

LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX

Lors du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999, les États membres annonçaient 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 ». Le but était de codifier l'acquis de l'UE en matière de droits fondamentaux en inscrivant dans un texte unique trois catégories de droits : les droits de liberté et d'égalité et les droits de procédure ; les droits fondamentaux réservés aux citoyens de l'Union et les droits économiques et sociaux tels qu'énoncés dans la Charte sociale. La Charte européenne des droits fondamentaux a été proclamée le 7 décembre 2000 à Nice par le Conseil, la Commission et le Parlement européen. Elle a ensuite été intégrée dans le projet de traité constitutionnel, rejeté en 2005. Tout en gardant un caractère juridiquement contraignant, elle ne figure plus que comme référence dans le traité de Lisbonne, en cours de ratification, mais elle a été symboliquement reproclamée par les institutions européennes le 12 décembre 2007.

La Charte a des objectifs de deux ordres : politique et de sécurité juridique. Elle vise à constituer un instrument de légitimité politique et morale pour les citoyens, la classe politique, l'administration, et les opérateurs économiques et sociaux d'Europe. Elle revêt un sens particulier dans le cadre de l'élargissement de l'UE car elle permet de préciser les valeurs politiques et juridiques communes dans un espace élargi à l'Europe de l'Est. De ce point de vue, elle tente d'apporter un langage commun entre les « nouveaux » et les « anciens » États membres, et les pays actuellement candidats à l'adhésion (Croatie, Macédoine, Turquie). Sur le plan de la sécurité juridique, la Charte devrait permettre d'améliorer le niveau de protection actuel des droits fondamentaux dans l'UE et de donner un contenu plus précis aux droits fondamentaux. Dans le traité de Lisbonne, en cours de ratification, elle ne figure plus en tant que telle, mais sous la forme d'une référence, en principe juridiquement

contraignante. En 2007, la Confédération européenne des syndicats (CES) a d'ailleurs conditionné son soutien au nouveau traité à ce caractère contraignant. Deux gouvernements européens ont toutefois exigé de ne pas être tenus par ce caractère juridiquement contraignant : le Royaume-Uni et la Pologne.

Domaine d'application

La Charte s'adresse aux institutions et organes de l'Union, et aux États membres quand ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils sont appelés à respecter les droits, à observer les principes et à en promouvoir l'application, conformément à leurs compétences respectives. Les droits fondamentaux ne bénéficient pas d'une protection indépendante. Ils ne peuvent être invoqués que vis-à-vis des actes des institutions de l'Union européenne, ou vis-à-vis des actes des autorités nationales présentant un lien de rattachement avec le droit communautaire.

Le juge communautaire ne pourra connaître des violations qui ont leur source dans des actes des États membres que :

- lorsqu'ils appliquent le droit de l'Union, en assurent l'exécution ou la transposition ;
- lorsqu'ils prétendent faire emploi d'une exception que le droit communautaire ménage à leur bénéfice ;
- lorsqu'ils les inscrivent dans le cadre d'une procédure conduisant à l'adoption d'un acte communautaire.

Caractéristiques de la Charte

La Charte des droits fondamentaux met en œuvre le principe d'indivisibilité des droits. Elle rompt en effet avec la traditionnelle distinction entre droits sociaux et droits économiques. Elle énumère l'ensemble des droits et libertés autour des principes de dignité humaine, de libertés, d'égalité, de solidarité, de citoyenneté et de justice. Elle respecte le principe d'universalisme : les droits énumérés sont pour la plupart donnés à toute personne, indifféremment de sa nationalité ou de son lieu de résidence. Cette affirmation est à peine tempérée par les droits des citoyens de l'UE regroupés sous le chapitre V de la Charte : sur les huit droits consacrés, quatre sont donnés à toute personne. Ne sont réservés qu'aux citoyens européens proprement dit : le droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen et aux élections municipales, le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres et le droit à la protection consulaire et diplomatique.

