

LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX ET LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

*Par Catherine Lalumière**

L'auteur nous fait part des débats qu'a suscité la décision du Conseil européen de rédiger une *Charte des droits fondamentaux* de l'Union européenne. Certains prétendaient que ce texte comblerait un vide et que l'époque était propice à une réaffirmation solennelle des grands principes humanistes. D'autres, qui étaient attachés à la *Convention européenne des droits de l'Homme*, croyaient que la *Charte* ne ferait qu'affaiblir le «système» en créant des standards différents. Malgré les inquiétudes, on procéda à la rédaction du texte et la *Charte* fut approuvée, signée et proclamée en décembre 2000.

Bien que l'influence de la *Convention* ait été considérable, les deux textes comportent des différences notables. La différence principale entre la *Convention* et la *Charte* est que la première s'applique aux États alors que la seconde s'applique à l'Union. De plus, la première ne concerne que les droits civils et politiques alors que la seconde porte également sur les droits économiques et sociaux. L'auteure traite enfin en profondeur les droits qui sont protégés par la *Charte*, la force juridique de cette dernière et finalement ce que l'avenir lui réserve.

The author informs us of the debates that occurred when the European Council decided to draft a *Charter of fundamental rights of the European Union*. Some said that this text would fill a gap and that the era was favourable to an official reaffirmation of the great humanist principles. Others, attached to the *European Convention of Human Rights*, believed that the *Charter* would only weaken the "system" by creating different standards. Despite some concerns, they proceeded to the drafting of the text and the *Charter* was approved, signed and declared in December 2000.

Although the influence of the *Convention* was considerable, both texts involved notable differences. The principal differences between the *Convention* and the *Charter* is that the first one is only applicable to States when the second applies to the European Union. Furthermore, the former only protects civil and political rights whereas the latter also protects economic and social rights. The author discusses in detail the rights that are protected by the *Charter*, its legal value and finally what the future holds for it.

* Députée au Parlement européen, ancienne secrétaire générale du Conseil de l'Europe.

Lorsque, au Conseil européen de juin 1999 à Cologne, les chefs d'État et de Gouvernement des quinze États membres de l'Union européenne décidèrent, à l'initiative du Chancelier Schröder, de faire rédiger une *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, les avis furent, d'emblée, partagés.

I. Les débats de départ

En faveur de ce nouveau texte étaient avancés plusieurs arguments. D'une part, on faisait valoir que ce texte comblerait un vide. En effet, il concernerait l'Union et ses États membres lorsque ceux-ci appliquent le droit communautaire. Or, l'Union connaît un certain vide juridique en matière de respect des droits de l'Homme. Certes, le traité (art.6) lui impose de respecter des principes généraux en la matière tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles ou de la *Convention Européenne des droits de l'homme* (CEDH.). Mais il s'agit de principes généraux et non de droits définis de façon précise puisque l'Union elle-même n'a jamais adhéré, et même n'a jamais pu adhérer, à aucune des conventions ou traités internationaux qui soumettent les États au respect de ces droits. Ainsi, ce nouveau texte comblerait ce manque de référence à des droits précis.

Cette création serait d'autant mieux bienvenue que nombreuses sont les critiques qui portent sur le caractère bureaucratique, technocratique, bref inhumain, des textes et des actions de l'Union. Prendre en compte la dimension droits de l'Homme va dans le sens d'une démocratisation et d'une humanisation croissantes de l'action de l'Union et de la Communauté.

Enfin, on a fait valoir que l'époque est propice à une réaffirmation solennelle des grands principes humanistes. Les difficultés des pays post-communistes, les faux-pas autrichiens, les dérapages dans les Balkans, et partout la montée des idées nationalistes, xénophobes, racistes, antisémites et intolérantes, bref tout cela justifiait un ferme rappel à l'ordre autour de la philosophie qui constitue le socle de la construction européenne.

Malgré la force de ces arguments, nombreux furent ceux qui s'inquiétèrent de la mise en chantier de la *Charte*. En particulier tous ceux qui étaient attachés à la *Convention européenne des droits de l'homme*, à la très riche jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, et, de façon générale, aux travaux du Conseil de l'Europe en la matière, exprimèrent la crainte que la nouvelle *Charte*, non seulement ne renforce pas le "système" créé par le Conseil de l'Europe à partir de 1950, mais l'affaiblisse en créant des standards différents et plus faibles, et en introduisant le trouble dans les esprits, sans compter le danger de voir se développer des jurisprudences distinctes, concurrentes, et peut-être contradictoires entre la Cour de Strasbourg, compétente pour juger les États, et la Cour de Luxembourg, chargée de juger l'Union. En fait, nombreux restaient les partisans d'une formule écartée depuis l'Avis de la Cour de justice du 28 mars 1996, qui aurait consisté à faire adhérer l'Union à la CEDH. En particulier c'était le point de vue préféré du Parlement européen, réaffirmé dans sa Résolution du 16 mars 2000.

Bref, dès le départ, de très nombreux observateurs ont vu dans le nouvel instrument un rival dangereux pour la *Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* (CSDH) et par là même une menace sur le respect des droits de l'Homme, ce qui aurait été évidemment le comble du paradoxe et de l'absurdité.

Malgré les nombreuses inquiétudes et réticences ouvertement manifestées, la procédure d'élaboration de la *Charte* fut précisée au Conseil européen de Tampère et la *Convention*, chargée de rédiger le texte, commença à fonctionner en décembre 1999, l'objectif étant de soumettre un texte à l'examen des chefs d'État et de Gouvernement en octobre 2000 au Conseil européen de Biarritz. Ce calendrier fut respecté et la *Charte*, approuvée à Biarritz, fut officiellement signée et proclamée au Conseil européen de Nice en décembre 2000.

La procédure d'élaboration de la *Charte* mérite que l'on s'arrête sur son examen car cette procédure s'est révélée beaucoup plus efficace qu'on ne le prévoyait. De plus, les résultats obtenus ont été meilleurs qu'escomptés.

Une première remarque s'impose. La procédure choisie était très originale. En effet, l'Enceinte, devenue par la suite la *Convention*, était composée de 62 membres plus les suppléants, répartis en trois collèges : celui des représentants des chefs d'État et de Gouvernement (15 membres), celui des parlementaires européens (16 membres)¹, et celui des parlementaires nationaux (30 membres), à qui furent ajoutés un représentant de la Commission et son suppléant.

Cette composition très pluraliste aurait pu être paralysante. Il n'en a rien été. Au contraire, les débats ont été larges, riches et profonds. Et surtout, chacun a su prendre ses responsabilités sans attendre, comme c'est trop souvent le cas, par exemple dans les Conférences intergouvernementales chargées d'élaborer les réformes des traités de l'Union, le feu vert des plus hautes autorités des États.

