des enceintes réunissant différents législateurs, c'est sans doute un des premiers enseignements à en tirer.

Emmanuelle BRIBOSIA
Assistante à l'Institut d'études européennes
de l'U.L.B.

Olivier DE SCHUTTER
Chargé de cours à la Faculté de droit
de l'U.C.L.

(116) Concl. précitées, *Rec.*, p. I-5797.

(117) Concl. I, p. 15. Voy. L. Samuel, *Droits sociaux fondamentaux*, Ed. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1997, p. 22.

(118) Voy. les articles 5, § 2 (« Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire »), 30 (protection contre le licenciement injustifié) et 21 (non-discrimination) de la Charte.

(119) Voy. l'*Observation générale*, n° 4 (*Le droit à un logement suffisant* : article 11, § 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), adoptée lors de la sixième session du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (1991). Que peut le juge pour garantir le droit au logement? Selon le comité, les recours qu'il peut recevoir peuvent comprendre « a) des recours formés devant les tribunaux pour leur demander d'interdire par voie d'ordonnance des mesures d'éviction ou de démolition; b) procédures juridiques pour demandes d'indemnisation à la suite d'éviction illégale; c) plaintes contre des mesures illégales prises par des propriétaires (l'Etat ou des particuliers) ou avec leur appui, s'agissant du montant du loyer, de l'entretien du logement ou de discrimination raciale ou autre; d) allégations relatives à toute forme de discrimination dans l'attribution des logements et l'accès au logement; et e) plaintes déposées contre des propriétaires concernant l'insalubrité ou l'insuffisance du logement » (§ 17). Bien que la Convention européenne des droits de l'homme ne garantisse pas comme tel un droit « de se voir fournir un domicile » (Cour eur. D.H., arrêt *Chapman c. Royaume-Uni* (Requête n° 27238/95) du 18 janvier 2001, § 99), le « droit au logement » tel que l'entend le comité des Nations unies est implicitement reconnu par la Cour européenne des droits de l'homme : voy. Cour eur. D.H., arrêt *Lopez Ostra c. Espagne*, 9 févr. 1994.

(120) C'est le cas notamment du droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise (art. 27), du droit de négociation et d'action collectives (art. 28), de la protection en cas de licenciement injustifié (art. 30), de l'accès à la sécurité sociale et aux services sociaux (art. 34, § 1^{er}), du droit à une aide sociale et à une aide au logement (art. 34, § 3), du droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux (art. 35).

(121) Dans la jurisprudence communautaire, voy. parmi beaucoup d'autres, C.J.C.E., 27 sept. 1979, *Eridania*, 230/78, *Rec.*, p. 2749 (pt 20).

(122) Cour eur. D.H., arrêt *Rees c. Royaume-Uni*, 17 oct. 1986, série A, n° 106, § 50 (à propos de l'article 12 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit « le droit de se marier et de fonder une famille selon les lois nationales régissant l'exercice de ce droit »).

(123) M. Gauchet, *La révolution des droits de l'homme*, Paris, Gallimard, 1989.



**CHARTe N° 2000/C 634/01 DU 18 DÉCEMBRE 2000,
DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE**
(J.O.C.E. C 364, 18 déc. 2000, p. 1)

PRÉAMBULE

Les peuples de l'Europe, en établissant entre eux une Union sans cesse plus étroite, ont décidé de partager un avenir pacifique fondé sur des valeurs communes.

Consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'Etat de droit. Elle place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice.

L'Union contribue à la préservation et au développement de ces valeurs communes dans le respect de la diversité des cultures et des traditions des peuples de l'Europe, ainsi que de l'identité nationale des Etats membres et de l'organisation de leurs pouvoirs publics au niveau national, régional et local; elle cherche à promouvoir un développement équilibré et durable et assure la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, ainsi que la liberté d'établissement.

A cette fin, il est nécessaire, en les rendant plus visibles dans une Charte, de renforcer la protection des droits fondamentaux à la lumière de l'évolution de la société, du progrès social et des développements scientifiques et technologiques.

La présente Charte réaffirme, dans le respect des compétences et des tâches de la Communauté et de l'Union, ainsi que du principe de subsidiarité, les droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux Etats membres, du Traité sur l'Union européenne et des Traités communautaires, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des Chartes sociales adoptées par la Communauté et par le Conseil de l'Europe, ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme.

La jouissance de ces droits entraîne des responsabilités et des devoirs tant à l'égard d'autrui qu'à l'égard de la communauté humaine et des générations futures.

En conséquence, l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés ci-après.

CHAPITRE PREMIER

DIGNITÉ

Article premier

Dignité humaine

La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée.