Elle est aussi contemporaine quand elle exprime des droits tels que la protection des données à caractère personnel ou les droits liés à la bioéthique répondant aux questions liées au développement des technologies de l'information ou du génie génétique. Elle répond en outre aux demandes de transparence et d'impartialité dans le fonctionnement de l'administration communautaire en reprenant le droit d'accès aux documents administratifs ou le droit à une bonne administration.

Structure de la Charte

Au total, ce texte compte 54 articles répartis en 7 chapitres : dignité, liberté, égalité, solidarité, citoyenneté et justice. Le dernier chapitre concerne les dispositions générales, comportant des clauses horizontales relatives

au champ d'application de la Charte, à la portée des droits garantis, au niveau de protection et à l'interdiction de l'abus de droit.

- **La dignité.** La Charte consacre sous le couvert de la dignité : le droit à la dignité humaine, le droit à la vie, le droit à l'intégrité de la personne, l'interdiction de la torture et des peines ou des traitements inhumains ou dégradants, l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé.
- **Les libertés.** Sont repris : le droit à la liberté et à la sûreté, le respect de la vie privée et familiale, la protection des données à caractère personnel, le droit de se marier et de fonder une famille, la liberté de pensée, de conscience et de religion, la liberté d'expression et d'information, la liberté de réunion et d'association, la liberté des arts et des sciences, le droit à l'éducation, la liberté professionnelle et le droit de travailler, la liberté d'entreprise, le droit de propriété, le droit d'asile, la protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition.
- **L'égalité.** La Charte consacre sous le vocable d'égalité : l'égalité en droit, la non-discrimination, la diversité culturelle, religieuse et linguistique, l'égalité entre hommes et femmes, les droits de l'enfant, les droits des personnes âgées, l'intégration des personnes handicapées.
- **La solidarité.** Figurent au chapitre « Solidarité » : le droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise, le droit de négociation et d'actions collectives, le droit d'accès aux services de placement, la protection en cas de licenciement injustifié, le droit à des conditions de travail justes et équitables, l'interdiction du travail des enfants et la protection des jeunes au travail, la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, la sécurité sociale et l'aide sociale, la protection de la santé, l'accès aux services d'intérêt économique général, la protection de l'environnement, la protection des consommateurs.
- **La citoyenneté.** La Charte distingue huit droits sous le couvert de la citoyenneté : le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, le droit à une bonne administration, le droit d'accès aux documents du Parlement eu-

ropéen, du Conseil et de la Commission, le droit d'accès à un médiateur, le droit de pétition, le droit de liberté de circulation et de séjour, le droit à la protection diplomatique et consulaire.

- **La Justice.** Sont consacrés : le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, la présomption d'innocence et les droits de la défense, les principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines, le droit de ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction.

Agence européenne des droits fondamentaux

Le 13 décembre 2003, le Conseil européen a décidé de transformer l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (créé en 1997) en une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. La mise en place de cette Agence s'est heurtée à deux divergences dans certains États membres : les compétences qui lui seraient attribuées dans le domaine de la coopération judiciaire et policière en matière pénale, d'une part, son champ géographique de l'autre. Ces difficultés ont été surmontées, et l'agence a été formellement mise en place en 2007. Sa mission est de fournir aux institutions, organes et organismes compétents de la Communauté, ainsi qu'à ses États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire, une assistance et une expertise sur les droits fondamentaux, afin de les aider à respecter pleinement ces derniers. À cette fin, l'Agence :

- collecte, recense, analyse et diffuse des informations et développe des méthodes en vue d'une meilleure comparabilité, objectivité et fiabilité des données au niveau européen
- réalise ou facilite des recherches et enquêtes scientifiques, des études préparatoires et de faisabilité ; elle organise également des réunions d'experts
- formule des conclusions et des avis sur des sujets d'ordre général, qu'elle adresse aux institutions de l'Union, ainsi qu'aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire
- met ses compétences techniques à la disposition du Conseil lorsque ce dernier

demande à des personnalités indépendantes de présenter un rapport sur la situation dans un État membre

- publie un rapport annuel sur la situation des droits fondamentaux en fonction de ses compétences et des thèmes identifiés dans le programme thématique, des rapports thématiques, et un rapport d'activité
- renforce la coopération entre la société civile, notamment les organisations non gouvernementales, les partenaires sociaux, les centres de recherche et les représentants des autorités publiques compétentes
- organise des conférences, des campagnes, des tables rondes, une stratégie de communication, des séminaires et des réunions au niveau européen afin de promouvoir et de diffuser ses travaux.

