

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS EN SENAAT

11 februari 2000

**Het Handvest van de grondrechten
van de Europese Unie**

HOORZITTING 7 DECEMBER 1999

VERSLAG

NAMENS HET FEDERAAL ADVIESCOMITÉ VOOR
EUROPESE AANGELEGENHEDEN

Uitgebracht door de heren Herman De Croo (K) en
Philippe Mahoux (S)

INHOUDSTAFEL

	Blz.
I. De bescherming van de grondrechten in de Europese Unie — Synthesenota	4
II. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie : context, inzet en perspectieven. Door Koen Lenaerts, hoogleraar Europees Recht KUL Leuven, rechter in het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen	20
III. De begunstigen van de rechten voorzien in het Handvest. Door Emmanuelle Bribosia, wetenschappelijk medewerkster bij het <i>Institut d'Études européennes</i> van de ULB	27
IV. De problematiek van de integratie van sociale fundamentele rechten in het Handvest van de Europese Unie. Door Olivier De Schutter, adjunct-professor aan de UCL	38
V. Het Europees Verdrag van de rechten van de mens van de Raad van Europa en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Door Françoise Tulkens, professor aan de UCL, rechter in het Europese Hof van de rechten van de mens en Johan Callewaert, jurist bij het Europese Hof van de rechten van de mens	52

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET SÉNAT
DE BELGIQUE

11 février 2000

**La Charte des droits fondamentaux
de l'Union européenne**

AUDITION 7 DÉCEMBRE 1999

RAPPORT

FAIT AU NOM DU COMITÉ D'AVIS FÉDÉRAL CHARGÉ
DE QUESTIONS EUROPÉENNES

Par MM. Herman de Croo (Ch) et
Philippe Mahoux (S)

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
I. La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne — Note de synthèse	4
II. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : contexte, enjeux et perspectives. Par Koen Lenaerts, professeur de droit européen à la KUL Leuven, juge au Tribunal de première instance des Communautés européennes	20
III. Les bénéficiaires des droits reconnus dans la Charte. Par Emmanuelle Bribosia, assistante de recherche à l'Institut d'Études européennes de l'ULB ...	27
IV. La question de l'inclusion des droits sociaux fondamentaux dans la Charte de l'Union européenne. Par Olivier De Schutter, professeur adjoint à l'UCL.	38
V. La Convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Par Françoise Tulkens, professeur à l'UCL, juge à la Cour européenne des droits de l'homme et Johan Callewaert, juriste auprès de la Cour européenne des droits de l'homme	52

**Samenstelling van het Adviescomité op datum van indiening van het verslag /
Composition du Comité d'avis à la date du dépôt du rapport :**

Voorzitters / Présidents : Herman De Croo (Kamer/Chambre) en/et Philippe Mahoux (Senaat/Sénat)

**A. — Kamer van Volksvertegenwoordigers/
Chambre des représentants**

VLD	Aimé Desimpel, Fientje Moerman.
CVP	Mark Eyskens, Herman Van Rompuy.
Agalev/Ecolo	Muriel Gerkens, Fauzaya Talhaoui.
PS	Patrick Moriau.
PRL FDF MCC	Georges Clerfayt.
Vlaams Blok	Francis Van den Eynde.
SP	Dirk Van der Maelen.

B. — Senaat/Sénat

VLD	Paul De Grauwe, Mimi Kestelijn-Sierens.
CVP	Jean-Luc Dehaene, Luc Van den Brande.
PS	Marie-Josée Laloy, Philippe Mahoux.
PRL FDF MCC	Philippe Monfils.
Vlaams Blok	Jurgen Ceder.
SP	Chokri Mahassine
Agalev/Ecolo	Jacky Morael.

C. — Europees Parlement/Parlement européen

Agalev/Ecolo	Pierre Jonckheer, Lucas Vander Taelen.
VLD	Willy De Clercq.
CVP	Miet Smet.
PRL FDF MCC	Daniel Ducarme.
PS	Claude Desama.
Vlaams Blok	Franck Vanhecke.
SP	Anne Van Lancker.
VU&ID	Bart Staes.
PSC	Michel Hansenne.

AGALEV-ECOLO	:	<i>Anders Gaan Leven / Écologistes Confédérés pour l'Organisation de luttes originales</i>			
CVP	:	<i>Christelijke Volkspartij</i>			
FN	:	<i>Front national</i>			
PRL FDF MCC	:	<i>Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement</i>			
PS	:	<i>Parti socialiste</i>			
PSC	:	<i>Parti social-chrétien</i>			
SP	:	<i>Socialistische Partij</i>			
VLAAMS BLOK	:	<i>Vlaams Blok</i>			
VLD	:	<i>Vlaamse Liberalen en Democraten</i>			
VU&ID	:	<i>Volksunie&ID21</i>			
Afkortingen bij de nummering van de publicaties :			Abréviations dans la numérotation des publications :		
DOC 50 0000/000	:	<i>Parlementair document van de 50e zittingsperiode + het nummer en het volgnummer</i>	DOC 50 0000/000	:	<i>Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° et du n° consécutif</i>
QRVA	:	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>	QRVA	:	<i>Questions et Réponses écrites</i>
HA	:	<i>Handelingen (Integraal Verslag)</i>	HA	:	<i>Annales (Compte Rendu Intégral)</i>
BV	:	<i>Beknopt Verslag</i>	CRA	:	<i>Compte Rendu Analytique</i>
PLEN	:	<i>Plenum</i>	PLEN	:	<i>Séance plénière</i>
COM	:	<i>Commissievergadering</i>	COM	:	<i>Réunion de commission</i>
Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers			Publications officielles éditées par la Chambre des représentants		
Bestellingen :			Commandes :		
Natieplein 2			Place de la Nation 2		
1008 Brussel			1008 Bruxelles		
Tel. : 02/ 549 81 60			Tél. : 02/ 549 81 60		
Fax : 02/549 82 74			Fax : 02/549 82 74		
www.deKamer.be			www.laChambre.be		
e-mail : alg.zaken@deKamer.be			e-mail : aff.generales@laChambre.be		

VI. Gedachtewisseling ingeleid door de vertegenwoordigers van België in het Forum voor de opstelling van een ontwerp van Handvest van de grondrechten	61
VII. Besluiten	
Door Jean-Victor Louis, professor aan de ULB en aan het Institut universitaire européen de Florence, vice-voorzitter van de SEP	66
BIJLAGEN	
Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Keulen	68
Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere	71
Deelnemerslijst	80

VI. Échange de vues introduit par les représentants de la Belgique au sein de l'Enceinte chargée de l'élaboration d'un projet de Charte des droits fondamentaux	61
VII. Conclusions	
Par Jean-Victor Louis, professeur à l'ULB et à l'Institut universitaire européen de Florence, vice-président du GEPE	66
ANNEXES	
Conclusions de la présidence du Conseil européen de Cologne	68
Conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere	71
Liste des participants	80

WOORD VOORAF

De Europese Raad van Keulen, van juni 1999, heeft de noodzaak bevestigd om een Handvest van Grondrechten van de Europese Unie, op te stellen.

Een Forum, gevormd door vertegenwoordigers van de regering, het Europees parlement en de nationale parlementen, is belast met het voorbereiden van een dergelijk handvest.

In dit kader heeft het Federaal Adviescomité voor Europese aangelegenheden, in samenwerking met de Studiegroep voor Europese Politiek, op dinsdag 7 december 1999, een hoorzitting georganiseerd onder het voorzitterschap van de heer H. De Croo, voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de heer Ph. Mahoux, voorzitter van het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden. Wetenschappelijke experts evenals de heren K. De Gucht en R. Lallemand, die respectievelijk de Kamer en de Senaat vertegenwoordigen in het Forum, hebben deelgenomen aan deze gedachtewisseling met de leden van de Kamer en de Senaat.

Dit Forum is voor het eerst samengekomen op 17 december 1999.

Gedurende de werkzaamheden van het Forum (die volgens de beslissing van de Europese Raad van Keulen zouden moeten zijn beëindigd tegen december 2000), zal het Adviescomité regelmatig de vertegenwoordigers van het Belgisch Parlement in het Forum horen over de voortgang van het handvest.

Dit verslag bevat, naast een aantal basisnota's, de verscheidene interventies van de wetenschappelijke experts en de parlementsleden.

AVANT-PROPOS

Le Conseil européen de Cologne, en juin 1999, a souligné la nécessité d'élaborer une Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne.

Une enceinte composée entre autres de représentants des gouvernements, du Parlement européen et des parlements nationaux, a été chargée d'élaborer un projet de Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne.

Dans ce cadre, le Comité d'avis fédéral chargé de questions européennes a organisé, sous la présidence de M. H. De Croo, président de la Chambre des représentants et de M. Ph. Mahoux, président du Comité d'Avis fédéral pour les Questions européennes, en coopération avec le Groupe d'Études politiques européennes, une audition, le mardi 7 décembre 1999. Des experts du monde académique, ainsi que MM. K. De Gucht et R. Lallemand, représentants de la Chambre et du Sénat au sein de l'enceinte, ont participé à un échange de vues avec les membres de la Chambre et du Sénat.

L'enceinte s'est réunie pour la première fois le 17 décembre 1999.

Tout au long des travaux de l'enceinte (qui selon la décision du Conseil européen de Cologne devrait terminer ses travaux en décembre 2000), le comité d'avis organisera des réunions au cours desquelles les représentants du Parlement belge feront rapport sur l'état d'avancement de la charte.

Ce rapport contient, outre une série de notes de travail, les différentes interventions des experts du monde académique et des parlementaires.

I. — DE BESCHERMING VAN DE GRONDRECHTEN IN DE EUROPESE UNIE ⁽¹⁾

Stand van zaken — Synthesenota

Gelet op het ontbreken, in de verdragen die aan de grondslag van de Europese Gemeenschappen lagen, van een inventaris van de grondrechten, werd de bescherming van de rechten van de mens integraal een aangelegenheid die werd geregeld door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (EHvJ). Daartoe heeft die rechtspraak zich gebaseerd op de grondwettelijke tradities die kenmerkend zijn voor alle lidstaten alsmede op de internationale instrumenten voor de vrijwaring van de mensenrechten waaraan de leden hun medewerking hebben verleend of die ze hebben goedgekeurd. Daarbij is bijzondere aandacht uitgegaan naar het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Langs die weg werden tal van grondrechten, die de gemeenschapsinstellingen en de lidstaten moeten naleven wanneer zij initiatieven nemen die in de toepassingsfeer van het gemeenschapsrecht liggen, in het gemeenschapsrecht ingevoegd.

Vervolgens kreeg die rechtspraak een grondwettelijk karakter doordat ze achteraf, via een aantal opeenvolgende wijzigingen die in de Eenheidsakte en in het Verdrag van Amsterdam werden ⁽²⁾ aangebracht, in de verdragen werd ingevoegd. Zo bepaalt artikel 6, § 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie het volgende : « De Unie eerbiedigt de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het (...) Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het gemeenschapsrecht ».

Met name omtrent de vraag welke rechten de rechtzoekende binnen de Europese Unie (EU) precies geniet, vertoont deze situatie nog tal van onvolkomenhe-

⁽¹⁾ Deze tekst kwam tot stand na discussies die werden gevoerd tussen E. Bribosia, O. De Schutter, K. Lenaerts en P. Magnette.

⁽²⁾ Voor de door het Verdrag van Amsterdam aangebrachte wijzigingen, zie onder meer E. Bribosia en A. Weyembergh, « *La consolidation de l'État de droit européen* » in M. Telo en P. Magnette (eindredactie), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Brussel, Uitgeverij Complexe, 1998, blz. 69-88; O. De Schutter, « *Les droits fondamentaux dans le Traité d'Amsterdam* » in *Le Traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Brussel, Bruylant, 1998, blz. 153-187.

I. — LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE ⁽¹⁾

État des lieux — Note de synthèse

Vu l'absence de catalogue de droits fondamentaux dans les traités fondateurs des Communautés européennes, la protection des droits de l'homme a été créée de toutes pièces par la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE). Elle s'est fondée à cet effet sur les traditions constitutionnelles communes aux États membres et les instruments internationaux de protection des droits de l'homme auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré, en accordant une importance particulière à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). Par ce biais, ont été incorporés dans le droit communautaire de nombreux droits fondamentaux que doivent respecter les institutions communautaires et les États membres lorsqu'ils agissent dans le champ d'application du droit communautaire.

Cette jurisprudence a ensuite été « constitutionnalisée » puisqu'elle a été intégrée *a posteriori* dans les traités par des modifications successives apportées par l'Acte Unique et les Traités de Maastricht et d'Amsterdam ⁽²⁾. Ainsi notamment l'article 6, § 2, du Traité sur l'Union européenne prévoit que « l'Union respecte les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire ».

Cette situation présente encore de nombreuses imperfections notamment quant à la question de savoir avec précision de quels droits jouit le justiciable au sein

⁽¹⁾ Ce texte constitue le fruit d'une discussion entre E. Bribosia, O. De Schutter, K. Lenaerts et P. Magnette.

⁽²⁾ Pour les modifications apportées par le Traité d'Amsterdam, voyez notamment E. Bribosia et A. Weyembergh, « *La consolidation de l'État de droit européen* », in M. Telo et P. Magnette (sous la dir.), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Editions Complexe, 1998, pp. 69-88; O. De Schutter, « *Les droits fondamentaux dans le Traité d'Amsterdam* », in Y. Lejeune (études coordonnées par) *Le Traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 153-187.

den. Zowel door de Commissie als door het Europees Parlement werden terzake meermaals een aantal voorstellen ingediend teneinde de bescherming van de fundamentele vrijheden in de Gemeenschap en in de Europese Unie te verbeteren. In het algemeen streven die voorstellen twee doelstellingen na : ofwel het opmaken van een specifiek voor de Europese Unie geldende inventaris van de grondrechten, ofwel de toetreding, door de Gemeenschap of de Europese Unie, tot het EVRM, waartoe het in de tweede helft van 1993 uitgeoefende Belgische voorzitterschap een impuls had gegeven. Het EHvJ heeft die tweede keuzemogelijkheid evenwel tijdelijk afgewezen⁽³⁾ : het is van mening dat de Gemeenschap niet over de vereiste bevoegdheid beschikt om, zolang de verdragen ongewijzigd blijven, tot het EVRM toe te treden. Welnu, bij de totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam, hebben de Staten niet van de gelegenheid gebruik gemaakt om een machtiging in die zin in te stellen.

Aangezien het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden niet formeel werd onderschreven, kunnen de gemeenschapsinstellingen niet rechtstreeks aansprakelijk worden gesteld voor schendingen van dat Verdrag door het gemeenschapsrecht. Onlangs nog heeft het Europees Hof voor de rechten van de mens de wens te kennen gegeven om die aansprakelijkheid af te wentelen op de lidstaten, die dan zelf moeten opdraaien voor de uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende schendingen van het verdrag⁽⁴⁾.

De optie om een specifiek voor de Europese Unie geldende inventaris van de grondrechten op te stellen, wordt doorgaans voorgesteld als een formule die heel wat perspectieven biedt om een en ander scherper in beeld te brengen en de rechtszekerheid te vergroten. Aldus moet het immers mogelijk worden het euvel weg

de l'Union européenne (UE). Des propositions récurrentes ont été introduites, tant par la Commission que par le Parlement européen, en vue d'améliorer la protection des droits fondamentaux dans la Communauté et dans l'Union européenne. Généralement, ces propositions visent soit à l'élaboration d'un catalogue de droits fondamentaux propre à l'Union européenne soit à l'adhésion de la Communauté ou de l'Union européenne à la CEDH, encouragée par la présidence belge du second semestre 1993. Cette dernière option a néanmoins été momentanément écartée par la CJCE⁽³⁾ qui considère que la Communauté n'a pas la compétence requise pour une telle adhésion en l'absence de modification des traités. Or, les États n'ont pas saisi l'occasion du Traité d'Amsterdam pour introduire une habilitation en ce sens.

En l'absence d'adhésion formelle 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. La Cour européenne des droits de l'homme a récemment fait preuve d'une volonté de reporter cette responsabilité sur les États membres qui doivent dès lors assumer les violations de la convention découlant du droit communautaire⁽⁴⁾.

L'option du catalogue de droits fondamentaux propre à l'Union européenne est le plus souvent présentée comme recelant des potentialités en terme d'amélioration de la visibilité et de la sécurité juridique. En effet, cela devrait permettre de pallier l'inconvénient d'une consécration quasi exclusivement jurisprudentielle, ren-

⁽³⁾ Cf. advies 2/94 van het EHvJ van 28 maart 1996, « toetreding van de Gemeenschap tot het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden », *Jur.*, I-1759.

⁽⁴⁾ Zie Eur. Hof R.M., arrest van 18 februari 1999, *Matthews tegen Verenigd Koninkrijk*. Naar aanleiding daarvan heeft het Europees Hof voor de rechten van de mens onder meer gesteld dat het verdrag de overheveling van bevoegdheden naar internationale organisaties niet uitsluit, op voorwaarde dat de door het verdrag gewaarborgde rechten gewaarborgd blijven. Na een dergelijke overheveling verdwijnt de aansprakelijkheid van de lidstaten bijgevolg niet (punt 32). Het Hof heeft daaraan toegevoegd dat « *le Royaume-Uni, conjointement avec les autres parties du Traité de Maastricht (était) responsable ratione materiae au titre de l'article 1^{er} de la convention et, en particulier, de l'article 3 du protocole n° 1, des conséquences de ce traité* » (punt 33).

⁽³⁾ Voyez avis 2/94 de la CJCE du 28 mars 1996, « adhésion de la Communauté à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », *Rec.*, I-1759.

⁽⁴⁾ Voyez Cour eur. D.H., arrêt du 18 février 1999, *Matthews contre Royaume-Uni*. À cette occasion, la Cour européenne des droits de l'homme a notamment affirmé que le transfert de compétences à des organisations internationales n'était pas exclu par la convention pourvu que les droits garantis par la Convention continuent d'être reconnus. Pareil transfert ne fait donc pas disparaître la responsabilité des États membres (point 32). Elle a ajouté que « *le Royaume-Uni, conjointement avec les autres parties au traité de Maastricht, [était] responsable ratione materiae au titre de l'article 1^{er} de la convention et, en particulier, de l'article 3 du protocole n° 1, des conséquences de ce traité* » (point 33).

te werken dat die rechten nagenoeg uitsluitend *jurisprudentieel* worden ingevuld, wat het moeilijk maakt om *a priori* vast te stellen of een bepaald recht, en de inhoudelijke invulling ervan, al dan niet fundamenteel is ⁽⁵⁾.

Tot zover in een notendop de context waarin het ontwerp voor het opstellen van een handvest van grondrechten van de Europese Unie moet worden geplaatst. In dat verband moeten vijf kernpunten aan bod komen :

1. het verband tussen het opstellen van een handvest van grondrechten van de Europese Unie enerzijds en, anderzijds, de goedkeuring door de Unie van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens;
2. het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen het handvest enerzijds en een verklaring van de rechten van de burger van de Europese Unie anderzijds;
3. de diverse categorieën van rechten die in het handvest worden erkend en de juridische draagwijdte ervan;
4. de toepassingsfeer van het handvest;
5. de status van het handvest als referentienorm.

1. Het handvest komt niet in de plaats van de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM

Het ontwerphandvest mag niet worden opgevat als een instrument om het vraagstuk van de toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens definitief te beslechten. Dat vraagstuk zou hoegenaamd niet worden opgelost door de goedkeuring van een specifiek voor de Unie geldend handvest, dat een eventuele toetreding niet in de weg staat.

De uitwerking van zo'n handvest behoort tot de grondwetgevende taak, die de interne orde van de Europese Unie regelt, en die kan worden vergeleken met de opsomming van rechten die voorkomen in de respectieve Grondwetten van de diverse Staten die partij zijn bij het EVRM.

Die opsomming van grondrechten in de nationale grondwetsteksten heeft die Staten niet verhinderd het EVRM goed te keuren en zich te onderwerpen aan de externe, door de controleorganen van het verdrag uitgeoefende toetsing. Men ziet niet goed in waarom het er bij de Europese Unie anders zou aan toe gaan en hoe de goedkeuring van een lijst van specifiek voor de Europese Unie geldende grondrechten, diezelfde Unie een vrijgeleide zou geven om zich aan enige controle van buitenaf te onttrekken.

Zulks zou des te paradoxaler zijn daar toetreding tot het EVRM en de aanvaarding van de controlemecha-

dant difficile la détermination *a priori* du caractère fondamental ou non d'un droit et de son contenu ⁽⁵⁾.

Tel est, rapidement brossé, le contexte dans lequel s'inscrit le projet d'élaboration d'une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. À cet égard, cinq grandes questions doivent être soulevées :

1. le lien entre élaboration d'une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'adhésion par celle-ci à la Convention européenne des droits de l'homme;
2. la distinction à effectuer entre la charte et une déclaration des droits du citoyen de l'Union européenne;
3. les différentes catégories de droits reconnus dans la charte et leur portée juridique;
4. le champ d'application de la charte;
5. le statut normatif de la charte.

1. La charte n'est pas un substitut à l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH

Le projet de charte ne doit pas être conçu comme destiné à écarter une fois pour toute la question de l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme. Cette question ne serait absolument pas résolue par l'adoption d'une charte propre à l'Union qui n'est pas exclusive d'une éventuelle adhésion.

L'élaboration d'une telle charte relève de l'exercice constitutionnel propre à l'ordre interne de l'Union européenne, qu'on pourrait comparer aux catalogues de droits figurant dans les Constitutions des différents États parties à la CEDH.

L'énumération de droits fondamentaux dans les textes constitutionnels nationaux n'a pas empêché ces États de ratifier la CEDH et de se soumettre à un contrôle extérieur exercé par les organes de contrôle de la convention. On voit difficilement pourquoi il en irait différemment en ce qui concerne l'Union européenne et en quoi l'adoption d'un catalogue de droits fondamentaux propre à l'Union européenne pourrait exonérer celle-ci de se soumettre à un contrôle extérieur.

Ce serait d'autant plus paradoxal que l'adhésion à la CEDH et l'acceptation de ses mécanismes de contrôle

⁽⁵⁾ S. O'Leary, « *Relationship between Community Citizenship and Protection of Fundamental Rights in the Community Law* », *Common Market Law Review*, 1995, blz. 519-554, inzonderheid blz. 547.

⁽⁵⁾ S. O'Leary, « *Relationship between Community Citizenship and Protection of Fundamental Rights in the Community Law* », *Common Market Law Review*, 1995, pp. 519-554, spécialement 547.

nismen ervan, gelden als voorwaarden die worden opgelegd aan de Staten die tot de Europese Unie wensen toe te treden ⁽⁶⁾.

De Europese Unie kan zich niet veroorloven onder de minimumgrens te blijven die alle Staten van de Raad van Europa — die alle tot het EVRM zijn toegetreden — in acht moeten nemen. De Unie kan zich niet onttrekken aan de voorwaarden die zijzelf aan haar lidstaten oplegt.

De uitwerking van een specifiek voor de Europese Unie geldend handvest en de toetreding van de Unie tot het EVRM zijn twee processen die elkaar onderling moeten aanvullen. Zo wordt voorkomen dat inzake de bescherming van de grondrechten een dubbele Europese norm tot stand komt. Ook al kan het risico op afwijkende interpretaties door het EHvJ en het Europees Hof voor de mensenrechten, van de in het EVRM opgenomen rechten, nooit volledig worden uitgeschakeld, toch zou de toetreding tot het EVRM het mogelijk moeten maken de gevallen van onoplosbare, tussen beide Hoven gerezen geschillen, te beperken :

— Om een volledige bescherming van de grondrechten te waarborgen, moet het opstellen van een handvest van grondrechten van de Europese Unie gepaard gaan met de toetreding, door de Unie, tot het EVRM. Zo'n toetreding zou het onder meer mogelijk maken de Europese Unie op het vlak van de grondrechten aan een externe controle te onderwerpen, en te voorkomen dat inzake de bescherming van de grondrechten een dubbele Europese norm ontstaat. Bovendien zou die goedkeuring de individuele burger de mogelijkheid bieden door de Unie gestelde bestuursdaden met een algemene strekking aan te vechten die hij strijdig met zijn rechten acht.