Article 2

Droit à la vie

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

Article 3

Droit à l'intégrité de la personne

1. — Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.
2. — Dans le cadre de la médecine et de la biologie, doivent notamment être respectés :
 - le consentement libre et éclairé de la personne concernée, selon les modalités définies par la loi,
 - l'interdiction des pratiques eugéniques, notamment celles qui ont pour but la sélection des personnes,
 - l'interdiction de faire du corps humain et de ses parties, en tant que tels, une source de profit,
 - l'interdiction du clonage reproductif des êtres humains.

Article 4

**Interdiction de la torture et des peines
ou traitements inhumains ou dégradants**

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

Article 5

Interdiction de l'esclavage et du travail forcé

1. — Nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude.
2. — Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire.
3. — La traite des êtres humains est interdite.

CHAPITRE II

LIBERTÉS

Article 6

Droit à la liberté et à la sûreté

Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté.

Article 7

Respect de la vie privée et familiale

Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications.

Article 8

Protection des données à caractère personnel

1. — Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.

2. — Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.

3. — Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante.

Article 9

Droit de se marier et droit de fonder une famille

Le droit de se marier et le droit de fonder une famille sont garantis selon les lois nationales qui en régissent l'exercice.

Article 10

Liberté de pensée, de conscience et de religion

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

2. — Le droit à l'objection de conscience est reconnu selon les lois nationales qui en régissent l'exercice.

Article 11

Liberté d'expression et d'information

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

2. — La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés.

Article 12

Liberté de réunion et d'association

1. — Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts.

2. — Les partis politiques au niveau de l'Union contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens ou citoyennes de l'Union.

Article 13

Liberté des arts et des sciences

Les arts et la recherche scientifique sont libres. La liberté académique est respectée.

Article 14
Droit à l'éducation

1. — Toute personne a droit à l'éducation, ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue.

2. — Ce droit comporte la faculté de suivre gratuitement l'enseignement obligatoire.

3. — La liberté de créer des établissements d'enseignement dans le respect des principes démocratiques, ainsi que le droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses, philosophiques et pédagogiques, sont respectés selon les lois nationales qui en régissent l'exercice.

Article 15
Liberté professionnelle et droit de travailler

1. — Toute personne a le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée.

2. — Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a la liberté de chercher un emploi, de travailler, de s'établir ou de fournir des services dans tout Etat membre.

3. — Les ressortissants des pays tiers qui sont autorisés à travailler sur le territoire des Etats membres ont droit à des conditions de travail équivalentes à celles dont bénéficient les citoyens ou citoyennes de l'Union.

Article 16
Liberté d'entreprise

La liberté d'entreprise est reconnue conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales.

Article 17
Droit de propriété

1. — Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général.

2. — La propriété intellectuelle est protégée.

Article 18
Droit d'asile

Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au Traité instituant la Communauté européenne.

Article 19
Protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition

1. — Les expulsions collectives sont interdites.

2. — Nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un Etat où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants.

CHAPITRE III
ÉGALITÉ

Article 20
Egalité en droit

Toutes les personnes sont égales en droit.

Article 21
Non-discrimination

1. — Est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

2. — Dans le domaine d'application du Traité instituant la Communauté européenne et du Traité sur l'Union européenne, et sans préjudice des dispositions particulières desdits Traités, toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite.

Article 22
Diversité culturelle, religieuse et linguistique

L'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique.

Article 23
Diversité culturelle, religieuse et linguistique

L'égalité entre les hommes et les femmes doit être assurée dans tous les domaines, y compris en matière d'emploi, de travail et de rémunération.

Le principe de l'égalité n'empêche pas le maintien ou l'adoption de mesures prévoyant des avantages spécifiques en faveur du sexe sous-représenté.

Article 24
Droits de l'enfant

1. — Les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être. Ils peuvent exprimer leur opinion librement. Celle-ci est prise en considération pour les sujets qui les concernent en fonction de leur âge et de leur maturité.

2. — Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

3. — Tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt.

Article 25
Droits des personnes âgées

L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle.

Article 26
Intégration des personnes handicapées

L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté.

CHAPITRE IV
SOLIDARITÉ

Article 27
Droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise

Les travailleurs ou leurs représentants doivent se voir garantir, aux niveaux appropriés, une information et une consultation en temps utile, dans les cas et conditions prévus par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.

Article 28
Droit de négociation et d'actions collectives

Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève.

Article 29
Droit d'accès aux services de placement

Toute personne a le droit d'accéder à un service gratuit de placement.

Article 30
Protection en cas de licenciement injustifié

Tout travailleur a droit à une protection contre tout licenciement injustifié, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales.