On retiendra que les neuf domaines thématiques identifiés pour la période 2007-2012 sont : le racisme, la xénophobie et l'intolérance; les discriminations; l'indemnisation des victimes; les droits de l'enfant; le droit d'asile, l'immigration et l'intégration des immigrés; les visas et les contrôles aux frontières; la participation des citoyens de l'UE au fonctionnement démocratique de celle-ci; la société de l'information; et l'accès à une justice efficace et indépendante. L'agence peut sortir du champ de ces domaines thématiques à la demande du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission.

Lacunes de la Charte des droits fondamentaux

Dans plusieurs domaines, la Charte est en recul par rapport à d'autres textes tels que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789), la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) ou le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966). Cette Charte est d'ailleurs loin d'avoir fait l'unanimité au sein des associations de défense des droits humains et des syndicats. Certaines formulations de la Charte ont alarmé les organisations syndicales (ambiguïté de la formulation du droit au travail), mais aussi les associations féministes (« le droit à la vie » sans mention du droit à la contraception), les associations de défense des droits humains qui ont souligné que les étrangers non ressortissants de l'UE ne sont pas pris en compte, et les associations de défense de la laïcité dont il n'a pas été fait mention.

En outre, en matière sociale, les syndicats ont souligné les reculs par rapport à plusieurs législations nationales, à la Charte sociale du Conseil de l'Europe et à plusieurs conventions de l'OIT (Organisation internationale du travail). Le droit à la protection sociale est réduit à « un droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux », le droit au travail au « droit de travailler » et à celui « d'accéder à un service gratuit de placement », le droit au logement à celui de percevoir une aide pour se loger. Les droits des salariés font du reste l'objet de dispositions vagues ne fournissant, selon les organisations syndicales, aucune garantie. Et, alors que le droit de grève n'a été intégré dans le texte qu'in extremis, la libre circulation des biens et des capitaux a été en revanche rappelée dans le préambule... Nombre de droits, dont la liberté de la presse, qui devient « la liberté des médias », ne sont plus « garantis » mais « respectés ».

La valeur juridique de la Charte se révèle également ambiguë en ce qui concerne son interprétation et son champ d'application.

Références

Conseil (2008) : Décision 2008/203/CE du Conseil du 28 février 2008 portant application du règlement (CE) n° 168/2007 en ce qui concerne l'adoption d'un cadre pluriannuel de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour la période 2007-2012, Journal officiel n° L 63 du 7 mars 2008.

Parlement européen, Conseil, Commission (2007) : Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (et explications), Journal officiel n° C 303, 14 décembre 2007.

Conseil (2007) : Règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Journal officiel n° L 53, 22 février 2007.

Pour en savoir plus

- Bribosia, E. et De Schutter, O. (2001), « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Journal des Tribunaux*, n°6005, pp.281-293.
- Brun, A. (2002), « L'apport de la Commission européenne » in Carlier J.Y. et De Schutter O. (dir.) *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Son apport à la protection des droits de l'homme en Europe*, Bruylant, Bruxelles, pp.43-51.
- Communication de la Commission sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Bruxelles, 13 septembre 2000, COM(2000) 559 final.
- Communication de la Commission sur la nature de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Bruxelles, 11 octobre 2000, COM(2000) 644 final.
- Robert, A-C. (2000), « Une charte cache-misère », *Le Monde Diplomatique*, Décembre 2000.

Fiches d'information réalisées pour la Formation-Education-Culture (FEC : info@fecasbl.be) par l'Observatoire social européen avec le soutien financier de la Commission européenne et de la Communauté française. Ces fiches sont destinées à servir de support aux formations de la FEC et peuvent être reproduites dans ce but exclusif. Leur adaptation ou traduction n'est autorisée qu'avec l'accord écrit de l'auteur (info@ose.be) et moyennant citation complète de la source.