— De in de internationale, door de lidstaten goedgekeurde instrumenten voor de bescherming van de mensenrechten erkende rechten moeten de romp van een dergelijk handvest vormen. Zoniet zou een en ander neerkomen op een achteruitgang ten opzichte van de vigerende rechtspraak van het EHvJ en van het GEA en strijdig zijn met de door de lidstaten op het vlak van de grondrechten aangegane verplichtingen ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Zie terzake de door de instellingen van de Unie aan artikel 49 van het Verdrag over de Europese Unie gegeven interpretatie. Voormeld artikel onderbouwt wettelijk een bestaande praktijk inzake toetredingen tot de Europese Unie. Nog vóór die wettelijke onderbouwing was echter reeds een consensus gegroeid rond het feit dat toetreding tot de Raad van Europa, en met name het feit betrokken partij te zijn bij het EVRM, impliciet als voorwaarde voor de toetreding van een Staat tot de Europese Unie werd gesteld (Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, « De Europese Unie en de externe aspecten van het mensenrechtenbeleid : van Rome tot Maastricht en daarna », Publicatieblad, Suppl. 3/95, blz. 28).

⁽⁷⁾ Zie artikel 307 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

constituent des conditions imposées aux États qui souhaitent entrer dans l'Union européenne ⁽⁶⁾.

L'Union européenne ne peut se permettre de rester en deçà du seuil minimal d'exigences qui doit être respecté par l'ensemble des États du Conseil de l'Europe qui ont tous adhéré à la CEDH. Elle ne peut se soustraire aux conditions qu'elle impose à ses États membres.

Par ailleurs, une approche complémentaire des processus d'élaboration d'une charte propre à l'Union européenne et de l'adhésion de l'Union à la CEDH devrait permettre d'éviter l'émergence d'un double standard européen de protection des droits fondamentaux. Si les risques d'interprétations divergentes des droits contenus dans la CEDH par la CJCE et la Cour européenne des droits de l'homme ne pourront jamais être éliminés totalement, l'adhésion à la CEDH devrait permettre de limiter les cas de conflits insolubles entre les deux Cours européennes :

— Pour assurer une protection complète des droits fondamentaux, l'élaboration d'une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit aller de pair avec une adhésion de l'Union à la CEDH. Une telle adhésion permettrait notamment de soumettre l'Union européenne à un contrôle extérieur en matière de droits fondamentaux et d'éviter l'émergence d'un double standard européen de protection des droits fondamentaux. Elle conférerait, en outre, au particulier la possibilité d'attaquer des actes communautaires de portée générale jugés contraires à leurs droits.

— Les droits reconnus dans les instruments internationaux de protection des droits de l'homme auxquels les États membres ont adhéré doivent constituer le noyau dur d'une telle charte de l'UE sans quoi cela entraînerait une régression par rapport à la jurisprudence actuelle de la CJCE et du TPI et serait contraire aux obligations contractées par les États membres dans le domaine des droits fondamentaux ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Voyez l'interprétation donnée à l'article 49 du Traité sur l'Union européenne par les institutions de l'Union. Cet article constitue la codification d'une pratique existante en matière d'adhésion à l'Union européenne. Or, avant même cette codification, il était admis que l'adhésion au Conseil de l'Europe et notamment le fait d'être partie à la CEDH était une condition implicite de l'adhésion d'un État à l'Union européenne (Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « L'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'homme : de Rome à Maastricht et au-delà », *Bull. UE*, Suppl. 3/95, p. 28).

⁽⁷⁾ Voyez l'article 307 du Traité instituant la Communauté européenne.

— Mocht men zich met die minimumdrempel tevreden stellen, dan zou het belang van het handvest evenwel beperkt zijn. Nog afgezien van de grotere rechtszekerheid die eruit zou voortvloeien, zou het nut van het handvest bestaan in de mogelijkheid die minimumdrempel te overschrijden en binnen de Europese Unie een aantal hogere beschermingsnormen te verankeren.

— Subsidiar moet een definitieve beslissing worden genomen over de vraag of de rechten van het EVRM opnieuw in het EU-handvest moeten worden opgenomen, dan wel of kan worden volstaan met een verwijzing naar het EVRM en naar de protocollen. De tweede oplossing biedt het voordeel dat de nieuwe, in de aanvullende protocollen erkende rechten, geleidelijk in het verdrag kunnen worden opgenomen zonder dat het noodzakelijk is daarvoor het Verdrag betreffende de Europese Unie te wijzigen ⁽⁸⁾.

2. Het handvest is geen verklaring van de rechten van de Europese burger

Het Verdrag betreffende de Europese Unie bevat reeds een soort van verklaring van de rechten van de burger van de Europese Unie ⁽⁹⁾. Europese burgers — die dus de nationaliteit van een lidstaat hebben — genieten de volgende rechten : het recht vrij te bewegen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten, het stemrecht en het recht verkozen te worden bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij de gemeenteraadsverkiezingen, een vorm van diplomatieke bescherming en het recht zich in hun eigen taal tot de instellingen van de Europese Unie te wenden ⁽¹⁰⁾.

In het verdrag is een uitbreidingsclausule opgenomen die het mogelijk maakt die rechten aan te vullen zonder

— L'intérêt de la charte serait néanmoins limité si on se contentait de ce seuil minimal. Son utilité réside, en effet, au-delà de la sécurité juridique accrue qui en résulterait, dans la possibilité de dépasser ce seuil minimal et de consacrer des standards de protection plus élevés au sein de l'Union européenne.

— Subsidiarément, il faudrait trancher la question de savoir si les droits de la CEDH doivent être réécrits dans la charte de l'UE ou si l'on pourrait se contenter d'une référence à la CEDH et aux protocoles. Cette dernière solution présente l'intérêt d'une intégration progressive des nouveaux droits reconnus dans des protocoles additionnels à la convention sans nécessaire modification du Traité sur l'Union européenne ⁽⁸⁾.

2. La charte n'est pas une déclaration des droits du citoyen européen

Le Traité sur l'Union européenne comprend déjà une forme de déclaration des droits du citoyen de l'Union européenne ⁽⁹⁾. Les droits réservés aux citoyens européens, donc à ceux qui jouissent de la nationalité d'un État membre, sont le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, le droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen et aux élections municipales, une forme de protection diplomatique et le droit de s'adresser dans sa propre langue aux institutions de l'Union européenne ⁽¹⁰⁾.

Une clause d'extension figure dans le traité permettant de compléter ces droits sans devoir convoquer une

⁽⁸⁾ Over dat alternatief moet evenwel worden nagedacht, waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat het EVRM op termijn wordt aangevuld met protocollen die de sociale rechten van het herverdelende type (zie verder) erkennen.

⁽⁹⁾ Zie de artikelen 17 tot 22 van het Verdrag tot instelling van de Europese Gemeenschap. Zie in dat verband P. Magnette, *La citoyenneté européenne*, Brussel, Uitgeverij *Université de Bruxelles*, 1999, blz. 137-152.

⁽¹⁰⁾ Het recht om bij het Europees Parlement petitie in te dienen en het recht om zich tot de ombudsman te richten, zijn momenteel erkend in het deel dat gewijd is aan het burgerschap van de Europese Unie; beide rechten konden eventueel worden overgeheveld naar de categorie van de in het handvest van de grondrechten opgenomen grondrechten aangezien die rechten niet voorbehouden zijn voor personen die de nationaliteit van een van de lidstaten hebben. Zulks geldt tevens voor het recht om zich in de eigen taal tot de instellingen van de Europese Unie te wenden, op voorwaarde dat dit recht voortaan stipuleert dat het daarbij gaat om het recht zich in een van officiële EU-talen tot de instellingen van de Unie te wenden.

⁽⁸⁾ Il faut néanmoins réfléchir à cette alternative en tenant compte de la possibilité que la CEDH soit complétée à terme par des Protocoles reconnaissant des droits sociaux de type redistributif (voir *infra*).

⁽⁹⁾ Voyez les articles 17 à 22 du Traité instituant la Communauté européenne. À ce sujet, voyez P. Magnette, *La citoyenneté européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1999, pp. 137-152.

⁽¹⁰⁾ Les droits de pétition devant le Parlement européen et de s'adresser au médiateur actuellement reconnus dans la partie consacrée à la citoyenneté de l'Union pourraient être transférés dans la catégorie des droits fondamentaux inscrits dans la charte des droits fondamentaux puisqu'ils ne sont pas réservés aux nationaux des États membres. Il en va de même du droit de s'adresser dans sa langue aux institutions de l'Union européenne, à condition de le reformuler en droit de s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues officielles de l'UE.

daartoe een intergouvernementele conferentie bijeen te roepen ⁽¹¹⁾. Bovendien is bepaald dat de burgers van de Unie de rechten genieten waarin het gemeenschapsverdrag voorziet ⁽¹²⁾.

In dat verband genieten ze met name de fundamentele economische vrijheden die door de EG-Verdragen worden gewaarborgd, alsook de vrijheid van mededinging (kern van het Europees grondwettelijk economisch recht en van de eenheidsmarkt). De vraag rijst of die fundamentele economische vrijheden moeten worden opgenomen in het toekomstige handvest. Terzake moet worden voorkomen dat een verplaatsing en een herformulering van die vrijheden om ze in het handvest op te nemen, tot een uitholling van het EG-verdrag leidt en afbreuk doet aan de belangrijke jurisprudentiële verworvenheden die ze genieten. Voorts is het moeilijk een antwoord te geven op de vraag of, bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht, die vrijheden deel moeten uitmaken van de rechten van de burgers van de Europese Unie dan wel van de grondrechten die elkeen geniet. Of moeten ze in een afzonderlijke categorie worden ondergebracht ?

Van belang is alleszins dat ze hun grondwettelijk statuut behouden, wat evenwel niet betekent dat ze noodzakelijkerwijs moeten worden opgenomen in het handvest van grondrechten. Mocht toch voor een dergelijke invoeging worden gekozen, dan ware het aangewezen ze op te nemen in een afzonderlijke korf gewijd aan de economische rechten ⁽¹³⁾.

Per definitie en zoals dat het geval is in de meeste internationale instrumenten ter bescherming van de persoonlijke rechten ⁽¹⁴⁾ moeten de in het Verdrag erkende grondrechten worden verleend aan *iedereen* op wie het EU-recht van toepassing is en mogen ze niet ondergeschikt worden gemaakt aan een nationaliteitsvoorwaarde. Dat betekent dus dat er een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen de in het handvest verankerde rechten die iedereen geniet en de rechten die alleen de burgers van de Europese Unie genie-

conférence intergouvernementale ⁽¹¹⁾. En outre, il est prévu que les citoyens de l'Union jouissent des droits prévus par le traité communautaire ⁽¹²⁾.

À ce titre, ils jouissent notamment des libertés économiques fondamentales garanties par les Traités CE et de la liberté de concurrence (cœur du droit constitutionnel économique européen et du marché unique). La question se pose de savoir si ces libertés économiques fondamentales devraient être incluses dans la future charte. À cet égard, il faudrait éviter qu'un déplacement et une reformulation de ces libertés pour les inscrire dans la charte n'aboutisse à un « détricotage » du Traité CE et ne porte atteinte à l'acquis jurisprudentiel important dont elles jouissent. Par ailleurs, il est délicat de trancher la question de savoir si, dans l'état actuel du droit communautaire, ces libertés doivent figurer parmi les droits du citoyen de l'Union européenne ou dans les droits fondamentaux devant bénéficier à toute personne ou encore dans une catégorie à part.

L'important, en ce qui les concerne réside avant tout dans le fait qu'elles doivent conserver le statut constitutionnel qui est le leur mais cela n'implique pas de devoir nécessairement les inclure dans la charte des droits fondamentaux. Si on optait néanmoins pour une telle inclusion, il semblerait préférable de les faire figurer au sein de la charte dans une corbeille distincte consacrée aux droits économiques ⁽¹³⁾.

Par essence et comme c'est le cas dans la grande majorité des instruments internationaux de protection des droits de la personne ⁽¹⁴⁾, les droits fondamentaux reconnus dans la charte doivent être reconnus à *toute personne* dans le champ d'application du droit de l'UE et ne peuvent être subordonnés à une condition de nationalité. Cela implique donc de bien distinguer les droits consacrés dans la charte qui doivent bénéficier à toute personne des droits réservés aux citoyens de l'Union européenne. En outre, seul un nombre restreint de droits

⁽¹¹⁾ Artikel 22, § 2, van het Verdrag tot instelling van de Europese Gemeenschap.

⁽¹²⁾ Artikel 17, § 2, van het Verdrag tot instelling van de Europese Gemeenschap.

⁽¹³⁾ Zie « Besluit » (*infra*) voor het voorstel inzake de opsplitsing van de rechten van het handvest in verschillende korven.

⁽¹⁴⁾ Zie artikel 1 van het EVRM, alsook artikel 2, § 1, van het internationaal Pact betreffende de burgerlijke en politieke rechten, en artikel 2, § 2, van het internationaal Pact betreffende de economische, sociale en culturele vrijheden.

⁽¹¹⁾ Article 22, § 2, du Traité instituant la Communauté européenne.

⁽¹²⁾ Article 17, § 2, du Traité instituant la Communauté européenne.

⁽¹³⁾ Voyez *infra* « Conclusion » pour la proposition de répartition des droits de la charte en différentes corbeilles.

⁽¹⁴⁾ Voyez l'article 1^{er} de la CEDH, ainsi que l'article 2, § 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et l'article 2, § 2, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

ten ⁽¹⁵⁾. Voorts zou slechts een beperkt aantal rechten uitsluitend van toepassing mogen zijn op de burgers van de Unie; het gaat hoofdzakelijk om de politieke rechten in de enge zin van het woord, te weten het recht om te kiezen en verkozen te worden bij gemeenteraads- en Europese verkiezingen. Andere rechten, die momenteel in hoofdzaak zijn toegekend aan de burgers van de Europese Unie, zullen, zo ziet het er naar uit, op termijn een universeel karakter krijgen. Zo zou het recht op vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten van de Unie stapsgewijs worden uitgebreid tot iedereen die onder de jurisdictie van de Europese Unie ressorteert.

Er rijst een vraag in verband met het beding van niet-discriminatie. Enerzijds moet het handvest, zoals de instrumenten ter bescherming van de persoonlijke rechten, immers een algemeen beding van niet-discriminatie bevatten, maar anderzijds mag dat beding geen afbreuk doen aan het bevoorrechte statuut dat de burgers van de Unie op sommige punten genieten (principe van gelijke behandeling).

Terzake kunnen twee formules worden overwogen :

a) De eerste bestaat er enerzijds in een autonoom ⁽¹⁶⁾ maar niet onafhankelijk beding van niet-discriminatie op te nemen dat een niet-limitatieve opsomming bevat van de verboden redenen tot discriminatie in het genot van de grondrechten die het handvest toekent ⁽¹⁷⁾, naar het voorbeeld van artikel 14 van het Europees Verdrag van de rechten van de mens ⁽¹⁸⁾. Dat beding zou elk discriminerend verschil in behandeling inzake het genot van de in het handvest opgenomen rechten, verbieden. An-

⁽¹⁵⁾ Dit geldt des te meer, daar een protocol n° 12 bij het EVRM thans in bespreking is in de Raad van Europa. Het protocol beoogt de invoering in het verdrag van een beding inzake niet-discriminatie, dat een zelfstandig karakter zou genieten. Het ontwerp-protocol voorziet eveneens dat « het genot van elk wettelijk recht moet worden verzekerd zonder enige discriminatie gebaseerd [op een geheel van niet exhaustief vermelde motieven] » en bovendien, dat « niemand kan het slachtoffer zijn van een discriminatie vanwege om het even welke publieke overheid, op basis van de motieven [in kwestie] ». (zie artikel 1 van het ontwerp-protocol n° 12 bij het Europees Verdrag van de rechten van de mens en het toelichtend ontwerp-rapport, Stuk 8490, 25 augustus 1999, Verzoek tot advies van het Ministercomité tot de Assemblée, <http://stars.coe.fr/doc99/fdoc8490.htm>).

⁽¹⁶⁾ Dat betekent dat de schending van de in het handvest opgenomen bepaling die een dergelijk recht of een dergelijke vrijheid waarborgt, gecombineerd met de eis inzake de niet-discriminatieclausule tot de mogelijkheden behoort, zelfs als de eerste bepaling afzonderlijk beschouwd niet geschonden is.

⁽¹⁷⁾ Onderstreping door de auteurs.

⁽¹⁸⁾ Artikel 14 van het EVRM : « Het genot van de rechten en vrijheden, welke in dit verdrag zijn vermeld, is verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status » (zie ook artikel 2, § 2, van het UNO-pact over de economische, sociale en culturele rechten).

devrait être réservé aux citoyens de l'Union ⁽¹⁵⁾ : il s'agit essentiellement des droits politiques au sens strict, c'est-à-dire du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes. D'autres droits, encore actuellement réservés pour l'essentiel aux citoyens de l'Union, semblent appelés, à terme, à connaître une universalisation. Ainsi, le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres de l'Union devrait être progressivement étendu à toute personne qui relève de la juridiction de l'Union européenne.

Une question se pose en ce qui concerne la clause de non-discrimination. En effet, d'une part, la charte doit comprendre une clause générale de non-discrimination comme dans les instruments de protection des droits de la personne mais, d'autre part, cela ne doit pas porter atteinte au statut privilégié dont bénéficient à certains égards les citoyens de l'Union (principe d'égalité de traitement).

Afin de résoudre cette tension, deux formules peuvent être envisagées :

a) La première consiste, d'une part, à inscrire dans la charte une clause de non-discrimination autonome ⁽¹⁶⁾ mais pas indépendante, présentant une énumération non limitative des motifs prohibés de discrimination dans la jouissance des droits fondamentaux que la charte consacre ⁽¹⁷⁾, sur le modèle de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ⁽¹⁸⁾. Cette clause prohiberait toute différence de traitement discriminatoire dans la jouissance des droits reconnus par la

⁽¹⁵⁾ Cela s'impose d'autant plus qu'un protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme est actuellement en discussion au Conseil de l'Europe. Ce protocole vise à l'introduction, dans la convention, d'une clause d'interdiction générale de non-discrimination, qui bénéficierait d'une existence indépendante. Le projet de protocole prévoit ainsi que « la jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée sans discrimination aucune, fondée [sur un ensemble de motifs énumérés de manière non exhaustive] » et, en outre, que « nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part de toute autorité publique fondée notamment sur les motifs [en question] ». (voyez l'article 1^{er} du projet de protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme et projet de rapport explicatif, Doc. 8490, 25 août 1999, Demande d'avis du Comité des ministres à l'Assemblée, <http://stars.coe.fr/doc/doc99/fdoc8490.htm>).

⁽¹⁶⁾ Cela signifie que la violation de la disposition garantissant tel droit ou liberté de la charte combinée avec l'exigence de non-discrimination est concevable, même en l'absence d'une violation de la première disposition considérée isolément.

⁽¹⁷⁾ C'est nous qui soulignons.

⁽¹⁸⁾ Article 14 de la CEDH : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente convention doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».

derzijds zou het in artikel 12 van het EG-Verdrag vermelde beding van niet-discriminatie dat is gebaseerd op de nationaliteit, kunnen worden opgenomen in een verklaring van de rechten van de burger.

b) De tweede formule zou erin bestaan een algemeen beding op te nemen met betrekking tot het verbod van discriminatie welke niet alleen gebaseerd zou zijn op een niet-limitatieve opsomming van redenen, maar tevens zou specificeren dat ze van toepassing is onverminderd de rechten die de Europese burgers zijn toegekend in het kader van de oprichting van een specifieke rechtsorde die een eigen burgerschap heeft ingesteld⁽¹⁹⁾. Voordeel van deze formule is dat het beding onafhankelijk is ten opzichte van de in het handvest opgesomde rechten. Deze formule past bovendien in een recente ontwikkeling binnen de Raad van Europa, waar de aanname van een Protocol n^o 12 bij het EVRM, ter discussie is en dat de invoering beoogt van een algemeen verbod op discriminatie.

— De in het handvest van de Europese Unie vermelde rechten moeten worden toegekend aan iedereen op wie het EU-recht van toepassing is⁽²⁰⁾.

— De rechten die uitsluitend de burgers van de Europese Unie genieten (voornamelijk de politieke rechten in de enge zin van het woord⁽²¹⁾) zouden ofwel het voorwerp moeten uitmaken van een afzonderlijke verklaring van de rechten van de burger, ofwel moeten worden verenigd in een « korf » die zich binnen het handvest zelf van de andere rechten onderscheidt.

— Voorzover de economische vrijheden in het handvest worden opgenomen, moeten ook zij worden ondergebracht in een korf die zich van de andere rechten onderscheidt.

— Het handvest moet een algemeen beding van niet-discriminatie bevatten, waarbij zij opgemerkt dat dit niet in de weg mag staan van de bescherming van de specifieke rechten van de burger.

— Voor de definitie van het toepassingsgebied *ratione personae* van het handvest kan artikel 25 van de Verklaring van het Europees Parlement van 12 april 1989 betreffende de fundamentele rechten en vrijheden, model staan. Wel moeten daarin een aantal aanpassingen worden aangebracht. Zo zou voor de volgende formulering kunnen worden geopteerd : « Het

charte. D'autre part, la clause de non-discrimination fondée sur la nationalité consacrée par l'article 12 du Traité CE pourrait être incluse dans la déclaration des droits du citoyen.

b) La seconde consisterait à inclure une clause générale d'interdiction de discrimination fondée sur une énumération de motifs non limitative et moyennant la précision en vertu de laquelle cette clause s'applique « sans préjudice des droits conférés aux citoyens européens dans le cadre de la mise sur pied d'un ordre juridique spécifique ayant instauré une citoyenneté propre »⁽¹⁹⁾. Cette dernière option présenterait l'avantage de conférer une existence indépendante à la clause, par rapport aux droits énumérés dans la charte. Elle s'inscrirait en outre dans l'évolution en cours au sein du Conseil de l'Europe où est en discussion l'adoption d'un Protocole n^o 12 à la CEDH, visant à l'introduction d'une interdiction générale de discrimination.

— Les droits reconnus dans la charte de l'Union européenne doivent bénéficier à toute personne dans le champ d'application du droit de l'Union européenne⁽²⁰⁾.

— Les droits réservés aux citoyens de l'Union européenne (essentiellement les droits politiques au sens strict⁽²¹⁾) devraient soit faire l'objet d'une déclaration séparée des droits du citoyen soit être rassemblés dans une « corbeille » distincte des autres droits au sein même de la charte.

— Les libertés économiques, si elles sont incluses dans la charte, devraient également faire l'objet d'une corbeille distincte des autres droits.

— Une clause générale de non-discrimination doit figurer dans la charte, tout en préservant les droits spécifiques du citoyen.

— La définition du champ d'application *ratione personae* de la charte pourrait s'inspirer de l'article 25 de la Déclaration du Parlement européen du 12 avril 1989 des droits et libertés fondamentaux en y apportant quelques adaptations. Ainsi, il pourrait être prévu que : « La charte protège toute personne dans le champ d'application du droit de l'Union européenne. Lorsque certains

⁽¹⁹⁾ De vermelde specifieke juridische orde die een eigen burgerschap heeft ingesteld, is terug te vinden in de jurisprudentie van het EVRM. In zijn Chorfi tegen België-arrest van 7 augustus 1996 (Verzameling van de besluitenarresten, 1996, III), stelt het Europees Hof van de rechten van de mens dat de bevoorrechte behandeling inzake uitwijzing die de burgers van de Europese Unie genieten ten opzichte van ingezetenen van derde landen, op een objectieve en redelijke verantwoording berust aangezien de lidstaten een specifieke juridische orde vormen die bovendien een eigen burgerschap heeft ingesteld (punt 38).

⁽²⁰⁾ Over dit begrip van toepassingsgebied, zie hieronder punt 4.

⁽²¹⁾ Zie *supra*.

⁽¹⁹⁾ La référence à un ordre juridique spécifique ayant instauré une citoyenneté propre est empruntée à la jurisprudence de la CEDH. Dans son arrêt Chorfi contre Belgique du 7 août 1996 (Rec. des arrêts de décisions, 1996, III), la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que le traitement préférentiel dont bénéficiaient les citoyens de l'Union européenne par rapport aux ressortissants de pays tiers en matière d'expulsion « repose sur une justification objective et raisonnable, dès lors que les États membres forment un ordre juridique spécifique, ayant instauré de surcroît une citoyenneté propre » (point 38).

⁽²⁰⁾ Sur cette notion du champ d'application, voir ci-dessous, point 4.

⁽²¹⁾ Voyez *supra*.

handvest beschermt eenieder op wie het recht van de Europese Unie van toepassing is. Wanneer bepaalde rechten uitsluitend zijn toegekend aan de burgers van de Unie, kan worden beslist het genot daarvan gedeeltelijk of geheel uit te breiden tot andere personen. ».

