

NOTE

de: M. António Vitorino

aux: Membres de la Convention

Objet: **Mandat du groupe de travail sur la Charte**

Veillez trouver ci-joint une note concernant l'objet cité ci-dessus, et qui est destinée a faciliter la discussion du groupe de travail sur la Charte.

GROUPE II : "Charte"

Président : António Vitorino

Si l'on décide d'insérer la Charte des droits fondamentaux dans le Traité : par quelles modalités convient-il de le faire et quelles en seraient les conséquences? Quelles seraient les conséquences d'une adhésion de la Communauté/Union à la Convention européenne des Droits de l'Homme ?

Introduction

L'objet de la présente note est de donner un premier aperçu des questions de fond dont devra traiter le groupe de travail "intégration de la Charte / adhésion à la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH)". Sur la base de cet aperçu, je ferai parvenir, le moment venu, une analyse approfondie des sujets évoqués ci-dessus afin d'orienter la discussion au sein du groupe.

Le mandat du groupe comporte deux volets:

- Les modalités et conséquences d'une éventuelle intégration de la Charte dans les traités
- Les conséquences d'une éventuelle adhésion de la Communauté / Union à la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH).

Ces volets devront être abordés séparément et successivement par le groupe. Je souhaite relever dès le début qu'il s'agit de deux questions complémentaires et non alternatives, une intégration de la Charte n'enlevant nullement l'intérêt que présenterait une éventuelle adhésion à la CEDH et vice versa.

Enfin, il convient d'apporter une précision, s'appliquant aux deux volets, quant à la nature des débats du groupe: Conformément à l'esprit général selon lequel les groupes de travail doivent se pencher sur des questions plus ciblées sans dédoubler le débat politique de la plénière, le groupe de travail ne devrait pas se consacrer à la discussion des grandes questions politiques (questions de savoir *si* la Charte devrait être intégrée ou *s'il* faut adhérer à la CEDH). Il devrait au contraire se concentrer sur l'examen des points plus précis évoqués ci-après, en retenant l'hypothèse d'une réponse politique positive aux deux questions.

I. Modalités et conséquences d'une éventuelle intégration de la Charte dans les traités

1. Remarque préalable: Le contenu de la Charte en tant qu'acquis

A mes yeux, un point de départ commandé par la sagesse sera que le *contenu* de la Charte, tel que négocié par la Convention antérieure, constitue un acquis commun qu'il importerait de préserver.

Au cas où la Convention préconisait de changer la structure ou la dénomination actuelles des traités, il pourrait cependant en découler un besoin de procéder à certaines adaptations purement rédactionnelles de la Charte, ainsi qu'à une discussion éventuelle sur le maintien de l'article 52 § 2¹ de celle-ci au cas où la Convention souhaitait établir une hiérarchie entre un nouveau traité fondamental et le reste du droit primaire actuel.

2. Examen des techniques possibles d'une intégration et de certaines questions liées

Une tâche centrale pour le groupe de travail sera d'examiner les diverses techniques possibles d'une intégration de la Charte (incorporation des articles de la Charte dans le traité UE ou un nouveau traité fondamental, protocole annexé, référence dans un article comme l'article 6 § 2 TUE actuel...). Cet examen devra se faire sous divers angles, comme l'effet juridique exact et la visibilité politique qu'on veut donner à la Charte. Il devra également se faire en connexion avec la question générale de la future structure des traités. Le groupe devra aussi se pencher sur certaines questions liées à la technique d'intégration, comme notamment celle concernant le futur sort du préambule de la Charte, celle de savoir s'il convient de conserver une mention - telle que figurant actuellement dans l'article 6 § 2 TUE - aux traditions constitutionnelles communes et à la CEDH - et celle concernant la relation entre certains articles de la Charte et les dispositions du traité CE actuel qu'ils répètent (notamment en matière des droits des citoyens).

3. La question des voies de recours devant la Cour de justice

Le groupe pourra également être amené à aborder deux sujets qui, bien que ne découlant pas directement d'une éventuelle intégration de la Charte, sont néanmoins souvent évoqués en connexion avec le sujet de la protection des droits fondamentaux au sein de l'Union:

¹ Article 52 § 2 se lit ainsi: "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."

- D'une part, le groupe devra se prononcer sur la question de savoir s'il convient de modifier l'article 230 § 4 du traité CE, afin d'élargir le recours direct des particuliers à la Cour de justice, voire même d'instaurer un nouveau recours pour la protection des droits fondamentaux, ou si il est préférable de conserver le système actuel en laissant à la jurisprudence le soin de le perfectionner.
- d'autre part, le groupe devra prendre note de la question d'une extension éventuelle des compétences de la Cour de justice en matière JAI. Il convient de noter que cette problématique dépasse le cadre des droits fondamentaux et touche au débat plus général, à mener par la plénière, sur le développement futur de cette politique. Le groupe de travail devrait donc éviter de préjuger ce débat; il pourrait néanmoins y faire utilement une contribution limitée en examinant les voix critiques selon lesquelles les dispositions actuelles mériteraient d'être revues, d'un point de vue de la protection des droits de l'Homme.

II. Les conséquences d'une éventuelle adhésion de la Communauté / Union à la CEDH

Quant à ce volet, la discussion au sein du groupe dépendra, dans une plus grande mesure, des questions évoquées de la part des membres du groupe. Pour ma part, je n'inciterai pas le groupe à réexaminer en détail tous les arguments bien connus *pour* et *contre* l'adhésion de la Communauté / Union à la CEDH. Je me concentrerai plutôt sur un examen technique de la question de savoir dans quelle mesure l'adhésion peut se concilier avec le principe de l'autonomie du droit communautaire. Si, toutefois, des membres du groupe souhaitent évoquer d'autres points parfois avancés contre l'adhésion, je serai prêt à engager le groupe dans la recherche de réponses satisfaisantes à ces points.

De plus, le groupe devrait examiner la forme que pourrait prendre une éventuelle base juridique dans les traités permettant l'adhésion à la CEDH. Il pourrait aussi s'interroger sur la question de savoir si cette base juridique pourrait également permettre explicitement l'adhésion d'autres accords internationaux en matière de Droits de l'Homme.

En outre, le groupe de travail sera informé des travaux en cours au sein du Conseil de l'Europe concernant les conséquences techniques d'une éventuelle adhésion de l'UE/CE pour le système de Strasbourg. Cependant, je proposerai au groupe de ne pas s'occuper de ces questions - qui relèveraient de négociations éventuelles entre l'Union et le Conseil de l'Europe - à moins que celui-ci considère certaines de ces questions comme importantes pour l'adhésion.

Enfin, si des membres du groupe le demandent, le groupe pourra également examiner les avantages et les inconvénients de formules parfois présentées en tant qu'alternatives à l'adhésion pour assurer la cohérence entre le droit de l'Union et celui de la CEDH, telles que l'instauration d'une procédure de renvoi ou de consultation depuis la Cour de justice vers la Cour européenne des droits de l'homme.