Article 31
Conditions de travail justes et équitables

1. — Tout travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité.

2. — Tout travailleur a droit à une limitation de la durée maximale du travail et à des périodes de repos journalier et hebdomadaire ainsi qu'à une période annuelle de congés payés.

Article 32
Interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail

Le travail des enfants est interdit. L'âge minimal d'admission au travail ne peut être inférieur à l'âge auquel cesse la période de scolarité obligatoire, sans préjudice des règles plus favorables aux jeunes et sauf dérogations limitées.

Les jeunes admis au travail doivent bénéficier de conditions de travail adaptées à leur âge et être protégés contre l'exploitation économique ou contre tout travail susceptible de nuire à leur sécurité, à leur santé, à leur développement physique, mental, moral ou social ou de compromettre leur éducation.

Article 33
Vie familiale et vie professionnelle

1. — La protection de la famille est assurée sur le plan juridique, économique et social.

2. — Afin de pouvoir concilier vie familiale et vie professionnelle, toute personne a le droit d'être protégée contre tout licenciement pour un motif lié

2001

295

à la maternité, ainsi que le droit à un congé de maternité payé et à un congé parental à la suite de la naissance ou de l'adoption d'un enfant.

Article 34

Sécurité sociale et aide sociale

1. — L'Union reconnaît et respecte le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou la vieillesse, ainsi qu'en cas de perte d'emploi, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.

2. — Toute personne qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales.

3. — Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.

Article 35

Protection de la santé

Toute personne a le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales. Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union.

Article 36

Accès aux services d'intérêt économique général

L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au Traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union.

Article 37

Protection de l'environnement

Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable.

Article 38

Protection des consommateurs

Un niveau élevé de protection des consommateurs est assuré dans les politiques de l'Union.

CHAPITRE V CITOYENNETÉ

Article 39

Droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen

1. — Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'Etat membre où il ou elle

réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat.

2. — Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct libre et secret.

Article 40

Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales

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

Article 41

Droit à une bonne administration

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

2. — Ce droit comporte notamment :

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

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

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

3. — Toute personne a droit à la réparation par la Communauté des dommages causés par les institutions, ou par leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des Etats membres.

4. — Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des Traités et doit recevoir une réponse dans la même langue.

Article 42

Droit d'accès aux documents

Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre a le droit d'accès aux documents du Parlement européen du Conseil et de la Commission.

Article 43

Médiateur

Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre a le droit de saisir le médiateur de l'Union en cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, à l'exclusion de la Cour de justice et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles.

Article 44

Droit de pétition

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

Article 45

Liberté de circulation et de séjour

1. — Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.

2. — La liberté de circulation et de séjour peut être accordée, conformément au Traité instituant la Communauté européenne, aux ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un Etat membre.

Article 46

Protection diplomatique et consulaire

Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'Etat membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre dans les mêmes conditions que les nationaux de cet Etat.

CHAPITRE VI

JUSTICE

Article 47

Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial

Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.

Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice.

Article 48

Présomption d'innocence et droits de la défense

1. — Tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

2. — Le respect des droits de la défense est garanti à tout accusé.

Article 49

Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines

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

2. — Le présent article ne porte pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux reconnus par l'ensemble des nations.

3. — L'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction.

Article 50

Droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction

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

CHAPITRE VII

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 51

Champ d'application

1. — Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions et organes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux Etats membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives.

2. — La présente Charte ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour la Communauté et pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies par les Traités.

Article 52

Portée des droits garantis

1. — Toute limitation de l'exercice des droits et libertés, reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

2. — Les droits reconnus par la présente Charte qui trouvent leur fondement dans les Traités communautaires ou dans le Traité sur l'Union européenne s'exercent dans les conditions et limites définies par ceux-ci.

3. — Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite Convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue.

Article 53

Niveau de protection

Aucune disposition de la présente Charte ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales 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 Etats membres, et notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que par les Constitutions des Etats membres.

Article 54

Interdiction de l'abus de droit

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

JURISPRUDENCE

**FILIALITÉ PATERNELLE. —
Contestation de la paternité du mari.
— Article 332, alinéa 4, du Code civil.
— Délai. — Point de départ. —
Différence de situation entre la mère
et le mari. — Constitutionnalité.
Cour d'arbitrage, 21 décembre 2000**

Siég. : MM. G. De Baets, M. Melchior, prés.;
MM. H. Boel, L. François, P. Martens,
J. Delruelle, A. Arts, J. Henneuse,
M. Bossuyt et E. Degroot.

Plaid. : M^c De Stoop *loco* Delahaye.

(Arrêt n° 138/2000).