3. Niet alle rechten van het handvest hebben dezelfde juridische draagwijdte

Hierboven werd reeds vermeld dat de kern van het handvest van de Europese Unie zou moeten bestaan uit de rechten die zijn opgenomen in het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in de aanvullende protocollen ervan. Het gaat vooral om burgerlijke en politieke rechten. Tot nu toe werd zowel in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap ⁽²²⁾ als in de rechtspraak ⁽²³⁾ de voorrang gegeven aan die rechten ten opzichte van de herverdelende sociale rechten.

Indien men niet wenst dat Europa bijdraagt tot de afbouw en de verzwakking van de verworvenheden van de welvaartsstaat, moet de verwezenlijking van de eenheidsmarkt en van de eenheidsmunt gepaard gaan met de bescherming van fundamentele sociale rechten die aan elke persoon worden toegekend, los van zijn hoedanigheid van economisch subject. Dat ligt in het verlengde van de oprichtingsverdragen en van de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens, dat zich duidelijk heeft uitgesproken voor de ondeelbaarheid van de burgerlijke en politieke rechten enerzijds en de economische, sociale en culturele rechten anderzijds ⁽²⁴⁾. Het

⁽²²⁾ Ondanks de wijzigingen die in Amsterdam werden aangebracht. Zie de verwijzing naar de fundamentele sociale rechten zoals ze worden omschreven in het Europees Sociaal Handvest dat op 18 oktober 1961 in Turijn werd ondertekend en in het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werknemers, dat is opgenomen in de preambule van het verdrag, alsmede in artikel 136 van het EG-verdrag.

⁽²³⁾ Ondanks het feit dat het Hof soms heeft verwezen naar het Europees sociaal Handvest van de Raad van Europa of naar sommige overeenkomsten van de IAO (zie onder meer Hof van Justitie van de Europese gemeenschappen, 15 juni 1978, Gabrielle Defrenne tegen Sabena, Zaak 149-77, Rec., blz. 1365) heeft het niet echt gebruik gemaakt van de mogelijkheden ervan en heeft ze aan geen enkel recht kracht toegekend uit hoofde van de algemene beginselen van het communautair recht (J. Baquero Cruz, « *La Protección de los derechos sociales en la comunidad Europa tras el Tratado de Amsterdam* », *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998, blz. 639-666; E. Vogel-Polsky en J. Vogel, *L'Europe sociale 1993 : illusion, alibi ou réalité ?*, Brussel, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1991, blz. 146-153).

⁽²⁴⁾ Zie Europees Hof voor de rechten van de mens, arrest Airey tegen Ierland, 9 oktober 1979, Reeks A, n° 32, § 26.

droits sont réservés aux citoyens de l'Union, il peut être décidé d'en étendre le bénéfice pour tout ou partie à d'autres personnes. ».

3. Tous les droits de la charte n'ont pas la même portée juridique

Il a été mentionné ci-dessus que le noyau dur de la charte de l'UE devrait être constitué par les droits reconnus dans la CEDH et dans ses protocoles additionnels. Il s'agit pour l'essentiel de droits civils et politiques. Jusqu'ici, tant dans le Traité communautaire ⁽²²⁾ que dans la jurisprudence ⁽²³⁾, la prééminence a été accordée à ces droits par rapport aux droits sociaux de type redistributif.

Si l'on ne souhaite pas que l'Union contribue au démantèlement et à l'affaiblissement des acquis de l'État-Providence, il importe d'accompagner la réalisation du marché unique et de la monnaie unique par la protection de droits sociaux fondamentaux dont doit bénéficier toute personne indépendamment de sa qualité d'agent économique. Cela s'inscrit dans la lignée des traités fondateurs et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui s'est clairement prononcée en faveur de l'indivisibilité des droits civils et politiques, d'une part, et économiques, sociaux et culturels, d'autre part ⁽²⁴⁾. La charte devrait dès lors cons-

⁽²²⁾ Et ce malgré les modifications apportées à Amsterdam, voyez référence aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont définis dans la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989 introduite dans le préambule du traité ainsi qu'à l'article 136 du traité CE.

⁽²³⁾ Ainsi, quoique la Cour se soit parfois référée à la Charte sociale du Conseil de l'Europe ou à certaines Conventions de l'OIT (Voyez notamment CJCE, 15 juin 1978, Gabrielle Defrenne contre Sabena, Aff. 149-77, Rec., p. 1365), elle n'en a pas réellement utilisé les potentialités et n'a reconnu aucun droit créance, au titre des principes généraux du droit communautaire (J. Baquero Cruz, « *La Protección de los derechos Sociales en la Comunidad Europea Tras el Tratado de Amsterdam* », *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998, pp. 639-666; E. Vogel-Polsky et J. Vogel, *L'Europe sociale 1993 : illusion, alibi ou réalité ?*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1991, pp. 146-153).

⁽²⁴⁾ Cf. CEDH, arrêt Airey contre Irlande, 9 octobre 1979, Série A, n° 32, § 26.

handvest zou dan ook de gelegenheid moeten zijn om het evenwicht tussen de in de Europese Unie erkende rechten te wijzigen ten voordele van de sociale rechten.

In dat verband moet niettemin worden gewezen op de moeilijkheid ervoor te zorgen dat een dergelijke verklaring geen dode letter blijft. Om een daadwerkelijke bescherming van de sociale grondrechten te waarborgen, moet worden voorkomen dat doelstellingen en rechten worden verward en moet men de huidige politieke en sociale problemen niet proberen te verwoorden in de rechtstaal als zulks niet gepaard gaat met de mogelijkheid om zijn rechten te doen gelden voor de rechtbank ⁽²⁵⁾.

In de sociale rechten kunnen drie categorieën worden onderscheiden al naargelang hun graad van afdwingbaarheid, dit teneinde aan te geven aan welk soort van verantwoordelijkheid de Europese Unie zou worden onderworpen en aldus te voorkomen dat valse hoop wordt gewekt :

a) De sociale rechten waarvan de afdwingbaarheid — de mogelijkheid om zich erop te beroepen voor de nationale of communautaire rechter — niet wordt betwist en waaraan een volledige en onmiddellijke uitwerking kan worden toegekend. Het betreft doorgaans burgerlijke rechten of fundamentele vrijheden die als sociale rechten worden aangemerkt omdat ze worden aangevoerd in de context van de arbeid of van de arbeidsrelatie. Sommige ervan worden trouwens soms bij de burgerlijke rechten ingedeeld. Dat geldt voor : het recht op de vrijheid van vereniging, het recht op collectief onderhandelen, het stakingsrecht, het recht op de vrije keuze van beroep ⁽²⁶⁾.

b) De sociale rechten die het bestaan van een openbare dienst of van een positief optreden van de overheid vereisen en waarvan de inhoud afhangt van de middelen die beschikbaar zijn en die door die overheid worden ingezet. Van die rechten zou een nauwkeurige formulering moeten worden gegeven omdat die minder bedrieglijk zou zijn wat de echte inhoud van die rechten betreft. In die categorie kunnen rechten worden ondergebracht zoals het recht op toegang tot de gezondheidszorg, het recht op sociale en geneeskundige bijstand voor elke persoon die geen toereikende inkomsten heeft ⁽²⁷⁾, het recht op hulp van de overheid voor elke

tituer l'occasion d'un rééquilibrage des droits reconnus dans l'Union européenne au profit des droits sociaux.

À cet égard, il faut néanmoins insister sur la difficulté qu'une telle proclamation ne reste pas lettre morte. Pour assurer une protection effective des droits sociaux fondamentaux, il faut éviter de confondre des objectifs et des droits et ne pas chercher à exprimer les problèmes politiques et économiques actuels dans le langage du droit quand cela ne s'accompagne pas d'une possibilité de faire valoir ces droits en justice ⁽²⁵⁾.

Trois catégories pourraient être distinguées au sein des droits sociaux permettant de rendre compte de leur degré de justiciabilité et du type de responsabilité auquel l'Union européenne serait soumise ainsi que d'éviter de créer de fausses illusions :

a) Les droits sociaux dont le caractère justiciable — la possibilité d'invocation devant le juge national ou communautaire — n'est pas contesté et auxquels une efficacité pleine et immédiate peut être reconnue. Il s'agit généralement de droits civils ou de libertés fondamentales qualifiés de droits sociaux parce qu'ils sont invoqués dans le contexte de l'emploi ou de la relation de travail. Certains d'entre eux sont d'ailleurs parfois classés parmi les droits civils. On peut citer dans cette catégorie : le droit à la liberté d'association, le droit de négociation collective, le droit de grève, le droit au libre choix de sa profession ⁽²⁶⁾.

b) Les droits sociaux qui impliquent l'existence d'un service public ou d'une intervention positive de l'autorité publique et dont la substance dépend des moyens disponibles et mis en œuvre par cette autorité. Une formulation précise de ces droits devrait être adoptée car elle serait moins trompeuse quant à leur contenu réel. On pourrait ainsi regrouper dans cette catégorie des droits comme le droit d'accès aux soins de santé, droit à l'aide sociale et médicale pour toute personne démunie de ressources ⁽²⁷⁾, le droit à l'aide des pouvoirs publics pour toute personne qui pour des raisons indépendantes de sa volonté n'est pas en mesure de

⁽²⁵⁾ D. Petit, « *Les droits sociaux fondamentaux : contexte et contenu* », verslag opgesteld ter gelegenheid van het seminarie dat werd georganiseerd door het platform van de Europese NOG's van de sociale sector, betreffende de voortgangsbewaking van het verslag van de comité der wijzen en de fundamentele sociale rechten, december 1996.

⁽²⁶⁾ Zie onder meer de rechten die zijn opgesomd in de artikelen 11, 12 en 14 van de Verklaring van het Europees Parlement van 12 april 1989.

⁽²⁷⁾ Zie artikel 13 van het Europees Sociaal Handvest.

⁽²⁵⁾ D. Petit, « *les droits sociaux fondamentaux : contexte et contenu* », rapport présenté à l'occasion du Séminaire organisé par la Plate-forme des ONG européennes du secteur social, concernant le suivi du rapport du comité des sages et les droits sociaux fondamentaux, décembre 1996.

⁽²⁶⁾ Voyez notamment les droits énoncés aux articles 11, 12 et 14 de la Déclaration du Parlement européen du 12 avril 1989.

⁽²⁷⁾ Voyez l'article 13 de la Charte sociale européenne.

persoon die buiten zijn wil geen decente woning kan vinden ⁽²⁸⁾ ... Een dergelijke formulering lijkt beter aangepast dan die welke erin bestaat het recht op persoonlijke ontplooiing, het recht op gezondheid of het recht op huisvesting te erkennen, waarvan het veel moeilijker is de concrete inhoud te doen gelden voor een rechter. Voor al die rechten zou bovendien moeten worden bepaald dat de Europese Unie en haar lidstaten zich ertoe verbinden om, met maximaal gebruik van hun middelen, geleidelijk de volledige uitoefening van die rechten te waarborgen door alle geëigende middelen, met inbegrip van wetgevende maatregelen ⁽²⁹⁾. Twee vragen blijven echter onbeantwoord: die van de taakverdeling tussen de rechter en de wetgever (horizontale bevoegdheidsverdeling) en die van de bevoegdheidsverdeling tussen de Europese Unie en haar lidstaten (verticale bevoegdheidsverdeling). Aangezien het sociaal beleid nog in hoofdzaak een bevoegdheid is van de lidstaten, zou het zaak zijn te preciseren wat het verband is tussen de erkenning van dit soort sociale rechten in een Europees handvest en de verplichtingen die daaruit voortvloeien voor de lidstaten ⁽³⁰⁾.

c) De rechten waarvan de afdwingbaarheid beperkt is en die veeleer worden geformuleerd als doelstellingen die moeten worden nagestreefd door het in de Europese Unie uitgestippelde beleid en moeten dienen als leidraad voor de rechter wanneer hij het recht van de Gemeenschap of van de Unie interpreteert ⁽³¹⁾. Het recht op een gezond milieu lijkt moeilijk toe te passen ten behoeve van de individuen. De bescherming van

se loger décement ⁽²⁸⁾, ... Une telle formulation apparaît plus adéquate que celle consistant à reconnaître le droit à l'épanouissement personnel, le droit à la santé ou le droit au logement dont le contenu concret est plus difficile à faire valoir devant un juge. Pour l'ensemble de ces droits, une disposition devrait, en outre prévoir que l'Union européenne et ses États membres s'engagent à agir, au maximum de leurs ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice de ces droits par tous les moyens appropriés, y compris l'adoption de mesures législatives ⁽²⁹⁾. Deux questions restent néanmoins posées: celle du partage des tâches entre le juge et le législateur (répartition horizontale des pouvoirs) et celle de la répartition des compétences entre l'Union européenne et ses États membres (répartition verticale des compétences). Comme les politiques sociales restent encore principalement de la compétence des États membres, il s'agirait de préciser le lien entre leur proclamation dans une charte européenne et les obligations qui en découlent pour les États membres ⁽³⁰⁾.

c) Les droits dont la justiciabilité est limitée et qui doivent plutôt être formulés sous forme d'objectifs à poursuivre par les politiques élaborées dans l'UE et servir de guide au juge lorsqu'il interprète le droit de la Communauté ou de l'Union ⁽³¹⁾. Le droit à un environnement sain semble difficile à mettre en œuvre au profit des individus. Par contre, la protection de l'environnement et des consommateurs ainsi que la réalisation d'un ni-

⁽²⁸⁾ Zie artikel 15 van de Verklaring van het Europees Parlement van 12 april 1989.

⁽²⁹⁾ Zie artikel 2, § 1, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

⁽³⁰⁾ Ingeval dergelijke rechten op het niveau van de Europese Unie worden uitgevaardigd en gelet op het feit dat de sociale aangelegenheden in hoofdzaak een bevoegdheid van de lidstaten blijven, moeten blijkbaar drie mogelijkheden worden onderscheiden:

— de afkondiging van dergelijke rechten is louter retorisch omdat de Unie niet bevoegd is om de toepassing ervan te waarborgen en omdat de communautaire rechtscolleges geen controlebevoegdheid hebben, want dan zou men zich buiten het toepassingsgebied van het recht van de Europese Unie bevinden;

— de uitvaardiging van dergelijke rechten verleent aan de Unie geen nieuwe bevoegdheden om de toepassing ervan te waarborgen, maar de communautaire rechtscolleges worden bevoegd om toezicht te houden op de toepassing ervan door de lidstaten.

— de afkondiging van dergelijke rechten verleent aan de Unie de bevoegdheden om de toepassing ervan te waarborgen met inachtneming van de subsidiariteit en de evenredigheid, en de Europese rechtscolleges zijn ten volle bevoegd. In dat geval zou het handvest een paard van Troje zijn met het oog op de uitbreiding van de bevoegdheden van de Europese Unie.

Zie in dat verband K. Lenaerts, « *Fundamental Human Rights to be Included in a Community Catalogue* », *E.L. Rev.*, 1991, blz. 367-390.

⁽³¹⁾ Zie onder meer P. Magnette, *op. cit.*, blz. 88-91.

⁽²⁸⁾ Voyez l'article 15 de la Déclaration du Parlement européen du 12 avril 1989.

⁽²⁹⁾ Cf. article 2, § 1^{er} du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels.

⁽³⁰⁾ Dans le cas de la proclamation de tels droits au niveau de l'Union européenne et vu que les matières sociales restent essentiellement de la compétence des États membres, il semble qu'il faille distinguer trois hypothèses:

— la proclamation de tels droits est purement rhétorique en l'absence de compétence de l'Union pour en assurer la réalisation et en l'absence de compétence de contrôle des juridictions communautaires car on se situerait hors du champ d'application du droit de l'UE;

— la proclamation de tels droits n'a pas pour effet de conférer à l'Union de nouvelles compétences pour assurer la réalisation de ces droits mais les juridictions communautaires deviennent compétentes pour en contrôler la réalisation par les États membres;

— la proclamation de tels droits aboutit à conférer à l'Union les compétences pour assurer la réalisation de ces droits dans le respect de la subsidiarité et de la proportionnalité et les juridictions communautaires sont pleinement compétentes. La charte constituerait dans ce cas un cheval de Troie en vue de l'extension des compétences de l'UE.

À ce sujet, voyez K. Lenaerts, « *Fundamental Human Rights to be Included in a Community Catalogue* », *E.L. Rev.*, 1991, pp. 367-390.

⁽³¹⁾ Voyez notamment P. Magnette, *op. cit.*, pp. 88-91.

het milieu en van de consumenten alsmede een hoge werkgelegenheidsgraad zouden daarentegen wel dergelijke « programmarechten » kunnen zijn. Er zou aldus kunnen worden bepaald dat die doelstellingen een wezenlijk deel moeten uitmaken van elk communautair beleid ⁽³²⁾. Aldus zou een onderzoek naar de gevolgen van het beleid van de Unie voor de werkgelegenheid ⁽³³⁾ en voor het milieu kunnen worden geëist, en zou de motivering van de akten van de Unie onder meer betrekking moeten hebben op het feit dat met die doelstellingen rekening is gehouden. Aan de hand van de controle van de motivering en van de effectenstudie zou een vorm van afdwingbaarheid kunnen worden ingevoerd voor die « programmarechten ». Men kan zich niettemin afvragen of die « programmarechten » het karakter hebben van subjectieve rechten die door de rechtzoekenden rechtstreeks kunnen worden aangevoerd voor de rechtscollèges van de Unie.

Indien ze verstoken zijn van die dimensie van subjectieve rechten zou hun bekrachtiging in het handvest kunnen leiden tot een verdraaiing van het begrip grondrechten. Dan zou de voorkeur moeten worden gegeven aan de erkenning ervan als transversale of structurele principes voor de uitlegging van het recht van de Europese Unie, die bedoeld zijn als leidraad voor de Europese politieke en gerechtelijke instanties.

4. Het handvest is niet van toepassing op handelingen van de lidstaten die niet vallen onder de materiële toepassingsfeer van het EU-recht

Als de begunstigden en de categorieën van rechten eenmaal zijn vastgelegd, dient nog te worden bepaald welke instanties zullen zorgen voor de naleving van de grondrechten in het rechtsbestel van de Europese Unie, alsook wat de draagwijdte moet zijn van de controle die de rechterlijke instanties van de Unie (EHvJ en GEA) kunnen uitoefenen.

Allereerst dient te worden beklemtoond dat het moet gaan om een handvest van de grondrechten van de *Europese Unie* ⁽³⁴⁾ wat impliceert dat het de drie pijlers

veau élevé d'emploi pourraient constituer de tels « droits programmatiques ». Ainsi, il pourrait être prévu que ces objectifs doivent faire partie intégrante de toute politique communautaire ⁽³²⁾. Une étude d'impact des politiques de l'Union sur l'emploi ⁽³³⁾ ainsi que sur l'environnement pourrait être exigée et la motivation des actes de l'Union devrait porter notamment sur la prise en compte effective de ces objectifs. Par le biais du contrôle de la motivation et de l'étude d'impact, une forme de justiciabilité pourrait être instaurée pour ces « droits programmatiques ». On peut néanmoins se demander si ces « droits programmatiques » comportent réellement un aspect de droits subjectifs directement invocables par les justiciables devant les juridictions communautaires.

À défaut d'une telle dimension de droits subjectifs, leur consécration dans la charte pourrait aboutir à une dénaturation de la notion de droits fondamentaux. Il faudrait alors préférer leur reconnaissance comme principes transversaux ou structurels d'interprétation du droit de l'Union européenne, destinés à servir de guide aux instances politiques et judiciaires européennes.

4. La charte ne s'applique pas aux actes des États membres qui sortent du champ matériel du droit de l'Union européenne

Une fois les bénéficiaires et les catégories de droits déterminés, il faut encore préciser les entités responsables du respect des droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne et l'étendue du contrôle qui peut être exercé par les juridictions de l'Union (CJCE et TPI).

Il faut d'abord insister sur le fait qu'il doit s'agir d'une charte des droits fondamentaux *de l'Union européenne* ⁽³⁴⁾ et qu'elle doit donc couvrir les trois piliers

⁽³²⁾ Zie onder meer artikel 24 van de Verklaring van het Europees Parlement van 12 april 1989.

⁽³³⁾ Zie artikel 127 van het EG-Verdrag.

⁽³⁴⁾ Cursivering door de auteurs.

⁽³²⁾ Voyez notamment l'article 24 de la Déclaration du Parlement européen du 12 avril 1989.

⁽³³⁾ Voyez l'article 127 du Traité CE.

⁽³⁴⁾ C'est nous qui soulignons.

van het Verdrag betreffende de Europese Unie moet behelzen, met inbegrip van de titels die betrekking hebben op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, alsook op de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken ⁽³⁵⁾.

Vervolgens is het van belang eraan te herinneren dat, volgens de huidige rechtspraak, de controle op de eerbiediging van de grondrechten zowel betrekking heeft op de handelingen van de EU-instellingen, als op die van de lidstaten, wanneer die optreden in de materiële bevoegdheidsfeer van het Europees recht ⁽³⁶⁾. De vorige inventarisvoorstellen bevatten eenzelfde afbakening van de draagwijdte van de controle op de eerbiediging van de grondrechten ⁽³⁷⁾. In dat verband is het nuttig aan te stippen dat de in Amsterdam aan artikel 46 van het Verdrag betreffende de Europese Unie aangebrachte wijzigingen een stap terug betekenen ten opzichte van de rechtspraak. Het ziet er immers naar uit dat door die wijziging de door het Hof uitgeoefende controle op de eerbiediging van de grondrechten zou worden beperkt tot de activiteiten van de EU-instellingen, met uitzondering van die van de lidstaten. Het handvest zou een dergelijke beknotheid niet mogen bevatten. Niet alleen gaat zij in tegen de huidige rechtspraak, maar bovendien dient te worden onderstreept dat de eenvormige toepassing van het EU-recht erdoor in het gedrang kan komen en aldus wordt afgeweken van het denkspoor waarbij wordt gestreefd naar federalisme op uitvoerend vlak. De door het EHvJ uitgeoefende controle zou immers afhankelijk worden gemaakt van de gecentraliseerde of gedecentraliseerde tenuitvoerlegging (dat wil zeggen: tenuitvoerlegging door de instellingen van de Unie, respectievelijk de lidstaten) van de beleidsopties van de Unie ⁽³⁸⁾.

Als het de bedoeling is de uit de huidige communautaire rechtspraak voortvloeiende toestand te hand-

du du Traité sur l'Union européenne, en ce compris les titres relatifs à la politique étrangère et de sécurité commune, d'une part, et à la coopération judiciaire et policière en matière pénale, d'autre part ⁽³⁵⁾.

Ensuite, il importe de rappeler que la jurisprudence actuelle des juridictions communautaires prévoit que le contrôle du respect des droits fondamentaux porte tant sur les actes des institutions de l'Union européenne que sur ceux des États membres lorsqu'ils agissent dans le champ d'application matériel du droit de l'Union ⁽³⁶⁾. Une même délimitation du champ de contrôle du respect des droits fondamentaux figurait également dans les propositions de catalogue antérieures ⁽³⁷⁾. À cet égard, il est utile de préciser que les modifications apportées à Amsterdam à l'article 46 du Traité sur l'Union européenne constituent un retour en arrière par rapport à la jurisprudence puisqu'il semble en découler que le contrôle du respect des droits fondamentaux exercé par la Cour serait limité à l'action des institutions de l'Union, à l'exclusion de celle des États membres. Une telle limitation ne devrait pas être reproduite dans la charte. Outre qu'elle va à l'encontre de la jurisprudence existante, il faut souligner qu'une telle limitation est susceptible de porter atteinte à l'uniformité d'application du droit de l'Union et qu'elle ne s'inscrit pas dans la logique du fédéralisme exécutif en faisant dépendre le contrôle exercé par la CJCE de la mise en œuvre centralisée (institutions de l'Union) ou décentralisée (États membres) des politiques de l'Union ⁽³⁸⁾.

Si le but est de maintenir la situation qui découle de la jurisprudence actuelle des juridictions commu-

⁽³⁵⁾ In dat verband ware het aangewezen, in het raam van de IGC, parallel te onderhandelen over een uitbreiding van de rechtsmacht van het EHEG en van het GEA, zodat zij zich ook kunnen uitspreken over handelingen die uitgaan van de Europese Unie en die nog steeds buiten de bevoegdheid van die gerechtelijke instanties vallen (voor de draagwijdte en de beperkingen van de bevoegdheid van het EHEG en het GEA zij verwezen naar de artikelen 35 en 46 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, alsook naar artikel 68 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap).