Certes, la règle que l'on s'était fixée, du consensus, obligeait à des compromis. Et la *Charte* est un texte de compromis. Mais on a évité les compromis médiocres et vides. Même si le texte n'est pas parfait, il est suffisamment cohérent, ferme et audacieux pour constituer une référence valable sur laquelle la jurisprudence pourra s'appuyer pour progresser.

De ce point de vue, le fait que la *Convention* ait été composée de politiques et non de diplomates a sans doute été une grande chance qui a permis que le texte ne s'aligne pas systématiquement sur le plus petit dénominateur commun. La forte personnalité du président Roman Herzog, désigné pour diriger les travaux, a également œuvré en ce sens.

Un autre point favorable au sujet qui nous préoccupe mérite d'être souligné. Très vite, il apparut dans les débats que de nombreux participants connaissaient fort bien le Conseil de l'Europe (certains avaient été, ou étaient membres de son Assemblée parlementaire ; deux anciens secrétaires généraux du Conseil de l'Europe

¹ Catherine Lalumière était membre suppléant du Collège des Parlementaires européens.

faisaient partie des membres) et appréciaient la *Convention européenne des droits de l'Homme* et l'immense travail de la Cour de Strasbourg. Par ailleurs, beaucoup d'ONG consultées par la *Convention* ou participant par l'intermédiaire d'Internet aux discussions, manifestaient en permanence leurs inquiétudes quant à l'avenir de la CEDH et leurs désirs de voir la *Charte* s'inspirer autant que faire se peut de la CEDH.

J'ajoute que le Conseil de l'Europe fut représenté, pendant les séances, en permanence par deux observateurs qui participèrent activement et avec autorité : le juge Marc Fischbach et M. Hans Christian Krüger, secrétaire général adjoint du Conseil de l'Europe.

Bref, il convient de bien prendre conscience du fait que, pendant les neuf mois de gestation de la *Charte*, la présence de la CEDH fut constante, non seulement dans l'ombre, mais en pleine clarté. Ainsi, il est évident que les droits civils et politiques mentionnés dans les chapitres sur la Dignité, les Libertés et l'Égalité sont directement inspirés de la CEDH. D'ailleurs, en permanence, le texte de la CEDH était sur les tables et l'on s'y référerait. Il est également très clair que le Secrétariat de la *Convention* réuni autour du professeur Jean-Paul Jacqué, qui préparait, dans la coulisse, les textes sur lesquels la *Convention* débattait, tint compte avec le plus grand soin de la CEDH et chercha scrupuleusement à éviter toute contradiction qui put affaiblir la CEDH sans aucun profit pour la nouvelle *Charte*.

Bref, la procédure d'élaboration de la *Charte* fit que, dès le départ, celle-ci fut conçue en liaison avec la CEDH afin d'en faire un instrument complémentaire et non un concurrent qui aurait affaibli le premier.

Toutefois, cette volonté fut assortie d'une autre volonté qui était de bâtir un instrument ayant sa propre autonomie. On verra ci-dessous comment ces deux volontés se sont articulées.

II. Les résultats : le contenu de la *Charte*

Les grandes différences entre la CEDH et la *Charte* tiennent non seulement au fait que la première s'applique aux États (et aujourd'hui à 41 États membres du Conseil de l'Europe) et la seconde à l'Union, mais encore au fait que la première ne concerne que les droits civils et politiques alors que la seconde va au-delà et porte aussi sur les droits économiques et sociaux, voire sur des droits nouveaux (sur la culture, sur la bioéthique, sur l'environnement, etc.).

C'est pourquoi tout exercice de comparaison entre les deux textes n'a de sens que si on a constamment présent à l'esprit ces différences fondamentales dont on reparlera plus loin².

² Voir la partie B, ci-dessous.

A. Les références de la *Charte* à la CEDH

L'influence de la *Convention* sur la *Charte* a été considérable, mais s'est manifestée inégalement et différemment selon les chapitres et les questions traités.

1. EN CE QUI CONCERNE LES DROITS CIVILS ET POLITIQUES, LES ANALOGIES SONT INCONTESTABLES, MEME SI LA PRESENTATION DIFFERE

(a) *La présentation*

Les auteurs de la CEDH n'avaient pas jugé utile de classer les droits et libertés énumérés dans le Titre I de la Convention composé de 18 articles. Par contre, la *Charte* opère des distinctions en chapitres : chapitre I Dignité ; chapitre II Libertés ; chapitre III Égalité ; chapitre VI Justice, sans compter deux chapitres qui débordent le champ des droits civils et politiques : chapitre IV Solidarité, qui correspond aux droits économiques et sociaux, et le chapitre V qui est réservé à la Citoyenneté (de l'Union).

Cette présentation de la *Charte* qui rompt avec les présentations traditionnelles et qui innove par rapport à la présentation purement énumérative de la CEDH, a été voulue notamment par le président Herzog. L'idée était de dégager des concepts clairs, forts, concrets et facilement compréhensibles par le grand public, alors qu'une simple énumération de droits aurait pu sembler monotone et sans signification. De ce point de vue il semble que la présentation choisie soit un réel progrès.

(b) *Sur les bénéficiaires des deux textes les ressemblances paraissent évidentes*

Au départ cependant il fut question de faire de la *Charte des droits fondamentaux* un texte sur la citoyenneté. Ceci aurait limité le champ des bénéficiaires aux seuls citoyens de l'Union tels qu'ils sont définis par les traités (art. 8 du Traité de Maastricht). Très vite la *Convention* écarta cette interprétation estimant, à juste titre, que les droits de l'Homme (ou de la personne) devaient bénéficier à toute personne se trouvant sur le territoire de l'Union qu'elle ait la qualité de citoyen ou d'étranger. En définitive le texte final de la *Charte* consacre ce principe en son article 21 sur la non-discrimination en précisant notamment : «toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite».

Ce faisant, la *Charte* reprend l'article 14 de la CEDH sur l'interdiction de discrimination qui écarte toute distinction fondée, entre autres, sur l'origine nationale.

Il reste, cependant, une trace des préoccupations concernant la citoyenneté de l'Union, dans le chapitre V de la *Charte* intitulé Citoyenneté qui énumère certains droits – d'ailleurs peu nombreux – encore réservés aux citoyens. Cela concerne notamment le droit de vote aux élections au Parlement européen et aux élections municipales.

Par contre, ce chapitre contient des dispositions sur le droit à une bonne administration et sur le droit à l'accès aux documents, qui bénéficient aussi bien aux non-citoyens qu'aux citoyens.