L'article 332, alinéa 4, du Code civil ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il dispose que le mari doit tenter l'action en contestation de paternité dans l'année de la naissance ou de la découverte de celle-ci, malgré la différence entre la situation de la mère qui a ou peut toujours avoir connaissance des circonstances de la conception, et celle du mari qui peut n'avoir connaissance des faits qui démontrent l'absence d'un lien génétique entre lui et l'enfant né de sa femme qu'après l'écoulement de ce délai.

I. — *Objet de la question préjudicielle.*

Par jugement du 20 septembre 1999 en cause de J. De Bouw contre L. Lagae et M^c B. Van Reempts, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 28 septembre 1999, le tribunal de première instance d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 332, alinéa 4, du Code civil viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en tant que l'action en contestation de paternité doit être intentée par la mère dans l'année de la naissance et par le mari également dans l'année de la naissance ou de la découverte de celle-ci, alors que la mère a ou peut toujours avoir connaissance des circonstances de la conception et peut tenter l'action dans les délais et que le mari qui a connaissance de la naissance mais qui n'a pas connaissance des circonstances de la conception et qui n'arrive à savoir ou qui ne présume que sa paternité est contestable qu'après venue à échéance du délai d'un an, ne peut tenter l'action dans les délais? »

II. — *Les faits et la procédure antérieure.*

Après avoir découvert que son épouse entretenait une relation extraconjugale, N... a intenté une action en contestation de paternité de deux enfants mineurs, dont l'aîné est né en avril 1997 et le cadet en août 1998.

Etant donné qu'il appert sans équivoque d'un examen des empreintes A.D.N. que le demandeur n'est pas le père biologique de l'enfant cadet et que l'action en contestation de paternité a été intentée dans les délais, c'est-à-dire dans

l'année de la naissance, le tribunal déclare cette action recevable et fondée et dit pour droit que le demandeur n'est pas le père du cadet, que celui-ci n'appartient dès lors pas à la famille du demandeur et qu'il ne peut pas porter son nom.

En ce qui concerne l'aîné des enfants, le tribunal constate par contre que le demandeur a intenté tardivement son action. L'article 332, alinéa 4, du Code civil dispose nommément que le mari ou le précédent mari de la mère doit tenter l'action dans l'année de la naissance de l'enfant ou de la découverte de celle-ci. Le demandeur a eu connaissance de la naissance au moment même de celle-ci, en sorte que le délai fixé par l'article 332, alinéa 4, du Code civil était déjà écoulé avant qu'il ait eu connaissance de la relation extra-conjugale de son épouse.

Le juge *a quo* constate que l'article 332, alinéa 4, du Code civil ne tient pas compte du moment où le conjoint a pris connaissance des éléments qui peuvent faire suspecter qu'il n'est pas le père biologique de l'enfant. Selon le juge *a quo*, la question se pose dès lors de savoir si l'article 332, alinéa 4, du Code civil viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il règle de manière égale des situations différentes, compte tenu du fait que, bien que le délai dans lequel la mère peut introduire une action en contestation de paternité soit formellement identique à celui accordé à son conjoint, il existe dans le fond une grande différence, étant donné que la mère, contrairement à son conjoint, a ou peut toujours avoir connaissance des circonstances de la conception.

III. — *La procédure devant la Cour.*

IV. — *En droit.*

A.1.1. — Le conseil des ministres déclare que les délais prévus à l'article 332 du Code civil sont d'ordre public et ne peuvent dès lors être suspendus ni interrompus, mais il souligne qu'en cas de force majeure, l'action en contestation de paternité peut encore être introduite de manière recevable après l'écoulement de ces délais. Il fait aussi référence à la jurisprudence et à la doctrine sur ce point.

A.1.2. — Selon le conseil des ministres, les travaux préparatoires font apparaître que le législateur a, d'une part, souhaité tenir compte de la vérité biologique mais n'a, d'autre part, pas voulu faire de cette vérité biologique un droit absolu, en sorte qu'elle doit pouvoir céder le pas à d'autres objectifs tels que l'intérêt de l'enfant, la stabilité familiale et la sécurité juridique.

La limitation du délai à un an pour le conjoint est dictée principalement par l'intérêt de l'enfant et la stabilité familiale. Le législateur a estimé que l'idée d'une prorogation du délai pour des motifs fondés ne pouvait être accordée parce que ceci reviendrait à une absence de délai. Ainsi, le désaveu de paternité est inacceptable dès lors qu'il apparaît que l'homme a considéré l'enfant comme le sien et que la mère a en fait accepté cette paternité, de sorte que la paternité ne peut plus être désavouée lorsque, après un certain temps, il peut raisonnablement être admis qu'il y a possession d'état.

2001

297