⁽³⁶⁾ Zie EHvJ, arrest van 18 juni 1991, ERT (Griekse radio- en televisieomroep), Zaak 260/89, Jur. blz. I-2925, punt 43.

⁽³⁷⁾ Zie met name artikel 25 van de Verklaring van het Europees Parlement van 12 april 1989, alsook artikel 7 van het op 10 februari 1994 bij een resolutie door het Europees Parlement aangenomen ontwerp van Grondwet voor de Europese Unie.

⁽³⁸⁾ J.H.H. Weiler, « *Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: On Standards and Values in the Protection of Human Rights* », in N.A. Neuwahl & A. Rosas (Ed.) *The European Union and Human Rights, The Hague/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 1995*, blz. 66-71.

⁽³⁵⁾ À cet égard, il conviendrait d'œuvrer parallèlement, dans le cadre de la CIG, à une extension de la juridiction de la CJCE et du TPI aux actes adoptés dans le cadre de l'Union européenne qui demeurent hors du champ de compétence de ces juridictions (voyez notamment concernant les contours et restrictions à la compétence de la CJCE et du TPI, les articles 35 et 46 du Traité sur l'Union européenne et l'article 68 du Traité instituant la Communauté européenne).

⁽³⁶⁾ Voyez CJCE, arrêt du 18 juin 1991, ERT, C-260/89, Rec., p. I-2925, point 43.

⁽³⁷⁾ Voyez notamment l'article 25 de la Déclaration du Parlement européen du 12 avril 1989 et l'article 7 du projet de Constitution de l'Union européenne du 10 février 1994 adopté par résolution du Parlement européen.

⁽³⁸⁾ J.H.H. Weiler, « *Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: On Standards and Values in the Protection of Human Rights* », in N.A. Neuwahl & A. Rosas (Ed.) *The European Union and Human Rights, The Hague/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 1995*, pp. 66-71.

haven, zou dus in het handvest moeten worden gepreciseerd dat de erin opgenomen rechten worden gewaarborgd binnen de toepassingsfeer van het EU-recht, ongeacht of de schending werd gepleegd door een EU-instelling, dan wel door een in die toepassingsfeer optredende lidstaat. Er moet een verband bestaan tussen het grondrecht en het materiële EU-recht, zo niet mogen de gerechtelijke instanties van de Unie niet tegen de schending van dat grondrecht optreden ⁽³⁹⁾. Een dergelijke precisering maakt het met name mogelijk te voorkomen dat het handvest een soort « Trojaans paard » wordt, dat zou leiden tot een ongebreidelde uitbreiding van de materiële bevoegdheden van de Europese Unie ten koste van de bevoegdheden van de lidstaten.

5. Het handvest is geen plechtige verklaring zonder bindende kracht

De uitwerking van een handvest van de grondrechten van de Europese Unie mag dan wel in een andere context passen dan de IGC, beide denkoefeningen — en dat mag niet uit het oog worden verloren — vertonen toch enige verwantschap.

In dat verband is het van belang te beklemtonen dat een daadwerkelijke bescherming van de in het handvest vervatte grondrechten slechts gewaarborgd is, als dat handvest wordt ingevoegd in een hoofdstuk van, hetzij het Verdrag betreffende de Europese Unie, hetzij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Het mag dus niet beperkt blijven tot een plechtige en van bindende rechtskracht verstoken verklaring door de Europese instellingen (Raad, Commissie en Parlement). De verschillende, hierboven geformuleerde preciseringen hebben tot doel een en ander te voorkomen, zodat het handvest echt een verbetering inhoudt van de huidige toestand en zodat de erin opgenomen rechten inhoudelijk gestalte krijgen en even afdwingbaar worden als het primaire EU-recht, met name doordat zij rechtstreeks en bij voorrang toepasbaar zouden zijn.

Eveneens teneinde de daadwerkelijke erkenning van die rechten te waarborgen, is het van belang stil te staan bij de toegankelijkheid van het justitiële bestel voor privépersonen van wie de grondrechten werden geschonden. Op grond van de thans vigerende verdragen kunnen privépersonen in het rechtsbestel van de Europese Unie immers geen aanspraak maken op een volledige

⁽³⁹⁾ In dat verband moet worden aangestipt dat de materiële toepassingsfeer van het Europees recht zelf moet worden geïnterpreteerd worden in het licht van de vereisten die inherent zijn aan de eerbiediging van de grondrechten. Zie in dat verband K. Lenaerts, « *Le respect des droits fondamentaux en tant que principe constitutionnel de l'Union européenne* », in : « *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck* », Brussel, Bruylant, 1999, blz. 423-457.

nautaires, la charte devrait donc préciser que les droits qui y sont reconnus sont garantis dans le champ d'application du droit de l'Union européenne et, ce, que leur violation soit imputable aux institutions de l'Union ou à un État membre agissant dans ce champ d'application. Un lien de rattachement doit exister entre le droit fondamental invoqué et le droit matériel de l'Union européenne pour que les juridictions de l'Union puissent connaître de leur violation ⁽³⁹⁾. Une telle précision permet notamment d'éviter que la charte ne constitue le « cheval de Troie » par lequel serait effectuée une extension sans borne des compétences matérielles de l'Union européenne au détriment de celles des États membres.

5. La charte n'est pas une déclaration solennelle sans effet contraignant

Si l'élaboration de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et la CIG constituent des processus distincts, il importe d'insister sur le lien entre les deux exercices.

À cet égard, il importe de souligner que, pour assurer une protection effective des droits qu'elle reconnaît, la charte doit être intégrée dans le traité — dans un chapitre du Traité sur l'Union européenne ou du Traité instituant la Communauté européenne — et ne peut constituer une simple déclaration solennelle des institutions communautaires (Conseil, Commission, Parlement européen) qui serait dénuée de force juridique contraignante. Les différentes précisions effectuées ci-dessus œuvrent notamment dans ce but afin que la charte constitue une réelle valeur ajoutée par rapport à la situation actuelle et que les droits qu'elle consacre puissent être effectifs et jouir d'une force contraignante semblable au droit primaire de l'Union en bénéficiant notamment de l'effet direct et de la primauté.

Dans le même souci d'assurer l'effectivité des droits reconnus, il importe de mentionner la question de l'accès à la justice des particuliers victimes d'une violation de leurs droits fondamentaux. En effet, dans l'état actuel des traités, les particuliers ne bénéficient pas d'une protection juridictionnelle complète et effective dans l'ordre juridique de l'Union européenne. À cet égard, si le

⁽³⁹⁾ À cet égard, il faut souligner que le champ d'application matériel du droit communautaire doit lui-même être interprété à la lumière des exigences inhérentes au respect des droits fondamentaux. À ce sujet, voyez K. Lenaerts, « *Le respect des droits fondamentaux en tant que principe constitutionnel de l'Union européenne* », in : « *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck* », Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 423-457.

en doelmatige gerechtelijke bescherming. Ook al heeft het Verdrag van Amsterdam de bevoegdheid van de Europese rechterlijke instanties uitgebreid tot nieuwe aangelegenheden die voorheen waren uitgesloten, betreft het hier evenwel slechts een gedeeltelijke en tevens onvolledige uitbreiding.

Bovendien hebben privé-personen geen ruimere mogelijkheden gekregen om een vordering tot nietigverklaring in te stellen tegen handelingen van algemene strekking ⁽⁴⁰⁾, en bestaat er ook nog geen specifieke vorderingsmogelijkheid wanneer zulke handelingen een grondrecht schenden ⁽⁴¹⁾. Het vraagstuk van de toegang tot de Europese rechterlijke instanties is nauw verbonden met dat van de uitwerking van een specifiek EU-handvest van grondrechten en zou eveneens aan bod moeten komen in het raam van de Intergouvernementele Conferentie.

Conclusie : een handvest dat strikt wordt afgebakend om de efficiëntie ervan te waarborgen

Een handvest van grondrechten van de Europese Unie moet het mogelijk maken de bescherming van die grondrechten beter in beeld te brengen en terzake tot een grotere rechtszekerheid te komen; op die manier moet het tevens mogelijk worden de waarden te belichten waarop de Europese Unie gebaseerd is.

Beklemtoond zij evenwel dat een dergelijk handvest op dat vlak niet alles oplost. Het gaat slechts om een intern constitutioneel proces dat moet worden aangevuld door een vlottere toegang tot het gerecht voor de rechtzoekenden die het slachtoffer zijn geworden van een schending van hun grondrechten en door de onderwerping ervan aan een externe controle, die zou voortvloeien uit een toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Beide vraagstukken moeten evenwel ter sprake komen in het raam van de IGC, aangezien zij een aantal wijzigingen impliceren van de verdragen : zo moet met name worden bepaald dat de Unie een expliciete bevoegdheid toegewezen krijgt waardoor zij tot een aantal instrumenten voor de bescherming van de rechten van de persoon kan toetreden.

Voorts is het belangrijk te weerstaan aan de verleiding om een slecht begrepen vrijgevigheid ten toon te spreiden, die erin zou bestaan een maximaal aantal

⁽⁴⁰⁾ Zie de bij artikel 230, vierde lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, alsook de lezing die daaraan is gegeven door het EHVJ en het GEA.

⁽⁴¹⁾ O. De Schutter, « *Les droits fondamentaux dans le Traité d'Amsterdam* », *op. cit.* blz. 167-170; P. Wachsmann, « *Les droits de l'homme* », *RDTH*, 1998, blz. 889. Een dergelijke vordering zou kunnen worden ingesteld naar het voorbeeld van de vordering in *amparo*, zoals die voor het Spaanse Grondwettelijk Hof kan worden ingesteld wanneer een grondrecht met voeten wordt getreden.

Traité d'Amsterdam a étendu la compétence de la juridiction communautaire à de nouveaux domaines auparavant exclus, cette extension n'est que partielle et incomplète.

En outre, il n'a ni élargi l'accès des particuliers au recours en annulation des actes de portée générale ⁽⁴⁰⁾ ni créé un recours direct spécifique en cas de violation d'un droit fondamental par un tel acte ⁽⁴¹⁾. Cette question de l'accès à la justice dans l'Union européenne est intimement liée à celle de l'élaboration d'une charte des droits fondamentaux propre à l'Union européenne et devrait faire l'objet d'une réflexion parallèle dans le cadre de la Conférence intergouvernementale.

Conclusion : une charte aux contours définis avec rigueur pour en garantir l'efficacité

Une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit permettre d'assurer une plus grande visibilité et une meilleure sécurité juridique en matière de protection des droits fondamentaux ainsi que de mettre en évidence les valeurs sur lesquelles est fondée l'Union européenne.

Il importe toutefois d'insister sur le fait qu'une telle charte ne résout pas tout dans ce domaine. Il ne s'agit que d'un processus constitutionnel interne qui doit être complété par une amélioration de l'accès à la justice des justiciables victimes d'une violation de leurs droits fondamentaux et par la soumission à un contrôle extérieur qui découlerait d'une adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. Ces deux questions doivent cependant être traitées dans le cadre de la CIG puisqu'elles impliquent des modifications des traités notamment en vue de prévoir l'octroi à l'Union d'une compétence expresse lui permettant d'adhérer à certains instruments de protection des droits de la personne.

Par ailleurs, il importe d'éviter de céder à la tentation d'une fausse générosité qui consisterait à reconnaître un maximum de droits sans se préoccuper de leur

⁽⁴⁰⁾ Voyez les conditions prévues par l'article 230, alinéa 4, du Traité CE et l'interprétation qui en a été faite par la CJCE et le TPI.

⁽⁴¹⁾ O. De Schutter, « *Les droits fondamentaux dans le Traité d'Amsterdam* », *op. cit.*, pp. 167-170; P. Wachsmann, « *Les droits de l'homme* », *RTDH*, 1998, p. 889. Un tel recours pourrait s'inspirer du recours en *amparo* qui existe devant la Cour constitutionnelle espagnole quand un droit fondamental est en cause.

rechten toe te kennen zonder na te gaan of ze wel in rechte afdwingbaar zijn, en wat de weerslag van zo'n uitvaardiging van rechten heeft op de verdeling van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten. Zo'n houding zou ontegenzeggelijk de daadwerkelijke toepassing van de erkende rechten schaden alsmede de mogelijkheid in het gedrang brengen om een bindend handvest goed te keuren dat een echte meerwaarde zou bieden.

Deze nota is dus een pleidooi om het handvest duidelijk af te bakenen, de belangen die in het geding zijn scherp te omlijnen en de toepassingsfeer ervan precies te omschrijven : alleen op die manier kan het handvest een volledige en efficiënte bescherming garanderen. De nota stelt een handvest voor waarin verscheidene, duidelijk onderscheiden korven met rechten worden opgenomen. In elk geval zou de korf met de grondrechten toepasselijk moeten zijn op iedere persoon die onder de toepassingsfeer van het recht van de Europese Unie valt; een tweede korf zou de sociale grondrechten omvatten; eventueel kan daarbovenop worden voorzien in twee andere korven : een eerste met de rechten van de Europese burger en een tweede met de economische grondrechten.

justiciabilité ou de l'impact d'une telle proclamation sur la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres. Une telle attitude nuirait inmanquablement à l'effectivité des droits reconnus et à la possibilité d'adopter une charte contraignante constituant une réelle valeur ajoutée.

Cette note plaide donc pour une définition rigoureuse des enjeux, des contours et de l'objet de la charte, gage d'une protection complète et efficace. Elle propose une charte qui s'organiserait en plusieurs corbeilles de droits distinctes : en toute hypothèse celle contenant les droits fondamentaux devant bénéficier à toute personne dans le champ d'application du droit de l'Union européenne et celle regroupant les droits sociaux fondamentaux; en outre, le cas échéant, deux autres corbeilles comprenant les droits du citoyen européen, d'une part, et les libertés économiques fondamentales, d'autre part.

II. — HET HANDVEST VAN DE GRONDRECHTEN VAN DE EU : CONTEXT, INZET EN PERSPECTIEVEN

Koen Lenaerts

Het handvest dat zal worden voorbereid in het daartoe door de Europese Raad van Keulen (juni 1999) gecreëerde forum, kadert in het constitutionaliseringsproces van de EU. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft in 1986, in een baanbrekend arrest (*Les Verts* tegen het Europees Parlement ⁽¹⁾), de oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen inderdaad terecht gekenmerkt als het Constitutionele Handvest van de Gemeenschap.

Een Constitutie binnen een statelijke rechtsorde bevat de kern van het institutionele bestel van de overheid die geroepen is gezag uit te oefenen over de rechtsonderhorigen.

Het gaat dan om besluitvorming, bevoegdheden en rechterlijke afdwinging. Daarnaast bevat een klassieke Grondwet een tweede luik : een grondrechtencatalogoog die de sfeer van de burgers moet beschermen. Traditioneel-historisch werden hieronder alleen de eigen staatsburgers begrepen (cf. « de Belgen en hun rechten »), maar in een moderne opvatting over grondrechten gaat het om alle rechtsonderhorigen die onder het gezag van de overheid vallen. De grondrechten zijn mensenrechten en derhalve geroepen de rechten van ieder mens te beschermen.

In de oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen — het Constitutionele Handvest van de communautaire rechtsorde dus — is er een storend vacuüm. Deze verdragen bevatten immers geen grondrechtencatalogoog. Hooguit zijn er punctuele aanduidingen dat bepaalde grondrechten als belangrijk worden beschouwd. Maar dit is vaak eerder bij toeval omdat deze grondrechten een uitvloeisel vormen van de economische integratie of van de bekommernis de concurrentievoorwaarden niet scheef te trekken (bijvoorbeeld : non-discriminatie op grond van de nationaliteit voor de burgers van de lidstaten van de EG of de gelijkheid tussen man en vrouw inzake verloning in het arbeidsproces). Eigenlijk kan men dit nauwelijks een aanzet noemen van enige systematische erkenning van grondrechten als dusdanig.

De oorspronkelijke verdragen bevatten alle drie een bepaling die in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag) (nieuw artikel 220, vroeger artikel 164) als volgt luidt : « *Het Hof van Justitie*

⁽¹⁾ H.v.J. 23 april 1986, *Les Verts* tegen het Europees Parlement, 294/83, *Jur.*, 1986, 1339.

II. — LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UE : CONTEXTE, ENJEU ET PERSPECTIVES

Koen Lenaerts

La charte qui sera élaborée au sein du forum créé à cette fin par le Conseil européen de Cologne (juin 1999) s'inscrit dans le cadre du processus de constitutionnalisation de l'UE. La Cour de Justice des Communautés européennes a effectivement qualifié à juste titre, dans un arrêt novateur de 1986 (*Les Verts* contre le Parlement européen ⁽¹⁾), les traités fondateurs des Communautés européennes de Charte constitutionnelle de la Communauté.

Une Constitution au sein d'un ordre juridique étatique recèle le noyau du système institutionnel des pouvoirs publics appelés à exercer l'autorité sur les justiciables.

Sont visés le processus de décision, les compétences et la justiciabilité. Une Constitution classique comporte par ailleurs un second volet : un catalogue des droits fondamentaux destiné à protéger la sphère des citoyens. Conformément à la tradition historique, on n'entendait par « citoyens » que les citoyens de l'État concerné (cf. « les Belges et leurs droits »), mais une conception moderne des droits fondamentaux englobe tous les justiciables relevant de l'autorité des pouvoirs publics. Les droits fondamentaux sont des droits de l'homme et ont par conséquent pour vocation de protéger les droits de chacun.

Les traités fondateurs des Communautés européennes — donc la Charte constitutionnelle de l'ordre juridique communautaire — présentent une lacune dérangeante. Ces traités ne contiennent en effet pas de catalogue des droits fondamentaux. On y trouve tout au plus des indications ponctuelles que certains droits fondamentaux sont considérés comme importants. Mais ces indications sont le plus souvent le fruit du hasard parce que ces droits fondamentaux découlent de l'intégration économique ou du souci d'éviter une distorsion des conditions de concurrence (par exemple : la non-discrimination sur la base de la nationalité pour les citoyens des États membres de la CE ou l'égalité entre hommes et femmes en matière de rémunération dans le processus de travail). Il est en fait pratiquement impossible d'y voir une ébauche de reconnaissance systématique des droits fondamentaux en tant que tels.

Les traités fondateurs contiennent tous trois une disposition relative à ce point, qui est libellée comme suit dans le Traité instituant la Communauté européenne (Traité CE) (nouvel article 220, ancien article 164) : « *La*

⁽¹⁾ C.J. 23 avril 1986, *Les Verts* contre le Parlement européen, 294/83, *Jur.* 1986, 1339.

tie verzekert de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van dit verdrag. ». Dit artikel duidt aan dat er volgens de oprichters van de Gemeenschap een abstracte notie van « het recht » bestaat (als het ware een supra-recht dat het positiefrechtelijke overstijgt), wanneer men de verdragen (zijnde de hoogste vorm van het gepositieerde recht) uitlegt en toepast.

Op grond van deze taakstelling van het Hof is een uitgebreide rechtspraak inzake grondrechten tot stand gekomen : eerst in de rechtspraak van het Hof, later gevolgd door uitspraken van het gerecht van eerste aanleg ⁽²⁾. Probleem is echter dat wanneer men een beroep doet, in de verdragstekst zelf, op een term als « het recht » — als een soort natuurrechtelijk begrip dat als hoogste norm de toetssteen vormt voor de communautaire rechtsorde — het erop aankomt dat begrip een gepositieerde inhoud te geven.

Dat is wat het Hof in zijn rechtspraak heeft gedaan : verwijzen naar de internationale verdragen inzake mensenrechten waaraan de lidstaten hebben meegewerkt of waar ze partij bij zijn, alsook naar de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten als rechtsbronnen om de inhoud te bepalen van de grondrechten die onder het begrip « het recht » moeten worden begrepen in de zin van artikel 220 (vroeger artikel 164) van het EG-Verdrag.

Dit alles is onder meer gebeurd onder druk van het *Bundesverfassungsgericht* in het bijzonder, dat duidelijk heeft gemaakt dat, indien het Hof van Justitie niet zelf de verenigbaarheid zou toetsen van de handelingen van de communautaire instellingen met de grondrechten die als algemeen geldende beginselen in de communautaire rechtsorde moeten worden opgevat, het *Bundesverfassungsgericht* dan zelf de handelingen van de communautaire instellingen zou toetsen aan de grondrechtencatalogoog die in de Duitse Grondwet voorkomt bij toepassing van het gemeenschapsrecht in Duitsland ⁽³⁾.

Dit zou de eenheid van het communautaire recht zwaar onder druk hebben gezet.

Het Hof heeft dit kunnen voorkomen door zelf jurisprudentieel een heel arsenaal van grondrechten uit te werken op een *case-by-case* basis, wanneer een verzoeker in een procedure zich op dergelijke grondrechten beriep, onder verwijzing naar nationale constitutionele tradities, naar het EVRM of een ander internatio-

⁽²⁾ Voor een volledig overzicht van de grondrechten die op die manier werden erkend in de communautaire rechtsorde, zie verder K. Lenaerts en P. Van Nuffel, *Europees Recht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 1999 (tweede herwerkte uitgave), 661-663, n^{os} 682-683.

⁽³⁾ Het gaat om het zogenaamde « Solange » -arrest van 29 mei 1974, *BVerfGE*, 37, 271; zie ook het zogenaamde « Maastricht » -arrest van 12 oktober 1993, *Europarecht*, 1993, 294. Vergelijk het arrest van 6 april 1998 van het Deense Opperste Gerechtshof, kort gepresenteerd in K.L., « Redactionele signalen », *SEW*, 1998, 181.

Cour de Justice assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité. ». Cet article montre qu'il existe, aux yeux des fondateurs de la Communauté, une notion abstraite du « droit » (en quelque sorte un « superdroit » transcendant au droit positif) lorsque l'on interprète et applique les traités (qui sont la forme suprême du droit positif).

Cette mission assignée à la Cour a engendré une jurisprudence abondante en matière de droits fondamentaux, alimentée d'abord par les arrêts de la Cour elle-même, puis par les décisions du tribunal de première instance ⁽²⁾. Le problème, c'est que lorsque l'on recourt, dans le texte même du traité, à un terme tel que « droit », l'utilisant en quelque sorte comme une notion de droit naturel servant, en tant que norme suprême, de pierre de touche pour évaluer l'ordre juridique communautaire, il convient de « positiver » cette notion.

C'est ce qu'a fait la Cour, au travers de sa jurisprudence, en renvoyant aux traités internationaux auxquels les États membres ont collaboré ou adhéré, ainsi qu'aux traditions constitutionnelles communes des États membres en tant que sources de droit permettant de déterminer le contenu des droits fondamentaux qu'il convient d'inclure dans la notion de « droit » au sens de l'article 220 (ancien article 164) du Traité CE.

La Cour s'y est résolue notamment sous la pression de la cour constitutionnelle allemande, qui a clairement annoncé que, si la Cour de Justice ne contrôlait pas elle-même la compatibilité des actes des institutions européennes avec les droits fondamentaux qui doivent être considérés comme des principes universels dans l'ordre juridique communautaire, la cour constitutionnelle confronterait elle-même les actes des institutions européennes au catalogue de droits fondamentaux figurant dans la Constitution allemande en application du droit communautaire en Allemagne ⁽³⁾.

Une telle confrontation aurait gravement menacé l'unité du droit communautaire.

La Cour a pu éviter cette confrontation en élaborant elle-même de manière jurisprudentielle un catalogue de droits fondamentaux au cas par cas, lorsqu'un requérant invoquait ces droits dans le cadre d'une procédure, en se référant aux traditions constitutionnelles nationales, à la CEDH ou à un autre instrument international

⁽²⁾ Pour un inventaire complet des droits fondamentaux qui ont ainsi été reconnus dans l'ordre juridique communautaire, voir également K. Lenaerts et P. Van Nuffel, *Europees Recht in hoofdlijnen*, Anvers, Maklu, 1999 (deuxième édition remaniée), 661-663, n^{os} 682-683.

⁽³⁾ Il s'agit en l'occurrence de l'arrêt « Solange » du 29 mai 1974, *BVerfGE*, 37, 271; voir également l'arrêt « Maastricht » du 12 octobre 1993, *Europarecht*, 1993, 294. Cf. l'arrêt du 6 avril 1998 de la Cour suprême danoise, commenté brièvement dans K.L., *Redactionele signalen*, *SEW*, 1998, 181.

naal instrument waarbij één of meer lidstaten partij zijn. Voor het Hof kwam dit ook goed uit. Door in zijn grondrechtenstandaard alle internationale instrumenten ter bescherming van de grondrechten waarbij één of meer lidstaten partij zijn, te verwerken, vermijdt het Hof immers het probleem geregeld in artikel 307 van het EG-Verdrag, dat lidstaten mogelijks in verlegenheid zouden komen op het stuk van engagementen die zij hebben opgenomen in vroeger totstandgekomen instrumenten ter bescherming van de mensenrechten doordat handelingen van de communautaire instellingen daarmee in strijd blijken te zijn ⁽⁴⁾.