En définitive, la *Charte* comme la CEDH tend à écarter la distinction entre citoyens et non-citoyens. C'est la position correcte dès lors qu'il s'agit des droits fondamentaux de la personne.

(c) *Sur le contenu lui-même, les ressemblances entre les deux textes sont également fortes*

Parfois la rédaction est exactement la même. Par exemple, l'interdiction de la torture. Les deux textes sont absolument identiques : «Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants».

De même, en ce qui concerne l'esclavage ou le travail forcé. Les deux textes disent : «1. Nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude ; 2. Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire».

On pourrait citer d'autres exemples d'analogies complètes.

Par contre, dans certains cas, si l'idée reste la même, la rédaction est différente. En particulier, les rédacteurs de la *Charte* ont souvent cherché des formules plus brèves, plus condensées, et plus «percutantes».

Si l'on prend l'exemple de l'interdiction du travail forcé ou obligatoire, la *Charte* ne définit pas ce qu'elle entend par «travail forcé ou obligatoire», alors que la *Convention* consacre plusieurs alinéas à cette définition. Cette différence ne doit pas être interprétée comme une volonté de se séparer de la CEDH. Au contraire. Les débats qui ont eu lieu au sein de la *Convention* ont montré que, dans ce cas, l'Union et ses États membres, comme la Cour de justice, comme n'importe quelle partie à un éventuel différend, devront se référer au texte de la CEDH et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

On peut citer un autre exemple également très net, à propos du droit à la liberté et à la sûreté. Le texte de la *Charte* est très court : «Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté», alors que celui de la CEDH est fort détaillé (article 5 qui comprend 5 alinéas, le premier étant lui-même composé de 6 subdivisions). Dans ce cas, les auteurs de la *Charte* ont estimé que le texte de la CEDH faisait référence et qu'il était inutile de le recopier intégralement.

Le résultat de ces choix est que le texte de la *Charte* est plus court, plus nerveux, plus vif que celui de la CEDH. On verra plus loin si certains inconvénients ne risquent pas d'apparaître malgré la volonté des auteurs de la *Charte* d'éviter tout conflit avec la CEDH.

Si, dans certains cas, la *Charte* est moins précise que la CEDH, par contre, dans d'autres cas, elle est plus complète. Certes, il faut tenir compte des Protocoles,

qui ont enrichi le texte initial de la CEDH. Il reste que la *Charte* va au-delà, ses auteurs ayant voulu tenir compte de l'évolution de la société et des mœurs.

Par exemple, il en est ainsi de : l'article 3, alinéa 2 sur la médecine et la biologie ; l'article 8 qui concerne la protection des données à caractère personnel ; l'article 13 sur la liberté des arts et des sciences ; l'article 14 sur le droit à l'éducation ; les articles 24, 25 et 26 sur les droits de l'enfant, des personnes âgées et des personnes handicapées.

L'article 23 mérite une mention spéciale car il correspond à une revendication ancienne qui n'avait jamais abouti dans les textes du Conseil de l'Europe, ni dans d'autres instruments internationaux. Il s'agit du principe d'égalité entre hommes et femmes. Pour la première fois est affirmé le principe général d'égalité dans tous les domaines. Le texte dit : «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».

Ce texte n'a été retenu qu'après des mois de débats et sous la pression des associations féministes qui se sont fortement mobilisées. À cette occasion, on a pu observer l'influence de la société civile. C'est l'obstination de ces associations qui a permis aux femmes membres de la *Convention* d'unir leurs forces au-delà des clivages nationaux ou politiques pour emporter la décision finale. Si la *Convention* avait fonctionné en vase clos, probablement jamais l'article 23 n'aurait vu le jour sous cette forme.

2. LES ARTICLES «HORIZONTALS»

La présence de la CEDH dans les travaux d'élaboration de la *Charte* ne s'est pas seulement fait sentir en matière de droits civils et politiques. Elle est également à l'origine des quatre derniers articles de la *Charte* (articles 51, 52, 53 et 54) regroupés dans le chapitre VII Dispositions générales.

Le problème auquel les membres de la *Convention* furent confrontés était précisément d'articuler la *Charte* et la *Convention* de manière à éviter les contradictions et en particulier les régressions. Ce problème a été perçu dès le début des travaux. Il fit l'objet de nombreuses mises en garde émanant du Conseil de l'Europe, de nombreux juristes et des associations spécialisées dans la défense des droits de l'Homme.

Les débats furent nombreux sur cette question. Hommage doit être rendu aux contributions du Présidium de la *Convention* et au Secrétariat qui travaillait à ses côtés. C'est eux qui trouvèrent les formules permettant d'éviter les écueils.

Ainsi, l'article 51 précise très clairement le champ d'application de la *Charte* et, par conséquent, ce qui demeure dans le champ d'application de la CEDH. La *Charte* ne concerne que «les institutions et organes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité» et «les États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union». Dans les autres cas, les États membres restent soumis aux

instruments internationaux auxquels ils ont souscrit en matière de droits de l'Homme, et en particulier à la CEDH et à son mécanisme de contrôle juridictionnel.

Mais c'est l'article 52 qui, pour notre sujet, est le plus intéressant. Son alinéa 3 prévoit expressément le lien entre la *Charte* et la CEDH. Après avoir reconnu l'antériorité de la CEDH et sa qualité de texte de référence, l'article 52, alinéa 3 permet seulement à la *Charte* d'accorder une protection plus étendue que ne le fait la CEDH, ce qui est évidemment conforme à l'esprit de progrès.

L'article 52, alinéa 3, se lit ainsi :

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.

Ce texte, très important, explique, entre autres, le laconisme des articles de la *Charte* concernant la plupart des droits civils et politiques dont nous avons parlé plus haut. Volontairement, la *Charte* renvoie, pour préciser «leur sens et leur portée», à la CEDH. Les débats ont montré qu'à la CEDH elle-même, il faudrait ajouter la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, même si cette dernière référence n'a pu être inscrite expressément dans le texte. La raison de ce refus tient aux craintes de certains États membres de voir inscrite dans la *Charte* une référence à quelque chose de mouvant et, par définition, imprécis. Ils n'ont accepté, sur cette question, qu'une référence dans le Préambule de la *Charte* qui indique que «la présente *Charte* réaffirme [...] les droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles [...] ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et de la *Cour européenne des droits de l'Homme*.»

En définitive, la prise en compte de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg dépendra beaucoup de l'attitude de la Cour de Luxembourg. Cette question sera examinée plus loin.