Deze hele rechtspraak — en dat is een cruciale ontwikkeling — heeft nu erkenning gekregen in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

Artikel 6, lid 2 luidt :

« *De Unie eerbiedigt de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het gemeenschapsrecht.* ».

Men verwijst dus naar één enkel internationaal instrument (het EVRM) ter bescherming van de grondrechten, waarbij de lidstaten allemaal partij zijn. Dit is belangrijk omdat het EVRM het grondrechteninstrument bij uitstek is in het ruimere Europa (dat is de Raad van Europa met 41 leden). Daarnaast wordt ook verwezen naar de gemeenschappelijke constitutionele tradities (als tweede bron die ook de rechtspraak had aangeboord). De verwijzing ten slotte naar de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht is eigenlijk een groet in de richting van de constructie die het Hof had uitgewerkt op grond van artikel 220 (vroeger artikel 164) van het EG-Verdrag.

Belangrijk is ook te weten dat het Hof van Justitie krachtens het nieuw geformuleerde artikel 46 van het VEU rechtsmacht heeft verkregen om artikel 6 van het VEU af te dwingen, maar met twee beperkingen :

— enkel ten aanzien van de instellingen van de Gemeenschap (niet ten aanzien van de lidstaten)

— enkel voor zover het Hof van Justitie reeds rechtsmacht heeft, hetzij krachtens de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen (de zogenaamde Gemeenschapspijler van de Unie), hetzij in het kader van de zogenaamde derde pijler, nu beperkt tot

auquel un ou plusieurs États membres sont parties. Cette solution s'est aussi avérée très utile pour la Cour. En incorporant dans son standard de droits fondamentaux tous les instruments internationaux de protection des droits fondamentaux auxquels un ou plusieurs États membres ont adhéré, la Cour a en effet évité le problème qui est réglé à l'article 307 du Traité CE, à savoir que des États membres puissent se retrouver en position inconfortable en ce qui concerne des engagements pris dans le cadre d'instruments créés antérieurement en vue d'assurer la sauvegarde des droits de l'homme, du fait que des actes des institutions communautaires s'avéreraient contraires à ces engagements ⁽⁴⁾.

L'ensemble de cette jurisprudence — et il s'agit là d'une évolution cruciale — a à présent été consacré à l'article 6 du Traité sur l'Union européenne (TUE), dont l'alinéa 2 est libellé comme suit :

« *L'Union respecte les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.* ».

L'on fait donc référence à un seul instrument international de protection des droits de l'homme (la CEDH), auquel tous les États membres ont adhéré. Cela est important, étant donné que la CEDH est l'instrument par excellence en matière de droits fondamentaux dans l'Europe au sens large (c'est-à-dire le Conseil de l'Europe, qui compte 41 membres). Il est aussi fait référence aux traditions constitutionnelles communautaires (en tant que seconde source, à laquelle la jurisprudence avait également puisé). Enfin, la référence aux principes généraux du droit communautaire rend en fait hommage à la construction que la Cour avait élaborée sur la base de l'article 220 (ancien article 164) du Traité CE.

Il est également important de savoir qu'en vertu de la nouvelle version de l'article 46 du Traité sur l'Union européenne, la Cour de Justice a été déclarée compétente pour imposer l'application des dispositions de l'article 6 du Traité sur l'Union européenne, mais que cette compétence est assortie de deux restrictions :

— elle ne peut s'exercer qu'à l'égard des institutions de la Communauté (et non à l'égard des États membres)

— elle ne peut s'exercer que pour autant que la Cour de Justice soit déjà compétente ou bien en vertu des Traités instituant les Communautés européennes (le pilier communautaire de l'Union) ou bien dans le cadre du troisième pilier, qui est à présent limité à l'entraide

⁽⁴⁾ Zie het Hof van Justitie 2 augustus 1993, *Levy*, C-158/91, *Jur.*, 1993, I, 4287.

⁽⁴⁾ Voir C.de J., 2 août 1993, *Levy*, C-158/91, *Jur.*, 1993, I, 4287.

politiële en justitiële samenwerking in strafzaken, dan wel in het kader van de nauwere samenwerking tussen lidstaten, die zelf plaatsvindt op het vlak van het gemeenschapsrecht of op het vlak van die derde pijler (politiële en justitiële samenwerking in strafzaken).

Het Hof van Justitie heeft dus geen rechtsmacht over de zogenaamde tweede pijler, die het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) betreft. Stel dat de Commissie mandaat krijgt van de lidstaten om een gemeenschappelijke actie te voeren inzake een aspect van het GBVB, zoals in voormalig Joegoslavië, en er wordt beweerd dat de Commissie, bij het uitvoeren van haar taken, de grondrechten heeft geschonden, dan rijst er een probleem van afdwingbaarheid van grondrechten ten aanzien van de Commissie, ofschoon de Commissie als instelling van de Europese Unie gebonden is door artikel 6, lid 2 van het VEU.

Toch moet er de nadruk op worden gelegd dat door dit artikel 6, het VEU nu reeds een grondrechtencatalogoog bevat, want door verwijzing naar het EVRM verwijst deze bepaling ook naar de protocollen en impliciet naar de hele rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens dat op gezagsvolle wijze, krachtens het EVRM, deze grondrechten interpreteert. Dat is essentieel, want hieruit vloeit voort dat men bij de opstelling van een EU-Handvest van grondrechten er in de eerste plaats op moet letten geen stap achteruit te zetten. Theoretisch zou deze erin kunnen bestaan dat het EU-Handvest minder rechten bevat dan het EVRM. Dit is uiteraard ondenkbaar.

Andere hypothese is dat het handvest de vorm krijgt van een plechtige verklaring en niet als dusdanig in het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt opgenomen. Welnu, indien men in het handvest grondrechten opneemt die eveneens voorkomen in het EVRM en men geeft aan dit handvest geen constitutionele waarde (met andere woorden, men maakt het geen onderdeel van het primaire gemeenschapsrecht dat de waarde heeft van een grondwet, zoals het Hof in zijn rechtspraak zegt), dan zou dat normatief gesproken een stap terug zijn en tot een zeer problematische contradictie leiden. Artikel 6 van het VEU maakt het geheel van het EVRM met inbegrip van al zijn aanvullende protocollen en impliciet van de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens immers tot een juridisch afdwingbaar constitutioneel instrument in de interne rechtsorde van de EU. Het plechtige verklaring-karakter van het handvest zou voor dezelfde rechten het normatief karakter terug-

policière et judiciaire en matière pénale ou dans le cadre du renforcement de la coopération entre les États membres, qui se situe elle-même au niveau du droit communautaire ou du troisième pilier (entraide policière et judiciaire en matière pénale).

La Cour de Justice n'est dès lors pas compétente en ce qui concerne le deuxième pilier, à savoir la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Imaginons que la Commission soit mandatée par les États membres pour mener une action communautaire concernant un aspect de la PESC, comme en ex-Yougoslavie, et que l'on prétende que, dans l'exercice de ses missions, la Commission a violé les droits fondamentaux, un problème se posera au niveau de la justiciabilité des droits fondamentaux à l'égard de la Commission, bien que celle-ci, en tant qu'institution de l'Union européenne, soit liée par l'article 6, § 2 du traité sur l'Union européenne.

Il faut toutefois souligner que, de par la présence de cet article, le Traité sur l'Union européenne contient déjà un catalogue de droits fondamentaux, étant donné que, du fait qu'il y est fait référence à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, cette disposition renvoie également aux protocoles et, de manière implicite, à l'ensemble de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui, en vertu de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a pleine autorité pour interpréter ces droits fondamentaux. Cet élément est essentiel, parce que cela implique que, lors de l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, il faut veiller au premier chef à ne pas régresser. Cette régression pourrait théoriquement consister en ce que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne contienne moins de droits fondamentaux que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ce qui est évidemment impensable.

Autre hypothèse : donner à la charte la forme d'une déclaration solennelle et ne pas l'intégrer en tant que telle dans le Traité sur l'Union européenne. Or, si l'on insère dans la charte des droits fondamentaux qui figurent également dans la CEDH et que l'on ne donne pas force constitutionnelle à cette charte (bref, si on ne l'intègre pas au droit communautaire primaire qui, conformément à la jurisprudence de la Cour, équivaut à une constitution), on fera un pas en arrière sur le plan normatif et on créera une situation contradictoire très problématique. L'article 6 du Traité sur l'Union européenne fait en effet de l'ensemble de la CEDH, y compris ses protocoles additionnels et, implicitement, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, un instrument constitutionnel juridiquement contraignant dans l'ordre interne communautaire. Donner à la charte le statut d'une déclaration solennelle limiterait le caractère normatif des droits fondamentaux

dringen, en eigenlijk de verklaring — buiten haar politieke waarde naar de publieke opinie toe — juridisch zinloos maken, omdat er reeds een sterker instrument bestaat. Hieruit kunnen twee zaken worden afgeleid :

a) Het handvest moet minimaal al de rechten bevatten die in het EVRM voorkomen, met inbegrip van al zijn protocollen. Maar men kan dan de vraag stellen : is het wel zinvol om deze rechten *expressis verbis* vast te leggen in een lijst ? Artikel 6 van het VEU is in dit verband immers een bijzonder performant middel. Stel dat op het niveau van het Europa van de 41 er een bijkomend protocol wordt aangenomen waardoor de grondrechten op een of ander punt worden uitgebreid, dan is dit automatisch geïncorporeerd (via artikel 6 van het VEU) in de communautaire rechtsorde.

Als men daarentegen een lijst opstelt, moet men een nieuwe IGC openen om die lijst aan te vullen. Wil men dit niet en geeft men daarom aan deze lijst enkel een politiek karakter dan heeft men weer het normatieve probleem.

Mijn besluit luidt dan ook dat het inhoudelijke minimumplatform van het handvest het huidige artikel 6 van het VEU zou moeten zijn. Het handvest kan daar zelfs naar verwijzen.

b) Het handvest moet het statuut hebben van grondwettelijk recht in de Unie en inhoudelijk boven het EVRM uitstijgen.

Daartoe zij verwezen naar de resolutie van het Europees Parlement die een Verklaring van grondrechten heeft aangenomen op grond van het rapport De Gucht — april 1989. Deze verklaring kan als model dienen, in die zin dat zij het EVRM als kern van de grondrechtenbescherming aanvult met rechten die voor het Europa van de 41 niet aanvaardbaar zijn, maar die wel uit hoofde van andere bronnen van grondrechtenbescherming (de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, andere internationale instrumenten van grondrechtenbescherming) voor het kleinere Europa (dat is de Europese Unie) aanvaardbaar zijn.

Zo bevat de rechtspraak van het Hof van Justitie en van het gerecht van eerste aanleg van de EU een hele reeks grondrechtenexpressies die als dusdanig niet voorkomen in het EVRM.

Het handvest biedt dus de mogelijkheid om in het kleinere Europa verder te gaan dan wat voor het grote Europa als kern aanvaardbaar is, en dit naar het model van de reeds genoemde verklaring opgesteld door het Europees Parlement.

De verhouding tussen het handvest en het EVRM als dusdanig.

Het EU-Handvest van grondrechten, ook als het wordt opgenomen als onderdeel van het constitutionele recht

qu'elle garantirait et rendrait la déclaration à proprement parler inutile (abstraction faite de sa valeur politique aux yeux de l'opinion publique) sur le plan juridique, puisqu'il existe déjà un instrument plus contraignant. On peut déduire deux choses de ce qui précède :

a) La charte doit au minimum contenir tous les droits garantis par la CEDH, y compris par ses protocoles. Mais l'on est alors fondé à se demander s'il est utile de dresser *expressis verbis* la liste de tous ces droits. L'article 6 du Traité sur l'Union européenne est, à cet égard, un instrument particulièrement performant. Dans l'hypothèse où l'Europe des Quarante et un adopterait un protocole supplémentaire qui élargirait d'une manière ou d'une autre les droits fondamentaux, ce protocole serait automatiquement intégré dans le droit communautaire (en application de l'article 6 du Traité sur l'Union européenne).

Si l'on dresse en revanche une liste, il faudrait, dans le cas de figure précité, convoquer une nouvelle CIG pour compléter cette liste. Si l'on y renonce et que l'on ne donne dès lors à cette liste qu'un caractère politique, on aura de nouveau un problème normatif.

Nous en concluons par conséquent que la plateforme minimum, sur le plan du contenu, de la charte devrait être l'actuel article 6 du Traité sur l'Union européenne. La charte pourrait même s'y référer.

b) La charte doit avoir un statut constitutionnel dans l'Union et dépasser, par son contenu, la CEDH.

On renverra, à cet égard, à la résolution par laquelle le Parlement européen a adopté une Déclaration des droits et libertés fondamentaux sur la base du rapport De Gucht en avril 1989. Cette déclaration pourrait servir de modèle, dans la mesure où elle complète la CEDH, en tant que fondement de la protection des droits fondamentaux, par des droits qui ne sont pas acceptables pour l'Europe des Quarante et un, mais qui, parce qu'ils proviennent d'autres sources de protection des droits fondamentaux (les traditions constitutionnelles communes des États membres, d'autres instruments internationaux de protection des droits fondamentaux), sont acceptables pour l'Europe « restreinte ».

C'est ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice et du tribunal de première instance de l'Union européenne contient toute une série de formulations de droits fondamentaux qui ne figurent pas en tant que tels dans la CEDH.

La charte permet donc à l'Europe restreinte d'aller au-delà du seuil de protection acceptable pour la grande Europe, et ce, en s'inspirant de la déclaration précitée adoptée par le Parlement européen.

La relation entre la charte et la CEDH en tant que telle.

Bien qu'intégrée au droit constitutionnel de l'Union européenne, la Charte des droits fondamentaux de

van de EU, vervangt geenszins de noodzaak voor de EU om als dusdanig toe te treden tot het EVRM. Ook dat is van groot belang. In sommige landen leeft de idee dat wanneer de EU (die zelf ook uitbreidt) een eigen Handvest heeft, het supranationale Europa klaar is met de kwestie van de grondrechtenbescherming en de toetreding tot het EVRM — die delicaat ligt voor sommige lidstaten — niet meer aan de orde is. Dit is een juridisch foute redenering. Zoals gezegd, wanneer men nadenkt over de opstelling en de inordening in de constitutionele structuur van de EU zelf van een grondrechtencatalogoog, dan gebeurt dat naar analogie met statelijke grondwetten. Het gaat met andere woorden om de opname in de interne constitutionele rechtsorde van de EU van een grondrechtencatalogoog (zoals die in de grondwetten van de verschillende lidstaten van de EU — evenals in deze van de meeste derde landen — voorkomt). Deze interne constitutionele rechtsorde is daardoor echter niet volkenrechtelijk gebonden — in een breder internationaal verband — aan een verdrag, zoals het EVRM, waarvan de nakoming onder extern toezicht staat, met name het toezicht van het Europees Hof voor de rechten van de mens.

Het perspectief op die toetreding blijft dus gehandhaafd, ondanks de opname van een grondrechtencatalogoog in het Verdrag betreffende de Europese Unie via verdere uitwerking van artikel 6 van het VEU. De toetreding van de EU tot het EVRM blijft verder van groot belang om zeker te zijn dat er in Europa geen definitief met elkaar onverenigbare jurisprudenties inzake grondrechten tot stand komen en blijven bestaan.

Het Hof van Justitie en het gerecht van eerste aanleg doen er alles aan, zeker na de nieuwe formulering van artikel 6, lid 2 van het VEU, om het EVRM rechtstreeks toe te passen in hun rechtspraak. Verwezen zij naar het recente arrest van het Hof *Baustahlgewebe* (1998) ⁽⁵⁾, een arrest op hogere voorziening tegen een arrest van het gerecht van eerste aanleg, waarbij het Hof, terecht, op grond van de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens, een redelijke termijn afdwingt in procedures voor de communautaire rechter. Ook kan worden verwezen naar het arrest *Familiapress* (1997) ⁽⁶⁾, waarin het Hof het vrij verkeer van goederen en beperkingen daarop (beperkingen door de lidstaten aangebracht) toetst aan de vereisten die terzake van de vrije meningsuiting (het ging om het vrij verkeer van een

l'Union européenne ne supplée en aucun cas à la nécessité pour l'Union européenne d'adhérer, en tant que telle, à la CEDH. Ceci est aussi d'une importance capitale. Dans certains pays, prévaut l'idée selon laquelle, lorsque l'Union européenne (qui s'élargit elle-même aussi) aura adopté sa propre Charte, l'Europe supranationale aura résolu la question de la protection des droits fondamentaux et l'adhésion à la CEDH — question épineuse pour certains pays membres — ne sera plus d'actualité. Ce raisonnement est faux d'un point de vue juridique. Comme expliqué ci-dessus, lorsqu'on envisage l'élaboration d'un catalogue de droits fondamentaux et son intégration dans la structure constitutionnelle de l'Union européenne même, on raisonne par analogie avec ce qui se fait dans le cas des constitutions des États. En d'autres termes, il s'agit d'intégrer un catalogue de droits fondamentaux (tel qu'il figure dans les constitutions des différents États membres de l'UE et dans celles de la plupart des pays tiers) dans l'ordre constitutionnel interne de l'Union européenne. Cet ordre constitutionnel interne n'est, de ce fait, toutefois pas lié, du point de vue du droit international public — dans un contexte international plus large —, à un traité, comme la CEDH, dont le respect est soumis à un contrôle externe, exercé notamment par la Cour européenne des droits de l'homme.

L'intégration d'un catalogue de droits fondamentaux dans le Traité sur l'Union européenne par le développement de l'article 6 de ce traité n'exclut pas la perspective d'une adhésion à la CEDH. Celle-ci est en outre d'une importance capitale si l'on veut avoir la certitude que des jurisprudences définitivement inconciliables ne se développeront ni subsisteront en Europe.

La Cour de justice et le tribunal de première instance mettent tout en œuvre, surtout après la nouvelle formulation de l'article 6, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne, pour appliquer directement la CEDH dans leurs décisions. On se reportera, à cet égard, à un arrêt récent de la Cour du *Baustahlgewebe* (1998) ⁽⁵⁾, rendu à la suite d'un pourvoi intenté contre un arrêt du tribunal de première instance, par lequel la Cour exige à juste titre, en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le respect d'un délai raisonnable dans les procédures devant le juge communautaire. On peut également renvoyer à l'arrêt *Familiapress* (1997) ⁽⁶⁾ dans lequel la Cour confronte la libre circulation des biens et les restrictions à celle-ci (restrictions apportées par les États membres) aux exi-

⁽⁵⁾ Het Hof van Justitie 17 december 1998, *Baustahlgewebe*, C-185/95 P., *Jur.*, 1998, I, 8417.

⁽⁶⁾ Het Hof van Justitie 26 juni 1997, *Familiapress*, C-368/95, *Jur.*, 1997, I, 3689.

⁽⁵⁾ C.d.j. 17 décembre 1998, *Baustahlgewebe*, C-185/95 P, *Jur.*, 1998, I, 8417.

⁽⁶⁾ C.d.j. 26 juin 1997, *Familiapress*, C-368/95, *Jur.*, 1997, I, 3689.

tijdschrift) in de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens worden gesteld.

Er is dus een toegroeien van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens. Tegelijk is het van belang dat de lidstaten weten dat zij aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de handelingen van de EU die niet aan verdere toetsing onderworpen zijn binnen de communautaire rechtsorde, zoals bijvoorbeeld Verdragshandelingen (cf. arrest *Matthews tegen het VK* van het Europees Hof voor de rechten van de mens van 18 februari 19997) en dat op die manier de lidstaten, vanwege de overdracht van bevoegdheden aan de EU, niet ontsnappen aan hun aansprakelijkheid onder het EVRM.

Besluit

Het handvest kan worden beschouwd als een systeem van concentrische cirkels. De kern ervan is het huidige artikel 6 van het VEU, de tweede cirkel wordt gevormd door alle rechten van de Verklaring van het Europees Parlement van 1989, die nog niet door het EVRM worden gedekt. De uiterste cirkels verwijzen naar sociale grondrechten. Dit alles moet juridisch afdwingbaar zijn in de drie pijlers van de Unie ten aanzien van de instellingen van de EU (zie nu reeds artikel 46 van het VEU) en ten aanzien van de lidstaten in het kader van het materiële toepassingsgebied van het recht van de EU.

gences que pose la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de liberté d'expression (il s'agissait de la libre circulation d'un périodique).

Un rapprochement s'opère donc entre la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et celle de la Cour européenne des droits de l'homme. Il importe par ailleurs que les États membres sachent que leur responsabilité peut être engagée pour les actes de l'Union européenne qui n'ont pas été soumis à un contrôle au sein de l'ordre juridique communautaire, comme par exemple les actes découlant du Traité (cf. arrêt *Matthews contre Royaume-Uni* rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 18 février 1997) et que le transfert des compétences à l'Union européenne n'affranchit pas les États membres de leur responsabilité au regard de la CEDH.

Conclusion

La charte peut être considérée comme un système de cercles concentriques. Le centre de ce cercle est constitué par l'actuel article 6 du Traité sur l'Union européenne, le deuxième cercle est formé par l'ensemble des droits prévus dans la Déclaration du Parlement européen de 1989, qui ne sont pas encore couverts par la CEDH. Les cercles extérieurs renvoient aux droits sociaux fondamentaux. L'ensemble doit avoir un caractère justiciable pour les trois piliers de l'Union à l'égard des institutions de l'Union européenne (voir dès à présent l'article 46 du Traité sur l'Union européenne) et à l'égard des États membres pour ce qui est du champ d'application matériel du droit de l'Union européenne.

III. — DE BEGUNSTIGDEN VAN DE IN HET HANDVEST ERKENDE RECHTEN ?

Emmanuelle Bribosia

In het tweede punt van de synthesesnota (Hoofdstuk I van onderhavig verslag) wordt gepreciseerd dat « Het handvest (...) geen verklaring van de rechten van de Europese burger » is. Die zinsnede werpt de vraag op wie dan wel de begunstigden zijn van de fundamentele rechten die in het toekomstig handvest worden vastgesteld en strekt ertoe duidelijk te maken dat men niet noodzakelijk burger van de Unie hoeft te zijn om aanspraak op die rechten te kunnen maken.

Een dergelijke precisering blijkt van wezenlijk belang te zijn als men de ambiguïteit bekijkt waarmee die kwestie veelal wordt benaderd tijdens de werkzaamheden met betrekking tot het waarborgen van de grondrechten in de Europese Unie.

De op 12 april 1989 goedgekeurde Verklaring van de grondrechten en de fundamentele vrijheden van het Europees Parlement ⁽¹⁾ wordt vaak aangehaald als modelcatalogus van de fundamentele rechten. Ze blijft echter ambigu omtrent de vraag wie de erin verankerde rechten genieten. De meeste rechten worden weliswaar toegekend aan « elke persoon » binnen het toepassingsgebied van het recht van de Europese Unie ⁽²⁾, maar sommige ervan zijn specifiek bestemd voor de Europese ingezetenen, zoals het vrij verkeer ⁽³⁾ of het recht om deel te nemen aan de algemene verkiezing van het Europees Parlement alsmede het recht om op voet van gelijkheid te kiezen en gekozen te worden ⁽⁴⁾. Voorts blijkt de twijfel ook uit het feit dat de

⁽¹⁾ Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 16 mei 1989, n° C 120, blz. 52-57.

⁽²⁾ Zie artikel 25 (Toepassingsgebied) van de Verklaring van de grondrechten en de fundamentele vrijheden die het Europees Parlement op 12 april 1989 heeft aangenomen :

« 1. Deze verklaring biedt ieder bescherming binnen het toepassingsgebied van het gemeenschapsrecht.

2. Indien bepaalde rechten zijn voorbehouden aan de burgers van de Gemeenschap, kan worden besloten de werking ervan geheel of gedeeltelijk uit te breiden tot andere personen.

3. Burger van de Gemeenschap krachtens deze verklaring is ieder die de nationaliteit van een van de lidstaten bezit. ».

⁽³⁾ Zie artikel 8 van de verklaring : het recht zich vrij op het grondgebied van de Gemeenschap te verplaatsen, er zijn verblijfplaats te kiezen en er een vrij gekozen activiteit uit te oefenen, en het recht om het grondgebied van de Gemeenschap te verlaten en daar naar terug te keren.

⁽⁴⁾ Zie artikel 17 van de verklaring.

III. — LES BÉNÉFICIAIRES DES DROITS RECONNUS DANS LA CHARTE

Emmanuelle Bribosia

Au deuxième point de la note de synthèse (Chapitre I de ce rapport), il est précisé que « la charte n'est pas une déclaration des droits des citoyens ». Cette affirmation a trait à la question des bénéficiaires des droits fondamentaux consacrés dans la future charte et vise à faire comprendre que le bénéfice de ces droits ne peut pas dépendre de la qualité du citoyen de l'Union.

Une telle précision apparaît essentielle si l'on songe à l'ambiguïté qui a le plus souvent entouré la question des bénéficiaires dans les travaux portant sur la garantie des droits fondamentaux dans l'Union européenne.

Par exemple, la Déclaration des droits et libertés fondamentaux du Parlement européen adoptée le 12 avril 1989 ⁽¹⁾ est souvent citée comme modèle de catalogue des droits fondamentaux. Or elle n'est pas dépourvue d'ambiguïtés quant à la question des bénéficiaires des droits qui y sont consacrés. Si la plupart des droits sont reconnus à « toute personne » dans le champ d'application du droit de l'Union européenne ⁽²⁾, certains sont néanmoins réservés aux citoyens européens, comme la liberté de mouvement ⁽³⁾ ou le droit de participer à l'élection au suffrage universel du Parlement européen et le droit égal à être électeurs et éligibles ⁽⁴⁾. Par ailleurs, l'hésitation se manifeste aussi dans le fait qu'après avoir affirmé l'interdiction de toute

⁽¹⁾ Journal officiel des Communautés européennes, 16 mai 1989, n° C 120, pp. 52-57.

⁽²⁾ Voyez article 25 (Champ d'application) de la Déclaration des droits et libertés fondamentaux adoptée par le Parlement européen le 12 avril 1989 :

« 1. La déclaration protège toute personne dans le champ d'application du droit communautaire.

2. Lorsque certains droits sont réservés aux citoyens de la Communauté, il peut être décidé d'en étendre le bénéfice pour tout ou partie à d'autres personnes.

3. Est citoyen de la Communauté, aux termes de la présente déclaration, toute personne possédant la nationalité d'un État membre. ».

⁽³⁾ Voyez article 8 de la déclaration : droit de circuler librement sur le territoire de la Communauté, d'y choisir sa résidence et d'y exercer l'activité de son choix et droit de quitter librement le territoire de la Communauté et d'y revenir.

⁽⁴⁾ Voyez article 17 de la déclaration.

verklaring, na een verbod te hebben gesteld op elke discriminatie op grond van onder meer de nationale afkomst, het volgende aangeeft: « Verboden is elke vorm van discriminatie tussen Europese burgers op grond van hun nationaliteit »⁽⁵⁾.

In Maastricht werd, ondanks enkele voorstellen in die zin⁽⁶⁾, geen enkel verband gelegd tussen het Europees burgerschap en de inachtneming van de grondrechten. Die terechte scheiding werd niettemin op de helling gezet ter gelegenheid van de Intergouvernementele Conferentie die is voorafgegaan aan de goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam, waar werd voorgesteld de aan de burgers toegekende rechten te verruimen door er bepaalde economische en sociale grondrechten aan toe te voegen. Gelukkig zijn die voorstellen zonder gevolg gebleven. Uit die verschillende voorbeelden blijkt echter de verwarring die heerst omtrent enerzijds de kwestie van de begunstigden van de rechten en anderzijds het onderscheid tussen de rechten van de burgers en de fundamentele rechten van de mens.

Het ontwerp van handvest van grondrechten van de Europese Unie blijkt evenmin aan die dubbelzinnigheden te ontsnappen. Op de Europese Raad van Keulen werd gesteld dat het handvest onder meer de fundamentele rechten van de burgers van de Unie moest bevatten⁽⁷⁾. Ook het werkdocument van het Europees Parlement brengt terzake tal van verwarringen voor het voetlicht⁽⁸⁾.

Met deze uiteenzetting wordt beoogd een aantal verduidelijkingen aan te brengen inzake het persoonlijk toepassingsveld van het handvest en inzake de begunstigden van de rechten die erin zullen worden vastgelegd. Ik zal eerst enkele beschouwingen wijden aan het beginsel van de algemene gelding van de mensenrechten. Vervolgens zal ik nagaan in hoeverre dat beginsel bestaanbaar is met het feit dat bepaalde rechten alleen aan de EU-burgers worden toegekend.

⁽⁵⁾ Zie artikel 3, §§ 2 en 3 van de verklaring.

⁽⁶⁾ Zie J. Cloos, G. Reinesch, D. Vignes en J. Weiland, « *Le traité de Maastricht-Genève, analyse, commentaires* », Brussel, Bruylant, 1993, blz. 163-164; S. O'Leary, « *The Relationship Between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law* », *Common Market Law Review*, 1995, blz. 519-554.

⁽⁷⁾ Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Keulen, 3 en 4 juni 1999, Bijlage IV.

⁽⁸⁾ Europees Parlement, « *Towards the Charter of Fundamental Rights* », *working document*, Brussel, 22 november 1999, punt 28 : « *Another question concerns the scope of application of the charter on individuals. Clearly it will affect citizens of the European Union (that is nationals of the member states). But will it also seek to embrace certain non-EU citizens from third countries who find themselves within the Union ? And, if so, which : permanent residents, migrant workers, tourists, illegal immigrants ?* ».

discrimination fondée notamment sur l'origine nationale, la déclaration précise qu'est « interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité entre les citoyens européens »⁽⁵⁾.

À Maastricht, malgré certaines propositions en ce sens⁽⁶⁾, aucun lien n'avait été établi entre la citoyenneté européenne et le respect des droits fondamentaux. Cette dissociation heureuse avait néanmoins été remise en question à l'occasion de la Conférence intergouvernementale préalable à l'adoption du Traité d'Amsterdam où il avait été proposé d'élargir les droits reconnus aux citoyens en y ajoutant certains droits économiques et sociaux fondamentaux. Ces propositions n'ont heureusement pas été suivies d'effet. Mais ces différents exemples révèlent la confusion qui a régné autour de la question des bénéficiaires des droits et de la distinction entre droits des citoyens et droits fondamentaux de la personne humaine.

Le projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne semble pas échapper à ces ambiguïtés. Au Conseil européen de Cologne, il a été affirmé que la charte devait contenir notamment les droits fondamentaux réservés aux citoyens de l'Union⁽⁷⁾. Le document de travail du Parlement européen révèle également de nombreuses confusions à cet égard⁽⁸⁾.

Cet exposé a pour but d'apporter certaines précisions quant au champ d'application personnel de la charte et quant aux bénéficiaires des droits qui y seront consacrés. Je consacrerai d'abord quelques développements au principe d'universalité des droits humains. Ensuite j'examinerai dans quelle mesure ce principe est conciliable avec le fait de réserver certains droits aux citoyens de l'Union.

⁽⁵⁾ Voyez article 3, §§ 2 et 3 de la déclaration.

⁽⁶⁾ Voyez J. Cloos, G. Reinesch, D. Vignes et J. Weiland, « *Le traité de Maastricht-Genève, analyse, commentaires* », Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 163-164; S. O'Leary, « *The Relationship Between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law* », *Common Market Law Review*, 1995, pp. 519-554.

⁽⁷⁾ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999, Annexe IV.

⁽⁸⁾ Parlement européen, « *Towards the Charter of Fundamental Rights* », *working document*, Bruxelles, 22 novembre 1999, point 28 : « *Another question concerns the scope of application of the charter on individuals. Clearly it will affect citizens of the European Union (that is nationals of the member states). But will it also seek to embrace certain non-EU citizens from third countries who find themselves within the Union ? And, if so, which : permanent residents, migrant workers, tourists, illegal immigrants ?* ».

1. Het beginsel van de algemene gelding van de grondrechten

De grondrechten of de mensenrechten zijn per definitie de rechten die elk individu heeft als mens, los van enig ander criterium aangaande zijn geografische, economische of culturele situatie. De kracht en de zin van het begrip « grondrechten » liggen precies in hun algemeen geldend karakter en in de mogelijkheid voor elke persoon om zich erop te beroepen voor de rechter, zonder discriminatie op grond van ras, geslacht of nationaliteit ⁽⁹⁾.

De internationale rechtsregels betreffende de mensenrechten en in het bijzonder het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden waarborgen die rechten voor *eenieder die ressorteert onder de rechtsmacht* van de Staten die door die rechtsregels gebonden zijn, *los van de nationaliteit van die personen* ⁽¹⁰⁾. Artikel 1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat door alle lidstaten van de Europese Unie werd ondertekend, bepaalt bijvoorbeeld het volgende : « De hoge verdragsluitende partijen verzekeren eenieder, die ressorteert onder haar rechtsmacht, de rechten en vrijheden welke zijn vastgesteld in (...) dit verdrag. ». De verdragsluitende partijen moeten die rechten en vrijheden dus niet alleen toekennen aan hun eigen ingezetenen en aan die van de andere Staten die het verdrag hebben ondertekend, wat strookt met het klassieke, internationaalrechtelijke reciprociteitsbeginsel maar ook aan de burgers van de Staten die geen partij zijn bij het verdrag en aan de staatlozen ⁽¹¹⁾. De uitdrukking « die ressorteert onder haar rechtsmacht » legt het vereiste verband tussen het slachtoffer van een schending van het

1. Le principe d'universalité des droits fondamentaux

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 » résident 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 ⁽⁹⁾.

Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, et la Convention européenne des droits de l'homme en particulier, garantissent ces droits à *toute personne placée sous la juridiction* des États liés par ces instruments, *indépendamment de la nationalité* de ces personnes ⁽¹⁰⁾. Si l'on prend l'exemple de la Convention européenne des droits de l'homme à laquelle sont parties tous les États membres de l'Union européenne, l'article 1^{er} prévoit que « Les hautes parties contractantes reconnaissent [les droits et libertés définis dans la convention] à toute personne relevant de leur juridiction. ». Les États contractants doivent donc reconnaître ces droits et libertés non seulement à leurs propres nationaux et à ceux des autres États contractants, ce qui est conforme au principe de réciprocité classique en droit international, mais aussi aux ressortissants des États non partie à la convention et aux apatrides ⁽¹¹⁾. L'expression « relevant de leur juridiction » établit le lien nécessaire entre la victime d'une violation de la convention et l'État partie à qui cette violation est imputable. Il n'est pas nécessaire qu'existe un lien juridique stable comme la nationalité, la résidence ou le domicile car il suffit que l'État puisse exercer un

⁽⁹⁾ F. Tulkens en J. Callewaert, Hoofdstuk V van dit rapport.

⁽¹⁰⁾ Onze cursivering. Zie artikel 1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, alsmede artikel 2, § 1 van het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 2, § 2 van het internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

⁽¹¹⁾ *Commission européenne des droits de l'homme*, beslissing van 11 januari 1961, verzoek n° 788/60, *Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme*, vol. IV, blz. 139-141.

⁽⁹⁾ F. Tulkens et J. Callewaert, Chapitre V de ce rapport.

⁽¹⁰⁾ C'est nous qui soulignons. Voy. l'article 1^{er} de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que l'article 2, § 1^{er} du pacte international relatif aux droits civils et politiques, et l'article 2, § 2 du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

⁽¹¹⁾ *Commission européenne des droits de l'homme*, décision du 11 janvier 1961, requête n° 788/60, *Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme*, vol. IV, pp. 139-141.

verdrag en de verdragsluitende Staat waaraan die schending kan worden toegeschreven. Er moet geen duurzame juridische band bestaan zoals de nationaliteit, de verblijfplaats of de woonplaats aangezien het voldoende is dat de Staat een bepaalde macht kan uitoefenen over de betrokkene, dat hij een daadwerkelijke controle uitoefent op de persoon die beweert dat hij in zijn rechten wordt geschaad ⁽¹²⁾.

Ook uit de Grondwetten van de lidstaten blijkt de tendentie naar een algemene geldigheid van de grondrechten ⁽¹³⁾.

Het universaliteitsbeginsel, dat voortvloeit uit het begrip « grondrechten » zelf en uit de gemeenschappelijke grondwettelijke tradities van de lidstaten, is bovendien het enige dat in overeenstemming is met het internationaal recht op het stuk van de mensenrechten dat bindend is voor de lidstaten van de Europese Unie. Het moet van toepassing zijn op de in het toekomstige Handvest van de Europese Unie opgenomen grondrechten die moeten worden toegekend aan *elke persoon* die onder de rechtsmacht van de Europese Unie valt en die niet mogen worden onderworpen aan een nationaliteitsvoorwaarde.

2. Het beginsel van de algemene gelding van de grond- en burgerrechten van de Europese Unie

Ten tweede wou ik in deze uiteenzetting nader ingaan op de gevolgen van dat universaliteitsbeginsel voor de rechten die, overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie, thans worden voorbehouden aan de burgers van de Europese Unie, dat wil zeggen aan al wie de nationaliteit van een lidstaat heeft. In dat verband zal ik achtereenvolgens twee vraagstukken behandelen :

— is het al dan niet mogelijk bepaalde rechten voor te behouden aan de burgers van de Europese Unie en wat moet, in voorkomend geval, de status van die rechten zijn ?

⁽¹²⁾ Zie L.-E. Pettiti, E. Decaux, P.-H. Imbert, « *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article* », Parijs, Economica, 1995, blz. 135-137; J. Velu en R. Ergéc, « *La Convention européenne des droits de l'homme* », Brussel, Bruylant, 1990, nr. 76 en volgende.

⁽¹³⁾ C. Grewe en H. Ruiz-Fabri, « *Droits constitutionnels européens* », Parijs, PUF, 1995, blz. 138-190. « *Le droit constitutionnel européen assimile en général les étrangers aux nationaux pour tout ce qui concerne les libertés fondamentales de la personne humaine. En revanche, s'agissant des libertés proprement politiques, les étrangers en sont le plus souvent exclus (...). La tendance générale en Europe continentale est de considérer que les étrangers sont titulaires de droits fondamentaux, mais que la loi peut légitimement et sans enfreindre le principe d'égalité établir pour l'exercice de ces droits des conditions spécifiques plus sévères.* ».

certain pouvoir sur l'intéressé, qu'il exerce un contrôle effectif sur la personne qui se prétend lésée ⁽¹²⁾.

La tendance qui se dégage des Constitutions des États membres va également dans ce sens de l'universalité des droits fondamentaux ⁽¹³⁾.

Ce principe d'universalité, qui découle de la notion même de « droits fondamentaux » et des traditions constitutionnelles communes aux États membres, est, en outre, le seul conforme au droit international des droits de l'homme qui lie les États membres de l'Union européenne. Il doit être de rigueur en ce qui concerne les droits fondamentaux inscrits dans la future Charte de l'Union européenne qui doivent être reconnus à *toute personne* qui relève de la juridiction de l'Union européenne et ne peuvent être subordonnés à une condition de nationalité.

2. Principe d'universalité des droits fondamentaux et droits des citoyens de l'Union européenne

Le deuxième point que je voudrais traiter, dans cet exposé, est relatif à l'influence de ce principe d'universalité sur les droits actuellement réservés par le Traité sur l'Union européenne aux citoyens de l'Union européenne, c'est-à-dire à ceux qui ont la nationalité d'un État membre. J'aborderai à cet égard successivement deux questions :

— la première réside dans la possibilité ou non de réserver certains droits aux citoyens de l'Union européenne et, le cas échéant, la détermination du statut de ces droits;

⁽¹²⁾ Voyez L.-E. Pettiti, E. Decaux, P.-H. Imbert, « *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article* », Paris, Economica, 1995, pp. 135-137; J. Velu et R. Ergéc, « *La Convention européenne des droits de l'homme* », Bruxelles, Bruylant, 1990, n° 76 et suivant.

⁽¹³⁾ C. Grewe et H. Ruiz-Fabri, « *Droits constitutionnels européens* », Paris, PUF, 1995, pp. 138-190. « *Le droit constitutionnel européen assimile en général les étrangers aux nationaux pour tout ce qui concerne les libertés fondamentales de la personne humaine. En revanche, s'agissant des libertés proprement politiques, les étrangers en sont le plus souvent exclus (...). La tendance générale en Europe continentale est de considérer que les étrangers sont titulaires de droits fondamentaux, mais que la loi peut légitimement et sans enfreindre le principe d'égalité établir pour l'exercice de ces droits des conditions spécifiques plus sévères.* ».

— moet het toekomstige handvest geen non-discriminatieclausule bevatten ?

a) *Is het al dan niet mogelijk bepaalde rechten voor te behouden aan de burgers van de Europese Unie ?*

In verband met die eerste vraag heb ik er zonet nog op gewezen dat het Verdrag betreffende de Europese Unie al in zekere zin een verklaring van de rechten van de EU-burgers bevat ⁽¹⁴⁾. Het betreft een hoofdstuk dat naar aanleiding van de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht werd ingevoerd. De rechten waarop alleen de Europese burgers aanspraak kunnen maken, zijn het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen van het Europees Parlement en bij de gemeenteraadsverkiezingen, het recht op een zekere diplomatieke bescherming en het recht om zich in zijn of haar moedertaal te richten tot de instellingen van de Europese Unie.

Er zij op gewezen dat het thans aan het burgerschap van de Unie gewijde hoofdstuk op bepaalde punten tegenstrijdigheden bevat, met name wat de begunstigen betreft. Er staan immers ook rechten in die gelden voor al wie op het grondgebied van de EU verblijft, zoals het recht zich tot de ombudsman te wenden (artikel 195 van het Verdrag betreffende de Europese Gemeenschap), of het recht een verzoekschrift tot het Europees Parlement te richten (artikel 194 van het Verdrag betreffende de Europese Gemeenschap). Een eerste suggestie zou er dus in kunnen bestaan die rechten van het burgerschap los te koppelen en ze in het handvest onder te brengen als een voor elkeen geldend grondrecht.

De vraag of men, door derdelanders van bepaalde rechten uit te sluiten, al dan niet ingaat tegen het universaliteitsbeginsel, rijst dus alleen maar in verband met de andere, daadwerkelijk alleen voor de EU-burgers geldende rechten. In dat opzicht zij gepreciseerd dat het beginsel van de algemene geldigheid of van de non-discriminerende toekenning van rechten niet impliceert dat elk verschil qua behandeling tussen onderdanen van EU-lidstaten en derdelanders voortaan uit den boze is. Dat beginsel vereist alleen maar strikte voorwaarden, op grond waarvan wordt nagegaan of een andersoortige behandeling aanvaardbaar is in het licht van de grondrechten. Zo moet het onderscheid tussen burgers en niet-burgers objectief kunnen worden ver-

⁽¹⁴⁾ Zie artikel 17 tot 22 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Zie ook, in dat verband, P. Magnette, « *La citoyenneté européenne* », Brussel, *Éditions de l'Université de Bruxelles*, 1999, blz. 137-152.

— la seconde a trait à la clause de non-discrimination que devrait comprendre la future charte.

a) *De la possibilité de réserver certains droits aux citoyens de l'Union européenne*

Quant à la première question, je viens de faire allusion au fait que le Traité sur l'Union européenne comprend déjà une forme de déclaration des droits du citoyen de l'Union ⁽¹⁴⁾. Il s'agit d'un chapitre inséré à l'occasion de l'adoption du Traité de Maastricht. Les droits réservés aux citoyens européens sont le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, le droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen et aux élections municipales, une forme de protection diplomatique et le droit de s'adresser, dans sa propre langue, aux institutions de l'Union européenne.

À noter que ce chapitre actuellement consacré à la citoyenneté de l'Union présente certaines ambiguïtés quant aux bénéficiaires parce qu'il comprend également des droits reconnus à tous les résidents comme le droit de s'adresser au médiateur (article 195 du Traité CE) ou le droit de pétition au Parlement européen (article 194 du Traité CE). Une première suggestion pourrait donc être de délier ces derniers droits de la citoyenneté et de les mentionner dans la charte au titre des droits fondamentaux qui doivent bénéficier à toute personne.

Ce n'est donc que pour les autres droits réellement réservés aux citoyens européens que se pose la question de la compatibilité avec le principe d'universalité de l'exclusion des ressortissants de pays tiers de leur bénéfice. À cet égard, il faut préciser que le principe d'universalité ou de reconnaissance des droits sans discrimination n'aboutit pas à une prohibition de toute différence de traitement entre les ressortissants d'États membres de l'Union et les ressortissants d'États tiers. Il pose seulement des conditions strictes pour que de telles différences de traitement soient jugées acceptables, au regard des droits fondamentaux. Ainsi, les distinctions entre citoyens et non-citoyens doivent être objectivement justifiables et proportionnées à l'objectif

⁽¹⁴⁾ Voyez articles 17 à 22 du Traité instituant la Communauté européenne. À ce sujet, voy. P. Magnette, « *La citoyenneté européenne* », Bruxelles, *Éditions de l'Université de Bruxelles*, 1999, pp. 137-152.

antwoord en in verhouding staan tot de doelstelling om tussen de lidstaten van de Europese Unie een specifieke rechtsorde tot stand te brengen, als grondslag voor een geheel eigen burgerschap. Dat die doelstelling ook wettig is, werd overigens erkend door het Europees Hof voor de rechten van de mens, met name in het uit 1996 daterende arrest *Chorfi tegen België* ⁽¹⁵⁾. Niettemin moet telkens weer worden getoetst of de tussen de EU-burgers en de derdelanders ingestelde verschillen qua behandeling al dan niet in verhouding staan tot voornoemd doel. In dat opzicht is het interessant eraan te herinneren dat het Europees Hof voor de rechten van de mens in de zaak *Gaygusuz tegen Oostenrijk* heeft geoordeeld een uitsluitend op de nationaliteit gebaseerd verschil in behandeling alleen maar als verenigbaar met het verdrag te kunnen beschouwen, als dat verschil is ingegeven door zeer zwaarwegende redenen ⁽¹⁶⁾. Het is best mogelijk dat een of ander onderscheid eventueel zou worden aanvaard inzake het vrij verkeer van personen, terwijl het in andere aangelegenheden, zoals bijvoorbeeld op het vlak van de economische en sociale rechten, als onoorbaar zou worden beschouwd ⁽¹⁷⁾.

Uitgaande van die beginselen, alsook van die welke voortvloeien uit de internationale en grondwettelijke akten en middelen tot bescherming van de rechten van het individu, kan kennelijk worden besloten dat slechts enkele, strikt aan de non-discriminatievereiste getoetste rechten kunnen worden voorbehouden aan burgers van de Europese Unie en dus aan de onderdanen van de lidstaten. Die specifiek voor de EU-burgers bestemde rechten zouden moeten worden opgenomen in een afzonderlijke verklaring van de burgerrechten, dan wel moeten worden samengebracht in een « korf » die niets te maken heeft met de andere, in hetzelfde handvest opgenomen rechten.

De politieke rechten *sensu stricto* — te weten het actief en passief stemrecht dat de burgers van de Europese Unie thans genieten — zouden *a priori* in die korf moeten zitten en zouden als dusdanig integraal deel moeten uitmaken van het burgerschap van de Europese Unie. Het zou de bedoeling moeten zijn dat die rechten op termijn worden uitgebreid tot al wie

de constituer entre États de l'Union européenne un ordre juridique spécifique, ayant instauré une citoyenneté propre. La légitimité de cet objectif a été reconnue par la Cour européenne des droits de l'homme, notamment à l'occasion de l'arrêt *Chorfi contre Belgique*, rendu en 1996 ⁽¹⁵⁾. Ce qui ne dispense pas de vérifier, dans chaque cas, si les différences de traitement instaurées entre citoyens de l'Union et autres sont proportionnées à cet objectif. À cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que la Cour européenne des droits de l'homme a affirmé, dans l'affaire *Gaygusuz contre Autriche*, que « seules des considérations très fortes (...) peuvent l'amener à estimer compatible avec la convention une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité » ⁽¹⁶⁾. Des différences de traitement qui pourraient éventuellement être admises en matière de libre circulation des personnes, ne le seraient probablement pas dans d'autres domaines comme les droits économiques et sociaux fondamentaux, par exemple ⁽¹⁷⁾.

À la lumière de ces principes et de ceux qui découlent des instruments internationaux et constitutionnels de protection des droits de la personne, il semble que seuls peuvent être réservés aux citoyens de l'Union européenne et donc aux nationaux des États membres, certains droits définis strictement conformément à l'exigence du principe de non-discrimination. Ces droits réservés aux citoyens devraient soit faire l'objet d'une déclaration séparée des droits du citoyen soit être rassemblés dans une « corbeille » distincte des autres droits au sein même de la charte.