L'article 52 est complété par l'article 53, également très important. En effet, cet article répond à la crainte de voir la *Charte* régresser par rapport aux textes existants et, en particulier, par rapport à la CEDH. La *Charte* peut constituer un progrès (c'est prévu à l'article 52) ; elle ne peut être un recul. Le texte est ainsi rédigé :

Aucune disposition de la présente *Charte* ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus [...] par le droit de l'Union, le droit international [...] et notamment la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* [...].

En définitive, il est clair que le Chapitre VII de la *Charte*, combiné avec le Préambule, est le fruit d'une volonté : éviter autant que faire se peut les contradictions entre le CEDH et la *Charte*, et, en particulier, éviter que la seconde ne soit en retrait par rapport à la première.

B. Les différences entre la *Charte* et la CEDH

Quel qu'ait été le souci constant des membres de la *Convention* d'éviter les contradictions entre les deux textes, une autre volonté s'est également exprimée avec force : celle de l'autonomie de la *Charte*. Cette autonomie se justifie par des raisons juridiques et politiques.

Juridiquement, les champs d'application étant distincts, il n'y a pas d'obligation à ce que les deux textes se superposent intégralement. Politiquement, la question se pose de manière plus complexe. En effet, certains souhaitaient qu'il n'y ait pas de *Charte* pour l'Union et que celle-ci puisse simplement adhérer à la CEDH. Dans ce cas, évidemment, le système ou les règles applicables à l'Union n'auraient eu aucune autonomie. Mais à partir du moment où le choix était fait d'élaborer une *Charte*, il était logique que les rédacteurs de cette *Charte* revendiquent une certaine autonomie ne serait-ce que pour aller au-delà des textes antérieurs. Cette autonomie s'est manifestée sous plusieurs formes dont on évoquera ici quelques exemples.

1. POUR OU CONTRE UN PRÉAMBULE

Contrairement à la CEDH qui n'a pratiquement pas de préambule, la *Charte* en a un. Il n'est pas inutile de savoir pourquoi. En fait, plusieurs raisons expliquent que la *Convention* se soit lancée dans cet exercice de rédaction qui ne fut pas aisé. Tout d'abord, les membres de la *Convention* voulaient donner à ce texte un caractère solennel ; le préambule permet de rappeler l'histoire et les valeurs profondes qui sous-tendent le texte des différents articles. Cette mise en perspective accroît la force du texte. En outre, il ne faut pas oublier que, pour beaucoup de membres de la *Convention*, la *Charte* est destinée à être le premier chapitre d'une future Constitution de l'Union européenne. Ce premier chapitre doit commencer par indiquer le pourquoi et le comment des principes qui vont suivre.

Bref, la *Charte* a un préambule, ce que la CEDH n'a jamais eu. Pour autant, les idées qui sont dans ce préambule pourraient s'appliquer sans difficulté à la CEDH. Même lorsque fut abordée la délicate question d'une référence à l'héritage de la religion, la formule de compromis finalement trouvée entre les partisans d'une mention à cet héritage religieux et ceux qui, au nom de la laïcité, souhaitaient qu'il n'y ait aucune référence de ce type, fut une formule qui pourrait parfaitement correspondre aux idées exprimées dans la CEDH. En effet, cette formule de compromis dit : «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 [...]».

Il reste que le préambule de la *Charte* montre une ambition plus large que celle de la CEDH, limitée aux droits civils et politiques. Le troisième alinéa du préambule voit grand : «[...] 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 [...]».

2. DROITS DE L'HOMME OU DROITS DE LA PERSONNE

Même s'il ne faut pas exagérer l'importance de cette distinction qui fait sourire certains juristes, il est intéressant de faire quelques observations. La *Charte* parle des droits de la personne ou emploie l'expression «toute personne a droit à [...]». Ce n'est pas le fait du hasard, mais le résultat de longues discussions. Depuis longtemps, les mouvements féministes déploraient l'ambiguïté de l'expression droits de l'Homme. Leur pression s'exerça de l'extérieur de la *Convention* et fut relayée à l'intérieur. En définitive, cette thèse triompha, les membres de la *Convention* étant finalement convaincus qu'il s'agissait d'un point non négligeable compte tenu de l'évolution de nos sociétés.

Pour être juste, il faut reconnaître que sur cette question, la différence avec la CEDH est plus apparente que réelle. En effet, la CEDH utilise le mot Homme dans son titre. Mais dans les articles on parle déjà de personne.

En fait, les rédacteurs de la CEDH avaient déjà été sensibles aux mêmes arguments.

3. L'EXTENSION DE LA LISTE DES DROITS RECONNUS

(a) *La question des droits économiques et sociaux*

La *Charte* contient une différence essentielle par rapport à la CEDH. Elle met sur le même plan et dans le même texte ce que l'on appelle les droits civils et politiques et ce que l'on appelle les droits économiques et sociaux. Depuis que les droits de la personne sont reconnus, c'est-à-dire depuis la fin du XVIII^e siècle, jamais aucun texte international n'a réuni ensemble ces deux catégories de droits. Et la CEDH porte exclusivement sur des droits civils et politiques.

On ne reviendra pas ici sur les raisons qui ont justifiées pendant deux siècles le refus de placer les droits économiques et sociaux au même niveau que les droits civils et politiques. On rappellera seulement que, au sein de la *Convention*, le débat fut très vif, nourri et profond, et que les arguments échangés nous ont fait revivre deux siècles de discussions à la fois philosophiques, politiques et juridiques.

Finalement, le Rubicon fut franchi au printemps 2000 lorsque les travaux sur les droits civils et politiques étant achevés, on aborda la question du sort à réserver aux droits économiques et sociaux. Pourquoi ce pas fut-il franchi ?

La première raison tient évidemment à l'évolution des mœurs et des idées. Les cinquante dernières années ont montré l'importance des besoins sociaux. Nos pays ont tous des systèmes de protection sociale de niveau élevé. On ne peut plus parler, de façon crédible, des droits de la personne si on laisse de côté les droits dans le travail, la sécurité sociale, la santé, etc.

Dans ce contexte général, les forces vives (syndicats et associations) ont joué un rôle très actif auprès de la *Convention*. Innombrables furent leurs contributions sur ces questions.

Enfin, à l'intérieur même de la *Convention*, de nombreux élus étaient particulièrement décidés à cette prise en compte des droits économiques et sociaux. Ce fut le grand combat des élus de gauche rejoints non seulement par les élus de la démocratie chrétienne traditionnellement attentifs à ces questions, mais finalement par des élus plus conservateurs.

Mais, jusqu'au bout, le combat fut rude et chaque article du Chapitre IV sur la Solidarité fit l'objet d'âpres discussions. Ainsi le droit de grève ne fut inscrit qu'*in extremis* à l'article 28 et après que la Confédération européenne des syndicats ait mis tout son poids dans la balance.