Figureraient *a priori* dans cette corbeille et seraient donc liés à la citoyenneté de l'Union européenne, les droits politiques *sensu stricto*, c'est-à-dire les droits d'électorat et d'éligibilité actuellement reconnus aux citoyens de l'Union européenne. Par rapport à ces droits, il pourrait être soutenu qu'à terme ils devraient être étendus aux personnes résidant légalement sur le

⁽¹⁵⁾ Europees Hof voor de rechten van de mens, arrest van 7 augustus 1996, *Chorfi tegen België*, *Recueil des arrêts et décisions*, 1996-III, § 38. Zie ook Europees Hof voor de rechten van de mens, arrest van 18 februari 1991, *Moustaquim tegen België*, Serie A, n° 193, § 49.

⁽¹⁶⁾ Europees Hof voor de rechten van de mens, arrest van 16 september 1996, *Gaygusuz tegen Oostenrijk*, § 42.

⁽¹⁷⁾ E. Bribosia en O. De Schutter, « *La garantie des droits fondamentaux dans l'Union européenne révisée* », in : *Pour une Europe des droits civiques et sociaux – Actes de la Conférence nationale des 18 et 19 avril 1997, Ligue des droits de l'homme*, 1997, blz. 204.

⁽¹⁵⁾ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 7 août 1996, *Chorfi contre Belgique*, *Recueil des arrêts et décisions*, 1996-III, § 38. Voyez déjà Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 18 février 1991, *Moustaquim contre Belgique*, Série A, n° 193, § 49.

⁽¹⁶⁾ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 16 septembre 1996, *Gaygusuz contre Autriche*, § 42.

⁽¹⁷⁾ E. Bribosia et O. De Schutter, « *La garantie des droits fondamentaux dans l'Union européenne révisée* », en : *Pour une Europe des droits civiques et sociaux – Actes de la Conférence nationale des 18 et 19 avril 1997, Ligue des droits de l'homme*, 1997, p. 204.

legaal op het grondgebied van de Europese Unie verblijft, mits naleving van bepaalde, nog nader vast te leggen voorwaarden ⁽¹⁸⁾.

Het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten van de Unie te reizen en te verblijven, zou voorlopig in die korf van burgerrechten kunnen blijven, voor zover bij een en ander de hierboven aangehaalde non-discriminatievereiste in acht wordt genomen. Maar in een ruimte zonder binnengrenzen ziet het ernaar uit dat dit recht geleidelijk zal worden uitgebreid tot al wie onder het justitiële bestel van de Europese Unie valt ⁽¹⁹⁾. Net als de Internationale Federatie van de Mensenrechten (FIDH: Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme) ⁽²⁰⁾, zou men, naarmate de Europese integratie vordert, kunnen pleiten voor een uitbreidende lezing van artikel 2 van protocol n° 4 bij het EVRM (« Een ieder die zich wettig op het grondgebied van een Staat bevindt, heeft het recht zich daar vrij te verplaatsen en er in vrijheid woonplaats te kiezen »), zodat de toepassings sfeer ervan wordt uitgebreid tot al wie zich regelmatig op het grondgebied van de Europese Unie bevindt.

Teneinde passend op de evolutie van de Europese integratiestromen te kunnen inspelen, zou kunnen worden voorzien in een clausule waarbij de thans uitsluitend aan de burgers voorbehouden rechten algemeen geldend zouden worden gemaakt, naar het voorbeeld van artikel 25 van de verklaring van het Europees Parlement van 12 april 1989 ⁽²¹⁾, dat onder andere het volgende bepaalt: « [I]ndien bepaalde rechten zijn voorbehouden aan de burgers van de [Unie], kan worden besloten de werking ervan geheel of gedeeltelijk uit te breiden tot andere personen. ».

⁽¹⁸⁾ In Denemarken en Nederland is dat overigens al het geval.

⁽¹⁹⁾ Een en ander zal plaatsgrijpen onder impuls van de te verwachten evolutie inzake het wegvallen van de binnengrenzen van de Europese Unie en de uitwerking van een statuut voor derdelanders. Zie de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999, punt 18: « De Europese Unie moet zorgen voor een eerlijke behandeling van derdelanders die legaal op het grondgebied van haar lidstaten verblijven. Een krachtiger integratiebeleid moet erop gericht zijn hun rechten en verplichtingen te geven die vergelijkbaar zijn met die van de EU-burgers. Het moet tevens de non-discriminatie in het economische, sociale en culturele leven stimuleren en maatregelen tegen racisme en vreemdelingenhaat ontwikkelen. ».

⁽²⁰⁾ FIDH, « Une Charte des droits fondamentaux pour l'Union européenne : un réel progrès ? », Standpunt toegelicht in een extra-serieel nummer van *Lettre bimensuelle de la FIDH*, november 1999, n° 287.

⁽²¹⁾ *Op. cit.*, voetnoot n° 1.

territoire de l'Union, moyennant certaines conditions à préciser ⁽¹⁸⁾.

Pour ce qui est du droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres de l'Union, il pourrait provisoirement être maintenu dans la corbeille des droits du citoyen dans les limites de l'exigence de non-discrimination que j'ai rappelée. Mais, dans la logique d'un espace sans frontière intérieure, ce droit semble appelé à s'étendre progressivement à toute personne qui relève de la juridiction de l'Union européenne ⁽¹⁹⁾. Pour reprendre une idée avancée par la Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) ⁽²⁰⁾, on pourrait défendre que l'article 2 du protocole n° 4 de la CEDH reconnaissant le droit de circuler librement et de choisir librement sa résidence à quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État devrait, à mesure que progresse l'intégration européenne, être interprété de façon à étendre le bénéfice de ce droit à toute personne qui se trouve régulièrement sur le territoire de l'Union européenne.

Afin d'intégrer une certaine flexibilité liée au caractère évolutif de l'intégration européenne, une clause d'universalisation pourrait être prévue permettant d'étendre à toute personne le bénéfice des droits actuellement réservés aux citoyens, sur le modèle de l'article 25 de la déclaration du Parlement européen du 12 avril 1989 ⁽²¹⁾ qui prévoit que « si certains droits sont réservés aux citoyens [de l'Union], il peut être décidé d'en étendre le bénéfice pour tout ou partie à d'autres personnes. ».

⁽¹⁸⁾ C'est d'ailleurs déjà le cas au Danemark et aux Pays-Bas.

⁽¹⁹⁾ Notamment par le biais des développements qui devraient survenir quant à la suppression des frontières intérieures à l'Union européenne et à l'élaboration d'un statut des ressortissants de pays tiers. Voyez les conclusions de la présidence au Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, point 18: « L'Union européenne doit assurer un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire de ses États membres. Une politique plus énergique en matière d'intégration devrait avoir pour ambition de leur offrir des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union européenne. Cette politique devrait également favoriser la non-discrimination dans la vie économique, sociale et culturelle et mettre en place des mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie. ».

⁽²⁰⁾ FIDH, « Une Charte des droits fondamentaux pour l'Union européenne : un réel progrès ? », rapport de position, Hors série de la *Lettre bimensuelle de la FIDH*, novembre 1999, n° 287.

⁽²¹⁾ *Op. cit.*, note n° 1^{er}.

b) *Moet het toekomstige handvest geen non-discriminatieclausule bevatten ?*

Het tweede vraagstuk heeft betrekking op de non-discriminatieclausule. Algemeen wordt het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel beschouwd als een hoeksteen van de internationale rechtsregels inzake mensenrechten. Het lijkt dus logisch en onontbeerlijk dat het handvest ook een algemene non-discriminatieclausule bevat, zoals dat ook met de rechtsmiddelen tot bescherming van de rechten van het individu het geval is. Bij sommigen kan evenwel de vrees ontstaan dat een dergelijke clausule in zeker opzicht de thans voor de EU-burgers geldende bevoorrechte status kan aantasten.

Die vrees lijkt me ongegrond. Ik heb er immers al op gewezen dat het verbod om, met name op grond van nationaliteit, discriminerend op te treden, niet inhoudt dat elk onderscheid tussen burgers van de Unie en derdelanders voortaan verboden is. Dergelijke verschillen qua behandeling zullen in beginsel pas als discriminerend worden beschouwd, als zij niet op objectieve en redelijke argumenten zijn gestoeld, met andere woorden als zij niet in verhouding staan tot de beoogde invoering van een specifieke rechtsorde met een eigen burgerschap. De invoering in het handvest van een non-discriminatieclausule die onder andere elk onderscheid op grond van nationaliteit zou verbieden, zou alleen tot gevolg hebben dat het beginsel van de gelijkheid tussen de Europese onderdanen en de derdelanders nu ook zou worden verankerd, zonder dat zulks een gevaar vormt voor de speciale bevoorrechte status die de Europese burgers op grond van het verdrag uitdrukkelijk genieten ⁽²²⁾.

Voorts moest nog worden uitgemaakt wat voor non-discriminatieclausule precies in het handvest moet worden opgenomen. Momenteel zijn in de Europese en internationale rechtsmiddelen tot bescherming van de rechten van de mens nog steeds verschillende soorten van clausules gangbaar.

⁽²²⁾ Zie Ontwerp van toelichtend rapport betreffende het ontwerp-protocol nr. 12 bij het Europees Verdrag van de rechten van de mens, doc. 8490, 25 augustus 1999, verzoek om een advies van het ministercomité aan de assemblee, <http://stars.coe.fr/doc99/fdoc8490.htm>. Punt 19 : « (...) In het rechtsbestel van de meeste — zoniet van alle — lidstaten van de Raad van Europa bestaan bepaalde nationaliteitsgebonden verschillen in behandeling, bijvoorbeeld wat sommige rechten of uitkeringen betreft. Op grond van de betekenis van het begrip « discriminatie » kan voldoende worden nagegaan in welke gevallen dergelijke verschillen volstrekt aanvaardbaar zijn. Verschillen die op een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond berusten, worden immers niet als « discriminatie » aangemerkt. (...) ». (vertaling)

b) *De la clause de non-discrimination à insérer dans la charte*

La seconde question concerne la clause de non-discrimination. Il est communément admis que le principe d'égalité et de non-discrimination constitue un élément fondamental du droit international en matière de droits de l'homme. Il semble donc logique et impératif que la charte comprenne une clause générale de non-discrimination, à l'image des instruments de protection des droits de la personne. Certains pourraient néanmoins craindre qu'une telle clause ne porte atteinte au statut privilégié dont bénéficient actuellement les citoyens de l'Union, à certains égards.

Cette crainte ne me semble pas fondée. En effet j'ai rappelé précédemment que l'exigence de non-discrimination notamment sur base de la nationalité n'aboutit pas à prohiber toute différence de traitement entre citoyens de l'Union et ressortissants de pays tiers. De telles différences de traitement ne seront, en principe, jugées discriminatoires que si elles manquent de justification objective et raisonnable, c'est-à-dire, si elles ne sont pas proportionnées à l'objectif d'instauration d'un ordre juridique spécifique, doté d'une citoyenneté propre. L'insertion dans la charte d'une clause de non-discrimination, mentionnant la nationalité parmi d'autres motifs prohibés de discrimination, aurait uniquement pour effet de consacrer l'égalité de principe entre citoyens européens et ressortissants de pays tiers, en ne mettant pas pour autant en péril le statut privilégié réservé expressément aux citoyens européens par le traité ⁽²²⁾.

Resterait encore à définir quel type de clause de non-discrimination intégrer dans la charte. Plusieurs modèles existent encore actuellement dans les instruments européens ou internationaux de protection des droits humains.

⁽²²⁾ Voyez Projet de rapport explicatif du projet de Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, Doc. n° 8490, 25 août 1999, demande d'avis du comité des ministres à l'assemblée, <http://stars.coe.fr/doc/doc99/fdoc8490.htm>. Point 19 : « (...) Dans le droit de la plupart sinon de la totalité des États membres du Conseil de l'Europe, certaines distinctions fondées sur la nationalité sont par exemple opérées quant à certains droits ou prestations. Les situations dans lesquelles de telles distinctions sont parfaitement acceptables sont suffisamment couvertes par la signification même de la notion de « discrimination » (...), puisque des distinctions pour lesquelles existe une justification objective et raisonnable ne constituent pas une discrimination. (...) ».

Ten eerste is het mogelijk een algemene non-discriminatieclausule in te voegen die los zou staan van de in het handvest verankerde rechten en die zou zijn gebaseerd op de formulering die is opgenomen in het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten⁽²³⁾. Een dergelijke algemene non-discriminatieclausule zou eveneens in de lijn liggen van artikel 1 van de Universele verklaring van de rechten van de mens, op grond waarvan « [a]lle menselijke wezens [...] vrij en gelijk in waardigheid en in rechten [worden] geboren », alsook van artikel 7 van die verklaring, luidend als volgt : « Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder onderscheid recht op gelijke wijze door de wet beschermd te worden (...). ».

Een andere mogelijkheid zou erin bestaan in het handvest een clausule in te voegen die zou uitgaan van de thans in artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens opgenomen clausule⁽²⁴⁾. Concreet zou aldus elk op discriminatie berustend verschil in behandeling worden verboden, al zou dat verbod alleen gelden voor het genot van de rechten die in het handvest zijn opgenomen. Een dergelijke clausule zou dus niet op zichzelf bestaan : van niet-naleving is slechts sprake zo kan worden aangetoond dat een in het handvest verankerd recht werd geschonden⁽²⁵⁾.

Wij geven de voorkeur aan het eerste type van clausule, en wel om twee redenen :

— het eerste — niet te verwaarlozen — voordeel is dat het Hof van Justitie aldus kan oordelen of een bij een afgeleid rechtsinstrument ingevoerd onderscheid tussen burgers en niet-burgers al dan niet discriminerend is;

⁽²³⁾ Zie artikel 26 van dat verdrag : « Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status. ».

⁽²⁴⁾ Artikel 14 van het EVRM : « Het genot van de rechten en vrijheden, welke in dit verdrag zijn vermeld, is verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status. ».

⁽²⁵⁾ Nochtans zou een dergelijke clausule op zichzelf kunnen bestaan, aangezien het best mogelijk is dat een bepaling die een in het handvest opgenomen recht of vrijheid waarborgt, samen met de non-discriminatievereiste wordt geschonden, zonder dat er daarom sprake is van een schending van die bepaling op zich. Zo impliceert het recht op een billijk proces niet noodzakelijk het recht op een dubbele aanleg, maar een Staat die hoven van beroep instelt, moet daarbij iedere vorm van discriminatie uitsluiten. Zie J. Velu en R. Ergéc, *op. cit.*, n° 132 en volgende.

Il y d'abord la formule qui consisterait à inclure une clause d'interdiction générale de discrimination qui jouirait d'une existence indépendante par rapport aux droits consacrés dans la charte, sur le modèle du pacte international relatif aux droits civils et politiques⁽²³⁾. Une telle clause d'interdiction générale s'inscrirait également dans la lignée de la Déclaration universelle des droits de l'homme dont l'article 1^{er} proclame que « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits » et l'article 7 affirme que « Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi (...). ».

L'autre formule est celle qui consisterait à inclure dans la charte une clause qui s'inspirerait de celle qui figure actuellement à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme⁽²⁴⁾ et qui prohiberait toute différence de traitement discriminatoire, mais uniquement dans la jouissance des droits reconnus par la charte. Une telle clause ne bénéficierait pas d'une existence indépendante : sa violation ne pourrait donc être invoquée qu'en combinaison avec un droit consacré par la charte⁽²⁵⁾.

C'est la première formule qui devrait être préférée et ce pour deux raisons principales :

— d'abord, cela présenterait notamment l'avantage non négligeable de permettre à la Cour de Justice de se prononcer sur le caractère discriminatoire ou non d'une différence de traitement entre citoyens et non-citoyens, instaurée par un instrument de droit dérivé;

⁽²³⁾ Voyez article 26 : « Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. À cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. ».

⁽²⁴⁾ Article 14 de la CEDH : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente convention doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. ».

⁽²⁵⁾ Une telle clause pourrait néanmoins avoir une existence autonome, ce qui signifie que la violation de la disposition garantissant tel droit ou liberté de la charte combinée avec l'exigence de non-discrimination est concevable, même en l'absence d'une violation de la première disposition considérée isolément. Ainsi, si le droit à un procès équitable n'implique pas le droit à un double degré de juridiction, dès le moment où un État crée des cours d'appel, il est tenu de le faire sans discrimination. Voyez J. Velu et R. Ergéc, *op. cit.*, n° 132 et suivant.

— ten tweede zou men aldus — zij het lichtjes — vooruitlopen op een evolutie die in de nabije toekomst wellicht zal voortvloeien uit de goedkeuring van protocol n° 12 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens ⁽²⁶⁾. Dat protocol, dat thans in de Raad van Europa wordt besproken, strekt ertoe in het EVRM een algemeen discriminatieverbod in te voegen dat verder zou strekken dan het genot van rechten en vrijheden die in het verdrag zijn opgenomen en dat bovendien op zichzelf zou bestaan. Het ontwerp-protocol bepaalt namelijk dat het genot van elk bij de wet bepaald recht moet worden gewaarborgd zonder enige discriminatie op grond van een reeks, niet-beperkend opgesomde beweegredenen. Bovendien zal niemand op grond van diezelfde beweegredenen door om het even welke overheidsinstantie mogen worden gediscrimineerd ⁽²⁷⁾.

Het lijkt aangewezen die door de Raad van Europa ingeslagen weg te volgen ⁽²⁸⁾. Een en ander impliceert dat in het Handvest van de Europese Unie een algemene non-discriminatieclausule moet worden opgenomen. Zulke clausule vormt een wezenlijk element voor een gedegen bescherming van de rechten van de mens, en is immers verankerd in de Grondwetten van de lidstaten en in de internationale rechtsregels inzake de mensenrechten.

Sommigen zouden wellicht de garantie willen dat een dergelijke clausule de status van de Europese burgers niet in het gedrang brengt. Om hen gerust te stellen zou kunnen worden gepreciseerd dat die clausule « geen afbreuk doet aan de rechten die de Europese burgers genieten in het licht van de totstandkoming van een specifieke rechtsorde gekoppeld aan de instelling van een geheel eigen burgerschap » ⁽²⁹⁾ (vertaling). Maar ik herhaal dat die precisering volgens mij overbodig is.

⁽²⁶⁾ Zie ontwerp-protocol n° 12 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en het ontwerp van toelichtend rapport, *op. cit.*

⁽²⁷⁾ Zie artikel 1 van het ontwerp-protocol.

⁽²⁸⁾ Zo het handvest van een dergelijke algemene non-discriminatieclausule verstoken blijft, zal de op handen zijnde goedkeuring van protocol n° 12 bij het EVRM de lidstaten hoe dan ook verplichten het erin opgenomen algemene discriminatieverbod na te leven, ook wanneer zij in het raam van de Europese Unie optreden. Het verdient daarom de voorkeur dat de Unie zichzelf rechtstreeks de naleving van de non-discriminatievereiste oplegt, veeleer dan dat zij er indirect, dat wil zeggen via protocol n° 12 bij het EVRM, toe wordt gedwongen.

⁽²⁹⁾ De verwijzing naar een specifieke rechtsorde waaruit een geheel eigen burgerschap is ontstaan, is ontleend aan de rechtspraak van de het EHRM. In zijn arrest *Chorfi tegen België* (*Rec. des arrêts et décisions*, 1996, III), heeft het Hof voor de rechten van de mens geoordeeld dat de voorkeursbehandeling die de burgers van de Europese Unie inzake uitwijzingen genieten tegenover derdelanders « stoelt op een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond, aangezien de lidstaten samen deel uitmaken van een specifieke rechtsorde met bovendien een geheel eigen burgerschap » (punt 38).

— ensuite, cela ne constituerait qu'une légère anticipation sur une situation qui va très probablement découler, dans un futur proche, de l'adoption du protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme ⁽²⁶⁾. Ce protocole, qui est actuellement en discussion au Conseil de l'Europe, vise à introduire dans la CEDH une interdiction générale de discrimination, dont la portée irait au-delà de la jouissance des droits et libertés reconnus dans la convention et qui bénéficierait d'une existence indépendante. Le projet de protocole prévoit ainsi que « la jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée [sur un ensemble de motifs énumérés de manière non exhaustive] » et, en outre, que « nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part de toute autorité publique fondée notamment sur les motifs [en question] » ⁽²⁷⁾.

Il apparaît opportun de s'inscrire dans cette évolution en cours au sein du Conseil de l'Europe ⁽²⁸⁾. Cela implique d'intégrer dans la Charte de l'Union européenne une clause d'interdiction générale de la discrimination, qui constitue un élément essentiel de la protection des droits de l'homme reconnu dans les constitutions des États membres et dans le droit international en matière de droits de l'homme.

Si certains éprouvaient le besoin de se rassurer quant à l'absence de mise en cause par une telle clause du statut des citoyens européens, une précision pourrait être ajoutée en vertu de laquelle cette clause s'applique « sans préjudice des droits conférés aux citoyens européens dans le cadre de la mise sur pied d'un ordre juridique spécifique ayant instauré une citoyenneté propre » ⁽²⁹⁾. Mais comme je l'ai expliqué cette précision me semble superflue.

⁽²⁶⁾ Voyez projet de protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme et projet de rapport explicatif, *op. cit.*

⁽²⁷⁾ Voyez article 1^{er} du projet de protocole.

⁽²⁸⁾ À défaut d'inscrire une telle clause d'interdiction générale de la discrimination dans la charte, l'adoption prochaine du protocole n° 12 à la CEDH entraînera de toute façon l'obligation pour les États membres de respecter l'interdiction générale de discrimination qui y figurera, en ce compris lorsqu'ils agissent dans le cadre de l'Union européenne. Mieux vaut donc que l'Union s'astreigne directement au respect de l'exigence de non-discrimination plutôt que de se la voir imposer indirectement par le biais du protocole n° 12 à la CEDH.

⁽²⁹⁾ La référence à un ordre juridique spécifique ayant instauré une citoyenneté propre est empruntée à la jurisprudence de la CEDH. Dans son arrêt *Chorfi contre Belgique* du 7 août 1996 (*Rec. des arrêts et décisions*, 1996, III), la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que le traitement préférentiel dont bénéficiaient les citoyens de l'Union européenne par rapport aux ressortissants de pays tiers en matière d'expulsion « repose sur une justification objective et raisonnable, dès lors que les États membres forment un ordre juridique spécifique, ayant instauré de surcroît une citoyenneté propre » (point 38).

Overeenkomstig de vereisten van de internationale rechtsregels inzake de mensenrechten, kan tot besluit worden gesteld dat de in het handvest opgenomen grondrechten zonder enig onderscheid — met name qua nationaliteit — aan eenieder moeten worden toegekend.

De speciaal aan de burgers van de Europese Unie voorbehouden rechten zouden dan weer moeten worden beperkt tot de politieke rechten *sensu stricto*, eventueel voorlopig aangevuld met het recht om vrij op het EU-grondgebied te reizen en te verblijven. Die rechten moeten worden opgenomen in een afzonderlijke verklaring van de rechten van de burger, dan wel worden samengebracht in een « korf » die niets te maken heeft met de andere, in het handvest zelf opgenomen rechten.

Het handvest zal ook een algemene en op zichzelf staande non-discriminatieclausule moeten bevatten. Een dergelijke clausule doet geen afbreuk aan de door het verdrag specifiek aan de EU-burgers voorbehouden rechten.

Dit standpunt is niet alleen afgestemd op de internationale rechtsregels inzake de mensenrechten, maar lijkt bovendien als enige de mogelijkheid te bieden om concreet gestalte te geven aan de — op de top van Tampere in herinnering gebrachte — politieke verbintenissen van de Unie, te weten : de non-discriminatiegedachte in de praktijk bevorderen en de strijd aanbinden tegen racisme en vreemdelingenhaat ⁽³⁰⁾.

Pour conclure, conformément aux exigences du droit international des droits de l'homme, les droits fondamentaux inscrits dans la charte envisagée doivent être reconnus à tous, sans distinction aucune, fondée notamment sur la nationalité.

Les droits réservés aux citoyens de l'Union européenne devraient quant à eux être limités aux droits politiques *sensu stricto*, complétés éventuellement provisoirement par les droits de libre circulation et de séjour. Ces droits devraient soit faire l'objet d'une déclaration séparée des droits du citoyen soit être rassemblés dans une « corbeille » distincte des autres droits au sein même de la charte.

Une clause de non-discrimination générale et indépendante devrait être insérée dans la charte. Une telle clause n'est pas de nature à porter atteinte aux droits réservés par le traité aux citoyens de l'Union européenne.