Par contre, il fut impossible d'inscrire le droit au travail, le droit au logement, le droit à une juste rémunération ou le droit à un salaire minimum.

Au total, la *Charte* reprend nombre de dispositions qui figurent déjà dans la *Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe* ou dans la *Charte communautaire des droits sociaux de 1989*, mais elle va souvent au delà.

(b) *Les droits nouveaux*

Il convient de rappeler que la *Charte* contient des dispositions qui figurent déjà dans des lois nationales ou dans des textes internationaux, mais qui ne sont ni dans la CEDH ni dans la *Charte sociale*. Par exemple, l'article 3 sur le droit à l'intégrité de la personne dans le cadre de la médecine et de la biologie, l'article 18 sur le droit d'asile, l'article 23 sur l'égalité hommes femmes (nous en avons parlé plus haut), l'article 24 sur les droits de l'enfant, sans oublier des dispositions sur la protection de l'environnement, la protection des consommateurs et les droits liés à la citoyenneté de l'Union, y compris le droit à une bonne administration, qui font de la *Charte* un texte assez moderne reflétant les exigences nouvelles de notre époque.

Par son contenu, la *Charte* couvre une liste finalement longue et variée de droits. Certes, il ne s'agit pas d'innovations à proprement parler car ces droits dont déjà mentionnés ici ou là dans des textes soit internationaux, soit nationaux, préexistants.

Toutefois, c'est la première fois qu'ils figurent dans un même document et qu'ils s'appliquent expressément aux institutions et organes de l'Union. De ce point de vue, la *Charte* constitue un progrès.

4. PAR CONTRE, ET NOTAMMENT PAR RAPPORT À LA CEDH, LA CHARTE EST EN RETRAIT EN CE QUI CONCERNE LA FORCE JURIDIQUE DE CES DROITS

La force juridique de l'ensemble du texte a été au cœur d'un débat qui n'est pas clos avec la proclamation de la *Charte* et qui se poursuivra dans l'avenir.

Dès le début de l'exercice, certains remarquèrent que ce texte devait avoir une force juridique pleine et entière, ne serait-ce que pour ne pas avoir une portée inférieure à la CEDH. En effet, l'un des grands acquis de la CEDH est d'une part de reconnaître des droits qui constituent des obligations pour les États signataires et, d'autre part, de soumettre le respect de ces droits à un mécanisme de contrôle juridictionnel supra national sans équivalent dans le monde. Bref, il apparaissait à beaucoup de participants et d'observateurs que la *Charte* ne pouvait faire moins que la CEDH.

Malheureusement, ce point de vue se heurta à de très fortes résistances, certains responsables et finalement certains pays membres exigeant que la *Charte* n'ait qu'une valeur déclaratoire. Les raisons invoquées étaient de plusieurs ordres. Elles portaient tantôt sur l'ensemble du texte (inclusion ou non dans les traités), tantôt sur tel ou tel droit ou catégorie de droits.

Pour les uns, sans doute les plus virulents et les plus efficaces, il s'agissait d'empêcher que l'Union, s'appuyant sur une *Charte* qui aurait créé des obligations, ne prenne prétexte de ces obligations pour intervenir dans des champs de compétences nouveaux allant au-delà des actuels traités. Ainsi c'est – semble-t-il – la méfiance envers les interventions jugées intempestives de l'Union qui a expliqué la vigueur des représentants du Royaume-Uni, du Danemark ou de la Suède pour freiner toute tentative de donner force obligatoire à la *Charte* et, en particulier, pour donner une quelconque force juridique aux droits sociaux.

À cette crainte de voir l'Union étendre insidieusement son champ de compétences, s'est ajoutée la crainte de voir se renforcer la pression sur les États pour que ceux-ci améliorent la protection de ces droits nouvellement reconnus ou réaffirmés. Surtout si on donne au mot «droit» son sens plein, c'est-à-dire celui de créer des obligations pour les États. À ce propos, on peut citer les discussions sur le droit au logement. Certains craignaient qu'une telle mention dans la *Charte* n'aboutisse indirectement à obliger les États à prendre des mesures qui aujourd'hui n'existent pas et qui auraient eu un coût budgétaire.

Enfin, on retrouve parmi les opposants ceux qui traditionnellement ne veulent pas que les droits économiques et sociaux jouissent de la même protection juridique que les droits civils et politiques. «Droits des pauvres, pauvres droits», comme l'écrivait à juste titre M. Pierre Imbert, directeur des droits de l'Homme au Conseil de l'Europe. Cette distinction continue d'être appliquée par ceux qui n'ont

pas compris que les besoins fondamentaux de l'homme portent à la fois sur le pain et la liberté et qui n'ont pas admis que l'objectif est non seulement d'empêcher les pouvoirs publics de porter atteinte aux libertés, mais aussi d'obliger ces mêmes pouvoirs publics à satisfaire les besoins fondamentaux de la personne.

Ceci explique – comme nous l'avons mentionné plus haut – la rudesse des débats lorsqu'on examina la force juridique des droits économiques et sociaux. Les résistances furent particulièrement vives sur ce chapitre.

Tout ceci se reflète évidemment dans les formules souvent ambiguës qui furent choisies pour surmonter les obstacles.

Ainsi, certains articles ne reconnaissent pas un droit en tant que tel ; mais la formule est : «l'Union reconnaît et respecte le droit de [...]». À cette première expression s'en ajoute souvent une seconde «[...] selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales». La répétition de cette dernière expression est même obsédante ; ainsi, dans le chapitre IV sur la solidarité, on la retrouve huit fois !

En fait, il s'agit, par le jeu combiné de ces différentes formules, de limiter la force des dispositions contenues dans la *Charte*. C'est certainement l'aspect le plus faible de ce texte et ce qui le différencie le plus négativement de la CEDH.

Les discussions sur la force juridique de la *Charte* furent même si difficiles que certains éprouvèrent la tentation de mettre fin à l'exercice, une *Charte* purement déclaratoire risquant finalement d'affaiblir l'ensemble des mécanismes de protection des droits de l'Homme. En définitive, cette tentation fut surmontée. Il apparut, en effet, que la première chose à réussir était le contenu de la *Charte*, c'est-à-dire la liste la plus longue possible, la plus complète possible, des droits reconnus. Par la suite, on pouvait espérer que les institutions et les juridictions, notamment la Cour de justice, donneraient force juridique à cet ensemble³. Cette thèse finalement l'emporta.

Mais le problème de fond demeure : quelle sera dans l'avenir la force juridique de la *Charte* ?

Quelle sera la force juridique de chacun des droits reconnus pris individuellement ? Quels seront les contrôles exercés sur les institutions et organes de l'Union pour savoir si, oui ou non, ils ont respecté la *Charte* ? Quelles seront les voies de recours ouvertes aux personnes qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales ? Quelles seront les sanctions en cas de manquements ou de violations de ces droits ?

Bref, nous sommes face à de multiples questions qui ont volontairement été écartées du débat à la fin de la procédure d'élaboration de la *Charte*. Et même, à Nice, lors de la signature de la *Charte*, le Conseil européen ne leva pas ces ambiguïtés.

Tout d'abord il refusa, comme il l'avait annoncé depuis le début, d'inclure la *Charte* dans les traités, la privant ainsi de la force juridique demandée par beaucoup ;

³ Voir la partie III, ci-dessous.

il refusa même une formule de compromis qui aurait consisté à inclure la nouvelle *Charte* dans la liste des textes de références que doit respecter tout État membre⁴. Cette demande était très raisonnable et très modeste. Elle fut repoussée.

Le Conseil européen eut même une attitude dont certains s'étonnèrent. Il proclama la *Charte* sans enthousiasme et sans éclat comme si ce texte l'embarrassait déjà. Cela ne peut que renforcer l'idée que droits de l'Homme et souveraineté des États ne font pas souvent bon ménage et que ces derniers, fondamentalement, se méfient lorsque l'on veut donner à un simple individu des droits qui s'imposent aux puissants.

La *Charte* est ainsi en plein paradoxe. Elle a été voulue par des chefs d'État et de Gouvernement alors que les défenseurs des droits de l'Homme n'étaient pas demandeurs et auraient préféré que l'Union adhère directement à la CEDH. Et, à la fin du processus finalement très correctement mené à terme par la *Convention*, ceux qui avaient lancé l'initiative semblent bouder le résultat et limiter sa portée, alors que les défenseurs des droits de l'Homme, sceptiques depuis le début, semblent décidés à s'appuyer sur le texte pour lui donner progressivement la force juridique et politique qui lui manque aujourd'hui.

III. L'avenir?

Au lendemain de la proclamation de la *Charte*, il est très difficile de prévoir quel sera son impact véritable. Il est également difficile d'apprécier exactement les influences réciproques de la *Charte* et de la CEDH. En ce qui concerne ce sujet qui nous intéresse dans cet article, la situation reste mouvante et incertaine.

À ce stade, on ne peut formuler que des hypothèses et des souhaits.

A. L'impact de la *Charte* dépend de multiples facteurs

Au départ, elle est voulue par des responsables politiques qui veulent donner de l'Union une image plus humaine, tout en profitant de cette opportunité pour réaffirmer des valeurs qui risquent d'être mises à mal dans l'Europe d'aujourd'hui. Mais, comme nous l'avons observé plus haut, ces responsables politiques n'ont guère manifesté d'enthousiasme lors de la proclamation du texte.

Par contre, certains sceptiques du début ont évolué et considèrent que finalement, ce texte est intéressant et mérite d'être appliqué. Ils souhaitent que, le plus vite possible, force juridique soit donnée à ce texte et qu'il soit inclus dans les traités. Et, en attendant, ils souhaitent travailler à renforcer la crédibilité et la valeur morale et politique du texte.

Reste un noyau de récalcitrants qui n'ont jamais souhaité ce texte et qui continuent de chercher à l'affaiblir. À ce propos, on doit noter un autre paradoxe. Ces

⁴ Voir l'article 6 du *Traité*.

récalcitrants recrutent aussi bien à gauche qu'à droite, plus exactement à l'extrême-gauche et à l'extrême-droite. D'une part, les uns trouvent que le contenu de la *Charte* ne va pas assez loin ; les autres, qu'il va trop loin. Maximalistes et minimalistes se retrouvent dans la critique. En outre, les uns et les autres sont fondamentalement anti-européens ou en tout cas euro-sceptiques et, pour eux, tout ce qui touche à l'Union est, par définition, mauvais. Mais, ce faisant, il se contredisent eux-mêmes car la *Charte* n'augmente pas les pouvoirs de l'Union. Au contraire, elle renforce les droits des personnes, notamment des citoyens, afin que ceux-ci soient mieux protégés face aux décisions et actions des institutions et organes de l'Union. Ainsi, il est parfois difficile de comprendre pourquoi ceux qui, depuis des années, vilipendent l'omnipotence aveugle et bureaucratique de «Bruxelles», critiquent l'existence même d'une *Charte* dont l'objet est précisément de limiter les abus de l'Union!

Comment ces différentes influences vont-elles jouer ? Qui l'emportera ? Ces questions restent ouvertes.

Dans l'immédiat, la *Charte* pourrait avoir une réelle influence politique, à défaut d'avoir force juridique, mais à condition que des organisations s'en saisissent, et s'appuient sur elle pour exiger que les institutions et organes de l'Union en tiennent compte et le respectent.

D'ores et déjà, il est intéressant de noter les prises de position du Parlement européen et de la Commission. À plusieurs reprises depuis l'achèvement de la *Charte*, le Parlement européen, et notamment sa présidente, Mme Nicole Fontaine, ont insisté sur la valeur qu'ils attachaient à ce texte et sur leur volonté de le faire appliquer. De même, le président Romano Prodi a clairement dit que la Commission, quant à elle, appliquerait la *Charte* et se considérerait liée par elle.

Il est également très important d'observer l'attitude des syndicats et notamment de la Confédération européenne des Syndicats. La CES aurait souhaité un texte plus audacieux, notamment dans le domaine économique et social. Mais, tel qu'il est, elle considère qu'il faut tout faire pour le faire appliquer le mieux possible en allant aussi loin que possible. C'est l'attitude qu'elle a prise, en particulier lors de la grande manifestation organisée à Nice en marge du Sommet et c'est la position que soutient son président, M. Emilio Gabaglio.

On pense aussi aux associations et ONG. Sur certains points, elles trouvent parfois que la *Charte* ne va pas assez loin. Mais, de plus en plus, elles prennent conscience de l'intérêt qu'il y a à insister sur l'obligation politique, à défaut de juridique, de respecter et de faire respecter la *Charte*.

Enfin, une mention spéciale doit être faite au rôle de la Cour de justice et plus généralement au rôle de toutes les juridictions amenées à connaître des interventions de l'Union ou des États membres appliquant le droit de l'Union. En vérité, l'impact de la *Charte* dépendra essentiellement de l'attitude de la Cour de Luxembourg. Si la Cour se réfère aux dispositions de la *Charte* à l'occasion des affaires qui lui sont soumises, alors non seulement la *Charte* aura une valeur morale, mais elle acquerra une force juridique. C'est pourquoi il faut attacher la plus grande importance aux déclarations qui ont été faites par M. Siegbert Alber, avocat général

auprès de la Cour de justice, lors de la séance de clôture des travaux de la *Convention*. Sans ambiguïté, le haut magistrat a indiqué que la Cour avait l'intention d'appliquer la *Charte*, que celle-ci soit ou non incluse dans les traités. Ce ne sera pas la première fois que la jurisprudence consacrera des normes de droit. Mais si cela se fait et se confirme au fil des années, on pourra dire que la *Charte* aura marqué un véritable tournant dans la vie de l'Union.

Toutefois, il convient d'exprimer deux réserves. En premier lieu, cette consécration risque de prendre du temps et dépendra beaucoup des pressions extérieures allant ou non dans ce sens. En second lieu, les procédures de saisine de la Cour de justice ne favorisent pas la défense des droits de la personne, malgré le principe encore réaffirmé par le chapitre VII de la *Charte* selon lequel le droit à la justice fait partie des droits fondamentaux de la personne.

Certes, les traités prévoient un accès direct des personnes physiques ou morales à la Cour qui peuvent, en théorie, intenter des recours en annulation, des recours en carence ou des recours en indemnité pour responsabilité non contractuelle de la Communauté. Mais, en fait, la porte ouverte est très étroite pour les particuliers ; ils doivent préalablement démontrer qu'ils attaquent une décision dont ils sont les destinataires ou, lorsqu'il s'agit de décisions de portée générale, qu'ils sont concernés directement et individuellement. On est loin du recours pour excès de pouvoir à la française.

Ceci conduit aussi la Cour de Luxembourg à se montrer très restrictive lorsque des associations ou groupements professionnels veulent la saisir.

En outre, très souvent, la Cour estime que le différend étant né non d'une décision communautaire, mais d'une décision d'application prise au niveau national, ce différend relève du juge national et qu'elle-même ne peut être saisie que par la voie d'une question préjudicielle posée par le juge national hésitant sur tel ou tel point de droit communautaire.

Bref, il n'est pas contestable que la Cour de justice pourra jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la *Charte des droits fondamentaux*, mais elle ne pourra le faire qu'en saisissant toutes les occasions qui se présenteront et qui seront sans doute moins fréquentes qu'on aurait pu le souhaiter. De la sorte, elle jouera un rôle très important au niveau des principes ; mais elle ne réglera pas elle-même la plupart des affaires individuelles, contrairement à ce que peut faire la Cour de Strasbourg.

Au demeurant, aujourd'hui, lorsque l'on pose la question de savoir si la Cour de Luxembourg accepterait de franchir un pas supplémentaire en autorisant plus souvent des individus et des associations à la saisir directement, on se heurte à une réponse nette même si on peut la regretter : cette ouverture est matériellement impossible car la Cour est déjà surchargée.⁵

⁵ J. Dutheil de la Rochère, « *Droit au juge, accès à la justice européenne* » (2001) 96 *Pouvoirs* p. 254

B. Comment évolueront les relations entre la CEDH et la *Charte*?

Ceci constitue une seconde question, ou série de questions auxquelles il est difficile de répondre.

1. UNE REMARQUE PREALABLE S'IMPOSE. ELLE PORTE SUR LE CHAMP D'APPLICATION DE LA *CHARTe*

Au premier abord, comme nous l'avons déjà noté, les champs d'application de la CEDH et de la *Charte* sont bien distincts. La première s'applique aux États, plus précisément aux 41 États aujourd'hui membres du Conseil de l'Europe et adhérents à la CEDH ; la seconde s'applique aux institutions et organes de l'Union et aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Tout ceci est clairement rappelé dans l'article 51 de la *Charte*.

L'une des conséquences de cette distinction est que ce ne seront pas les mêmes juridictions qui seront compétentes pour vérifier la bonne ou la mauvaise application des deux textes. Pour la CEDH, la juridiction suprême est la Cour européenne des droits de l'Homme, à Strasbourg ; pour la *Charte*, c'est la Cour de justice de Luxembourg.

Mais cette claire distinction - qui en elle-même est porteuse des risques de contradictions que l'on a déjà mentionnés - risque d'être moins claire dans la pratique. En effet, la frontière entre ce qui relève de la *Charte* et ce qui relève de la CEDH est plus floue qu'il n'y paraît au premier abord. En particulier, en ce qui concerne les différents types d'interventions des États. Comment séparer clairement et soumettre à des règles différentes les interventions qui sont des mises en application du droit communautaire (soumises à la *Charte*) et les interventions ordinaires sans lien avec le droit communautaire (soumises à la CEDH) ? On perçoit vite les difficultés d'une situation qui soumet les États à deux textes différents, et à des contrôles juridictionnels différents.

Au surplus, l'opinion publique aura des difficultés à comprendre et à accepter que des droits fondamentaux de la personne ne s'appliquent que dans un champ limité, à savoir celui que définit l'article 51 de la *Charte* : «les institutions et organes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité et les États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union». En fait, inévitablement, la *Charte* doit sortir du champ dans lequel on l'a officiellement cantonnée. Si l'opinion publique le veut et manifeste cette volonté, la *Charte* rayonnera au delà du cadre qui lui fut tracé. D'ailleurs, tout le monde en était (durant les travaux de la *Convention*) et en est conscient. Ceux qui ont constamment combattu la *Charte* savent bien que le texte une fois adopté et malgré les limites qu'ils ont introduites, aura tendance à exercer son influence au-delà de son cadre d'origine. Et ceux qui se sont résignés à adopter un texte qui n'a pas, à ce stade, de force juridique faisaient et font le même raisonnement même si c'est en sens inverse. Ils escomptent que, progressivement, les droits inscrits dans la *Charte* influenceront non seulement toutes

les institutions européennes, mais tous les États membres quelles que soient leurs interventions, et même, au-delà, le maximum d'États tiers dans le monde.

Bref, la *Charte* est destinée à rayonner dans toutes les directions. Dès lors, la coexistence avec la CEDH risque d'être non pas plus facile mais plus difficile ... à moins que ...

2. LES RISQUES DE CONFLITS ENTRE *CHARTE* ET CEDH

Ce danger a hanté les travaux des membres de la *Convention* dès le début de la procédure d'élaboration de la *Charte*.

Ayons l'honnêteté de reconnaître que, malgré les efforts indéniables pour rapprocher les deux textes, tout risque de conflit n'a pas disparu.

Il peut y avoir, dans l'avenir, des divergences entre les jurisprudences des deux cours, comme il peut y avoir certains pays qui, dans leurs activités ordinaires, refusent de respecter les standards de la *Charte*, comme il peut y avoir des décisions de l'Union qui s'éloignent de la CEDH et de ses protocoles.

Il n'est pas certain que le pire soit à jamais écarté. Toutefois, le pire ne semble pas l'hypothèse la plus probable.

3. UNE ARTICULATION PAR INFLUENCES RECIPROQUES.

En vérité, la CEDH et la *Charte* sont l'une et l'autre l'émanation d'une même culture ou plutôt de la même civilisation. Certes, elles ont été élaborées à des périodes différentes. Cinquante ans les séparent. Mais les valeurs qu'elles cherchent à exprimer sont les mêmes.

Au surplus, l'opinion publique est incapable de comprendre et d'accepter de vraies différences entre les deux textes et de vraies divergences entre les deux systèmes juridictionnels, de la même façon qu'elle ne peut durablement accepter que les différents pays européens puissent avoir sur ces questions des lois nationales trop différentes les unes des autres. Certes, au départ, il y a eu et il y a encore des différences (pensons, par exemple, aux lois sur la bioéthique). Mais l'évolution se fait dans le sens du rapprochement, voire dans le sens de l'harmonisation.

La seule chose que l'on puisse espérer est que les responsables politiques et les juristes ne trouvent pas des arguments pour contrecarrer ce mouvement centripète. On peut même, si l'on est optimiste, espérer que les responsables politiques et les juristes auront à cœur de mettre leur volonté et leur savoir au service du rapprochement, voire de l'unification de ces différents instruments pour le plus grand bien des droits de la personne et pour le plus grand bien de l'Europe et de l'image qu'elle donne chez elle et dans le monde.

En particulier, on peut très raisonnablement escompter que les juges des deux cours auront la sagesse d'œuvrer le mieux possible en faveur d'une protection

accrue des personnes. Lorsque l'une de ces cours aura l'occasion de progresser, pourquoi ne le ferait-elle pas ? Certes, ces deux cours souveraines sont indépendantes l'une de l'autre. Mais de leur plein gré, rien ne les empêche de s'inspirer l'une de l'autre. C'est dans cet esprit que se sont prononcés le Juge Marc Fischbach, et M. Hans Christian Krüger, lorsqu'ils se sont exprimés sur la nouvelle *Charte* au nom de la Cour européenne des droits de l'Homme⁶. Il en est de même de l'avocat général de la Cour de justice, M. Siegbert Alber, dans l'allocution qu'il prononça le 2 octobre 2000, le jour de la fin des travaux de la *Charte*.

Ceci étant, on ne peut écarter définitivement cette formule qui eut, et a encore, beaucoup de partisans : l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH. Ce n'est ni le lieu ni le moment de rouvrir aujourd'hui ce dossier. Mais, notamment, s'il apparaissait des divergences regrettables entre les deux systèmes juridiques concernant les droits civils et politiques et si les deux cours n'arrivaient pas à travailler en harmonie, alors on pourrait reprendre la question de l'adhésion de l'Union à la CEDH, qui pourrait être la seule formule permettant d'éviter contradictions et conflits.

En définitive, ce sont les différents acteurs qui dessineront l'avenir commun de la CEDH et de la *Charte*. L'essentiel est que les droits de la personne en sortent respectés et si possible renforcés.

* * *

L'adoption d'un nouveau texte sur les droits fondamentaux de la personne est un heureux événement. Même si ce texte aurait pu être encore meilleur, encore plus riche et protecteur, il répond à une louable intention et, si tout se déroule normalement, il offre une belle occasion d'améliorer les relations entre l'Union européenne et ceux ou celles qui vivent sur son sol.

Mais on ne peut éprouver cette satisfaction sans qu'elle soit teintée d'inquiétude et d'un peu de tristesse. Tout d'abord, il ne faut pas oublier que les textes sont utiles, mais ne suffisent pas. Si l'on parle de l'Union, ce n'est pas d'aujourd'hui qu'elle a manifesté l'importance des droits de l'Homme dans ses actions tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Pour autant, on ne peut pas dire qu'elle ait eu une politique cohérente en la matière et l'adoption de la *Charte* ne suffira pas à constituer cette politique. Ce constat avait été fait dans le Programme d'action sur les droits de l'Homme, par le Comité des Sages réuni auprès de l'Académie de droit européen de Florence en 1998⁷. Il résultait de cette analyse que l'Union devait se doter d'une véritable politique de droits de l'Homme en tant que telle. Un texte tel que la *Charte* aidera, mais ne suffira pas. A fortiori, ces observations sont valables pour la CEDH. Si le Conseil de l'Europe et les États membres n'ont pas une politique

⁶ Voir les commentaires des observateurs du Conseil de l'Europe.

⁷ Ce Comité était composé du juge Antonio Cassese, du professeur Peter Leuprecht, de Mme Mary Robinson et de Catherine Lalumière.

cohérente en matière de droits de l'Homme, la CEDH risque d'être un alibi impuissant.

En outre, force est de constater que les textes ont besoin d'être portés, soutenus par un véritable mouvement démocratique et populaire. Depuis des années, nos pays se sont dotés de nombreux textes sur les droits de la personne. En particulier depuis la seconde guerre mondiale, de multiples instruments internationaux ont complété l'arsenal des constitutions et lois nationales. Or, malgré ces efforts, la situation dans les faits reste insatisfaisante. Certes, les pays européens ne sont pas les pires. Mais, tout de même, la situation est loin d'être parfaite. La manière dont nous traitons les étrangers, les prisonniers dans nos prisons, les pauvres et les exclus dans nos cités, les personnes handicapées et dépendantes dans nos établissements de soins, donne souvent une piètre image de la force de nos convictions.

En vérité, le respect des droits de l'Homme ne relève exclusivement ni du droit, ni des textes. Il relève d'une éthique d'ensemble qui porte sur la manière avec laquelle nous regardons l'Autre et l'acceptons. Cette éthique n'est pas innée. Elle doit être enseignée et elle doit être apprise. Comme le disait Pierre Imbert dans la leçon inaugurale qu'il donna en juillet 1993 à l'Institut international des droits de l'Homme : «l'objectif est de parvenir à une véritable culture des droits de l'Homme».

C'est pourquoi, qu'il s'agisse de la *Charte* ou de la CEDH, quelles que soient les qualités ou les insuffisances de ces textes, ils existeront concrètement dans la mesure où la société tout entière les fera vivre. Sinon, ils seront oubliés, ou serviront d'alibi et à donner bonne conscience, à des gens parfaitement indifférents au sort réel de leur prochain.