Une telle position, outre sa conformité au droit international des droits de l'homme, apparaît en outre comme seule apte à réaliser les engagements politiques de l'Union, rappelés à Tampere, de favoriser l'absence de discrimination et de lutter contre le racisme et la xénophobie ⁽³⁰⁾.

⁽³⁰⁾ Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Tampere, 15 en 16 oktober 1999, punt 18.

⁽³⁰⁾ Conclusions de la présidence, Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999, point 18.

IV. — HET OPNEMEN VAN DE SOCIALE RECHTEN IN HET HANDVEST VAN GRONDRECHTEN VAN DE EUROPESE UNIE

Olivier De Schutter

De Europese Raad van Keulen van 3 en 4 juni 1999 heeft besloten dat er een « Handvest van grondrechten van de Europese Unie » zal worden opgesteld, « zodat de uitzonderlijke betekenis van de grondrechten en hun belang voor de burgers van de Unie zichtbaar gestalte krijgen ». Op de buitengewone Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 is dit voornemen bevestigd en is het forum bepaald waarin het Handvest van grondrechten van de Europese Unie zal worden opgesteld. Binnen de aldus bepaalde constitutionele context zal men moeten nagaan welke plaats in een dergelijk Handvest wordt toegekend aan de sociale rechten. Dezelfde redenering geldt ten dele ook voor de burgerlijke en politieke rechten, soms ook gewoon « burgerrechten » genoemd. Die laatste term is echter betwistbaar, omdat hij geen onderscheid maakt tussen de grondrechten die aan iedereen moeten worden toegekend en de rechten die betrekking hebben op het staatsburgerschap. Anderzijds hebben de sociale rechten binnen het Europese recht toch wel specifieke kenmerken. In het eerste deel van mijn uiteenzetting tracht ik te schetsen wat deze twee categorieën van rechten gemeenschappelijk hebben en waardoor ze zich van elkaar onderscheiden. Na op die manier de plaats van de sociale rechten binnen de juridische constructie van de Unie omschreven te hebben, zal ik trachten te omschrijven welke twee benaderingswijzen kunnen worden gevolgd om de sociale rechten in het Handvest van grondrechten te erkennen en zal ik ook bepalen welke gevolgen kunnen voortvloeien uit de twee duidelijk onderscheiden mogelijkheden.

1. De sociale rechten binnen de rechtsorde van de Europese Gemeenschap

De gelijkenissen tussen de plaats van de sociale rechten en de plaats van de burgerlijke en politieke rechten

Wat de erkenning van de sociale rechten en de erkenning van de burgerrechten en politieke rechten in een Handvest van grondrechten van de Europese Unie op de eerste plaats gemeen hebben, is in beide gevallen het feit dat de reflectie over het bepalen van een specifiek Europees catalogus van rechten voortkomt uit dezelfde tegenstrijdigheid : alle lidstaten van de Europese Unie hebben door internationale verdragen immers verbintenissen aangegaan op het vlak van de mensenrechten, maar zij werken samen binnen internationale organisaties — de Europese Gemeenschap of de Europese Unie — die niet door die instrumenten zijn

IV. — L'INSERTION DE DROITS SOCIAUX DANS LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Olivier De Schutter

Le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999 a annoncé son 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 Conseil extraordinaire de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 a confirmé cette intention, et a mis sur pied l'enceinte pour l'élaboration du projet de charte des droits fondamentaux. C'est dans le contexte institutionnel ainsi défini que se pose la question de la reconnaissance des droits sociaux dans une telle charte. Cette question se pose, en partie, dans les mêmes termes que pour les droits dits civils et politiques, parfois qualifiés de « civiques », selon une expression contestable puisqu'elle mêle les droits fondamentaux qui doivent être reconnus à toute personne et les droits liés à la citoyenneté. Pourtant d'un autre côté, les droits sociaux se présentent, dans le droit de l'Union européenne, sous un jour spécifique. C'est à rappeler les points communs à ces deux catégories de droits, d'une part, ce qui les sépare, d'autre part, que je vais d'abord me consacrer brièvement. Après avoir situé par là la place des droits sociaux dans la construction juridique communautaire, je vais tenter d'identifier les deux voies que pourrait emprunter la reconnaissance, dans une charte des droits fondamentaux, des droits sociaux fondamentaux, en développant quelque peu les conséquences qui résulteraient de chacune des options contrastées.

1. Les droits sociaux dans l'ordre juridique communautaire

Similitude entre la place des droits sociaux et la place des droits civils et politiques

S'agissant d'abord de la similitude entre la question de la reconnaissance des droits sociaux et celle de la reconnaissance des droits civils et politiques dans une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, je noterai que, dans chaque cas, c'est une même anomalie qui suscite la réflexion sur un catalogue de droits propre à l'Union européenne. L'anomalie est que l'ensemble des États membres de l'Union européenne sont engagés internationalement par des traités internationaux de protection des droits de l'homme, mais collaborent au sein d'organisations internationales — la Communauté européenne ou l'Union européenne —

gebonden aangezien ze niet tot de verdragen zijn toetreden.

Een van de basisregels van het internationaal publiek recht stelt dat een Staat door het ondertekenen van een later verdrag niet kan ontsnappen aan zijn bestaande verplichtingen ten opzichte van andere staten (artikel 30 van het verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969). Het verdrag van Rome neemt overigens enkel akte van deze regel wanneer het stelt : « De rechten en verplichtingen voortvloeiende uit overeenkomsten [...] vóór de datum van hun toetreding gesloten tussen een of meer lidstaten enerzijds en een of meer derde staten anderzijds, worden door de bepalingen van dit verdrag niet aangetast. » (artikel 307, eerste lid, van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (vroeger artikel 234)).

Deze bepaling is onlangs nogmaals bevestigd door het Europees Hof voor de rechten van de mens in een arrest waar het Verenigd Koninkrijk wordt veroordeeld voor een schending die eigenlijk betrekking had op het primaire gemeenschapsrecht : het Hof verwijst in dat arrest naar een stelling van de Europese Commissie voor de rechten van de mens volgens welke het voor de Staten die partij zijn bij een internationaal verdrag ter bescherming van de rechten van de mens, niet verboden is een internationale organisatie op te richten en daar een aantal bevoegdheden aan over te dragen, maar dat een dergelijke overdracht voor die Staten geen middel mag vormen om te ontsnappen aan hun eerder aangegane internationale verplichtingen (Europees Hof voor de rechten van de mens, arrest *Matthews vs. Verenigd Koninkrijk*, verzoekschrift n° 24833/94 van 18 februari 1999, § 32 : « Het verdrag sluit niet de overdracht uit van bevoegdheden aan internationale organisaties, gesteld dat de door het verdrag gegarandeerde rechten « erkend » blijven. Een dergelijke overdracht doet dus niet de verantwoordelijkheid van de lidstaten verdwijnen »; zie eerder Europese Commissie voor de mensenrechten, beslissing van 9 februari 1990, verzoekschrift n° 13258/87, *Meelchers & Co tegen de RFA*).

Het dient dus geen verwondering te wekken dat het probleem van de toetreding van de Europese Gemeenschap tot het Europees Sociaal Handvest zich *mutatis mutandis* op dezelfde manier heeft aangediend als de toetreding van de Gemeenschap tot het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

Bij de onderhandelingen over het herziene Europees Sociaal Handvest — dat sinds 3 mei 1996 ter ondertekening openstaat — is erover gesproken in dit verdrag een artikel L in te voegen, teneinde het Comité van ministers van de Raad van Europa ertoe te machtigen de Europese Gemeenschap uit te nodigen tot toetreding tot het Handvest en de voorwaarden voor die toetreding te bepalen, zonder dat daarvoor een nieuw aanvullend protocol moet worden goedgekeurd en bekrachtigd. De invoeging van dat artikel werd gesteund door

que ces instruments ne lient pas, à défaut que ces organisations aient adhéré à ces mêmes instruments.

Il est une règle élémentaire du droit international public, qui veut qu'un État ne puisse, par la conclusion d'un traité international postérieur, échapper à ses obligations envers des États tiers (article 30 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969). Le Traité de Rome ne fait d'ailleurs que prendre acte de cette règle, lorsqu'il dispose que « Les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement » à leur adhésion à la Communauté européenne par les États membres de celle-ci, « entre un ou plusieurs États membres, d'une part, et un ou plusieurs États tiers, d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du présent traité. » (article 307, alinéa 1, du traité CE (ancien article 234)).

Et c'est cette règle encore que la Cour européenne des droits de l'homme a récemment réaffirmée, dans un arrêt où elle condamne le Royaume-Uni pour une violation qui avait sa source, en réalité, dans le droit communautaire primaire : la Cour rappelle dans cet arrêt un enseignement de la Commission européenne des droits de l'homme suivant lequel, si les États parties à un instrument international de protection des droits de l'homme ne sont pas interdits de créer une organisation internationale et de transférer à celle-ci un certain nombre de compétences, pareil transfert ne doit pas constituer un moyen pour ces États d'échapper à leurs obligations internationales antérieurement contractées (Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Matthews contre Royaume-Uni* (req. n°24833/94) du 18 février 1999, § 32 : « La convention 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 États membres »; voyez antérieurement Commission européenne des droits de l'homme, déc. du 9 février 1990, requête n° 13258/87, *Meelchers & Co contre la RFA*).

Aussi l'on ne s'étonnera pas que la question de l'adhésion de la Communauté européenne à la charte sociale européenne se soit posée dans les mêmes termes, *mutatis mutandis*, que se trouve posée la question de l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme.

Lors de la négociation de la charte sociale européenne révisée — ouverte finalement à signature le 3 mai 1996 —, il avait ainsi été question d'insérer dans cet instrument un article L, visant à accorder au Comité des ministres du Conseil de l'Europe le pouvoir d'inviter la Communauté européenne à adhérer à la charte et de déterminer les modalités de son adhésion, sans devoir passer par l'adoption et la ratification d'un nouveau protocole additionnel. L'insertion de cette clause avait l'appui de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Eu-

de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (zie advies n° 185 (1995) van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa van 15 maart 1995, § 6). De assemblee was er al in 1989 voorstander van dat de Europese Gemeenschap het Europees Sociaal Handvest niet enkel in haar oprichtingsverdrag zou vermelden (zoals dat nu het geval is sinds het verdrag van Amsterdam, in artikel 136 van het EG-verdrag, vroeger artikel 117), maar dat zij ook de rechten en grondslagen ervan in haar rechtsorde zou opnemen (zie vooral het verslag van de heer Foschi, *Rapport sur la Charte sociale du Conseil de l'Europe et l'éventuelle adhésion de la Communauté européenne*, doc. 6138, 31 oktober 1989, waarin wordt samengevat welk standpunt de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa in deze materie innam op het moment dat in het kader van de Gemeenschap werd gedebatteerd over de wenselijkheid om een gemeenschapsHandvest van de sociale grondrechten op te stellen).

De voorlopig negatieve reactie op de eventuele toetreding van de Europese Gemeenschap tot het herziene Europees Sociaal Handvest is om minstens twee redenen te betreuren (zie ook onze bijdrage in *La Charte sociale du XXIème siècle*, uitg. Raad van Europa, Straatsburg, 1997, blz. 162, meer bepaald blz. 170-173).

Ten eerste zijn verschillende van de rechten die in de herziene versie van het Europees Sociaal Handvest worden vermeld rechtstreeks gebaseerd op richtlijnen van de Europese Gemeenschap: artikel 25 van het herziene Europees Sociaal Handvest, dat betrekking heeft op het recht van de werknemers op de bescherming van hun schuldvorderingen in geval van onvermogen van hun werkgever, verwijst naar richtlijn 80/987/EEG van 20 oktober 1980 (PB L 283, 20 oktober 1980) en artikel 29 van het herziene Europees Sociaal Handvest, dat handelt over het recht op informatie en overleg in geval van collectief ontslag, verwijst naar richtlijn 92/56/EEG van 24 juni 1992 (PB L 245, 26 augustus 1992) tot wijziging van richtlijn 75/129/EEG van 17 februari 1975 (PB L 48, 22 februari 1975). De lijst met voorbeelden kan nog worden aangevuld (zie ook de voorbeelden die vermeld zijn in het toelichtend verslag bij het herziene Europees Sociaal Handvest, alsook bij C. Pettiti in « *La Charte sociale révisée* », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1997, blz. 3-16, meer bepaald blz. 11). De toetreding van de Europese Gemeenschap tot het herziene Europees Sociaal Handvest zou tot een veel grotere coherentie hebben geleid.

De akten die aangenomen zijn voor de sociale politiek van de Gemeenschap, zouden beter overeenstemmen met de jurisprudentie van het Europees comité voor de sociale rechten, dat toeziet op de naleving van het Europees Sociaal Handvest.

rope (voyez l'avis n° 185 (1995) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 15 mars 1995, § 6), favorable depuis 1989 à ce que la Communauté européenne non seulement fasse mention dans son traité constitutif de la charte sociale européenne (voyez à présent la référence qu'y apporte le traité d'Amsterdam, à l'article 136 du traité CE (ancien article 117)), mais encore « fasse entrer ses droits et principes dans l'ordre juridique de la Communauté » (voyez surtout le rapport de M. Foschi : *Rapport sur la charte sociale du Conseil de l'Europe et l'éventuelle adhésion de la Communauté européenne*, doc. 6138, 31 octobre 1989, qui résume la position de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe au moment où, dans le cadre communautaire, était débattue l'opportunité d'une charte communautaire des droits sociaux fondamentaux).

La réponse provisoirement négative donnée à la question de l'adhésion de la Communauté européenne à la charte sociale européenne révisée est regrettable pour au moins deux raisons (voyez généralement notre communication in : *La charte sociale du XXIème siècle*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1997, p. 162, spécialement pp. 170-173).

Premièrement, plusieurs des droits énumérés dans la charte sociale révisée ont été inspirés directement par des directives émanant des Communautés européennes : l'article 25 de la charte sociale révisée, relatif au droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur, évoque la directive 80/987/CEE du 20 octobre 1980 (JOCE, L 283, 20 octobre 1980); l'article 29 de la charte sociale révisée, concernant le droit à l'information et à la consultation dans les procédures de licenciements collectifs, évoque la directive 92/56/CEE du 24 juin 1992 (JOCE, L 245, 26 août 1992), modifiant la directive 75/129/CEE du 17 février 1975 (JOCE, L 48, 22 février 1975); la liste des exemples pourrait être allongée (voyez les exemples cités par le rapport explicatif à la charte sociale européenne révisée, ainsi que par C. Pettiti, « La charte sociale révisée », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1997, pp. 3-16, spécialement p. 11). L'adhésion de la Communauté européenne à la charte sociale européenne révisée, ainsi, aurait constitué un gain appréciable de cohérence.

Elle aurait permis une meilleure coordination entre, d'une part, les instruments adoptés dans le cadre de la politique sociale communautaire et, d'autre part, la jurisprudence du comité européen des droits sociaux, chargé de veiller au respect de la charte sociale européenne.

Ten tweede lijkt het niet mogelijk dat de bezwaren die het Hof van Justitie van de EG in zijn advies 2/94 van 28 maart 1996 (*Jur.*, blz. I-1759) maakt tegen de toepassing van artikel 235 van het EG-verdrag (nieuw artikel 308) met betrekking tot de toetreding van de Europese Gemeenschap tot het Europees verdrag voor de rechten van de mens, in deze context te laten gelden en wel omdat de beschermingsmechanismen die in het Europees verdrag voor de rechten van de mens bepaald zijn, sterk verschillen van die waarin het Europees Sociaal Handvest voorziet. Artikel 235 (nieuw artikel 308) bepaalt : « Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement de passende maatregelen ». Aangezien de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap met betrekking tot sociale zaken niet overeenstemmen met de inhoud van het Europees Sociaal Handvest, kan het toepassen van deze bepaling met als doel de Europese Gemeenschap te doen toetreden tot het Handvest weliswaar aanleiding geven tot zeer delicate juridische problemen. Toch kan men bevestigen dat de moeilijkheden van « constitutionele » aard die zich volgens het Hof van Justitie van de EG, in zijn advies 2/94, zouden kunnen voordoen indien de Europese Gemeenschap zou toetreden tot het Europees verdrag voor de rechten van de mens, zich hier niet even duidelijk vertonen.

Spécifiek karakter van de kwestie van de erkenning van de sociale rechten

Hoewel de vraag van de toetreding van de Europese Gemeenschap tot het Europees Sociaal Handvest zich in identieke termen, of ten minste om dezelfde motieven, voordoet als de vraag van de toetreding tot het Europees verdrag van de rechten van de mens, toch is de positie die de sociale rechten innemen binnen het gemeenschapsrecht en het recht van de Europese Unie, totaal verschillend van de plaats die de burgerlijke en politieke rechten bekleden.

De twee categorieën van rechten onderscheiden zich door het feit dat het Hof van Justitie van de EG, hoewel het naar het Europees Sociaal Handvest verwijst wanneer het erop aankomt termen als « beroepsopleiding » en « gelijke bezoldiging » voor mannen en vrouwen te omschrijven voor hun gebruik in het gemeenschapsrecht (H.v.J., 2 februari 1988, *Vincent Blaizot / Université de Liège et al.*, 24/86, *Jur.*, blz. 379, 403 (punt 17); H.v.J., 15 juni 1978, *Defrenne/Sabena* (« Defrenne n° 3 »), 149/77, *Jur.*, blz. 1365 (punt 28)), dit Handvest niet beschouwt als een onafhankelijke bron van gemeenschapsrecht die

Deuxièmement, en raison des différences considérables qui subsistent entre les mécanismes de protection institués au sein de la Convention européenne des droits de l'homme et ceux dont bénéficie la charte sociale européenne, il ne paraît pas que les objections opposées par la Cour de Justice des CE, dans son avis 2/94 du 28 mars 1996 (*Rec.*, p. I-1759), à l'utilisation de l'article 235 du traité CE (nouvel article 308) pour réaliser l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, soient transposables dans ce contexte. Cet article prévoit que « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées ». Certes, à défaut d'une identité entre les compétences de la Communauté européenne en matière sociale et le contenu de la charte sociale européenne, l'utilisation de cette disposition afin de réaliser l'adhésion de la Communauté européenne à la charte sociale européenne n'est pas sans poser des problèmes juridiques particulièrement délicats. Il est cependant permis d'affirmer que, formulées à l'égard de l'hypothèse d'une adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, les difficultés d'ordre « constitutionnel » aperçues par la Cour de Justice des CE dans son avis 2/94 ne se retrouvent pas ici de manière aussi nette.

Spécificité de la question de la reconnaissance des droits sociaux

Pourtant, si la question de l'adhésion de la Communauté européenne à la charte sociale européenne se pose, sinon en termes identiques, en tout cas pour les mêmes motifs, que se pose la question de son adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme, il reste que la position des droits sociaux dans l'ordre juridique communautaire et dans celui de l'Union européenne est radicalement distincte de celle qu'y occupent les droits civils et politiques.

La différence qui sépare ici ces deux catégories de droits provient de ce que, en dépit de certaines références qu'elle y fait lorsqu'il s'agit de définir la signification de termes tels que « formation professionnelle » ou « égalité de rémunération » entre hommes et femmes, lorsque ces termes figurent dans le droit communautaire (CJCE, 2 février 1988, *Vincent Blaizot contre l'Université de Liège et alii*, 24/86, *Rec.*, p. 379, 403 (point 17); CJCE, 15 juin 1978, *Defrenne contre Sabena* (« Defrenne n° 3 »), 149/77, *Rec.*, p. 1365 (point 28)), la Cour de Justice des CE ne considère pas la charte sociale européenne comme

op gelijke hoogte staat met het Europees verdrag voor de rechten van de mens of andere internationale instrumenten ter bescherming van de mensenrechten die in de lidstaten van toepassing zijn (en in het bijzonder het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, zie H.v.J., 18 oktober 1990, *M. Dzodzi tegen Belgische staat*, C-197/88 en C-197/89, *Jur.*, blz. I-3763 (punt 68); H.v.J. van de EG, 18 oktober 1989, *Orkem tegen de Commissie*, 374/87, *Jur.*, blz. 3283, 3351 (punt 31); H.v.J., 10 november 1993, *Otto BV tegen Postbank NV*, C-60/92, *Jur.*, blz. 5683).

Dit verschil blijkt trouwens uit artikel 6, § 2, van het verdrag betreffende de Europese Unie aangezien hier, voor het bepalen van de grondrechten die deel uitmaken van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht welke door het Hof van Justitie van de EG moeten worden gewaarborgd, niet verwezen wordt, noch naar het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, noch naar het Europees Sociaal Handvest of het herziene Europees Sociaal Handvest. Deze clausule luidt immers als volgt : « De Unie eerbiedigt de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het (...) Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht ».

Hieruit vloeit voort dat het statuut van de sociale grondrechten niet gelijkwaardig mag worden geacht met dat welk de burgerrechten en de politieke rechten genieten binnen de rechtsorde van de Europese Gemeenschap en van de Europese Unie. Dat betekent niet dat de sociale grondrechten hier geen enkel statuut van welke aard dan ook zouden bezitten. Deze rechten maken weliswaar geen deel uit van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht die thans krachtens artikel 6, § 2, van het verdrag betreffende de Europese Unie door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap worden gewaarborgd (tenzij men aanneemt dat het recht op gelijke bezoldiging tot de sociale grondrechten behoort). Het is echter via andere wegen dat de sociale rechten hun invloed laten gelden op de gemeenschapsconstructie, en wel op twee vlakken.

Wanneer het Hof van Justitie op de eerste plaats de non-discriminatie op grond van nationaliteit waarborgt aan onderdanen van de Gemeenschap wanneer dezen het hun door het verdrag van Rome verleende recht op vrij verkeer uitoefenen, oordeelt het dat deze non-discriminatieverplichting zich moet uitstrekken tot de sociale voordelen die elke lidstaat aan zijn eigen onderdanen toekent. Het Hof heeft zich in die zin uitgesproken in verband met de kortingen op het openbaar vervoer voor grote gezinnen (H.v.J., 30 september 1975, *Christini*, 32/75, *Jur.*, blz. 1085), het bestaansminimum (H.v.J., 27 maart 1985, *Hoecx en Scrivner* (twee arres-

une source autonome du droit communautaire, au même titre soit que la Convention européenne des droits de l'homme, soit que d'autres instruments internationaux de protection des droits de l'homme auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré (et notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques : voyez CJCE, 18 octobre 1990, *M. Dzodzi contre l'État belge*, C-297/88 et C-197/89, *Rec.*, p. I-3763 (pt 68); CJCE, 18 octobre 1989, *Orkem contre la Commission*, 374/87, *Rec.*, p. 3283, 3351 (point 31); CJCE, 10 novembre 1993, *Otto BV contre Postbank NV*, C-60/92, *Rec.*, p. 5683).

L'article 6, § 2, du traité sur l'Union européenne reflète d'ailleurs cette différence, puisque cette disposition ne renvoie pas, afin d'identifier les droits fondamentaux figurant parmi les principes généraux du droit communautaire dont il revient à la Cour de justice des CE d'assurer le respect, ni au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ni à la charte sociale européenne ou à la charte sociale européenne révisée. Aux termes de cette clause, en effet : « L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (...) et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire ».

Il résulte de ceci que le statut des droits sociaux fondamentaux ne saurait être jugé équivalent à celui qui est reconnu aux droits dits civils et politiques dans l'ordre juridique communautaire et dans celui de l'Union européenne. Ce n'est pas à dire que les droits sociaux fondamentaux n'y reçoivent aucun statut quelconque. Certes, ces droits ne figurent pas parmi les principes généraux du droit communautaire dont la Cour de Justice des CE assure le respect, en vertu à présent de l'article 6, § 2, du traité sur l'Union européenne (à moins que l'on considère comme appartenant aux droits sociaux fondamentaux le droit à l'égalité de traitement). Pourtant, par d'autres voies, les droits sociaux interviennent à un double titre dans la construction communautaire.

Premièrement, lorsqu'elle garantit la non-discrimination à raison de la nationalité entre ressortissants communautaires (article 12 du traité CE) dans le cadre de l'exercice par ceux-ci des libertés de circulation qui leur sont reconnues par le Traité de Rome, la Cour de Justice estime que cette exigence de non-discrimination doit s'étendre aux avantages sociaux qui sont accordés, par chaque État membre, à ses propres nationaux. Elle a jugé ainsi à propos des réductions sur les transports publics en faveur des familles nombreuses (CJCE, 30 septembre 1975, *Christini*, 32/75, *Rec.*, p. 1085), du minimum des moyens d'existence (CJCE,

ten), 249/83 en 122/84, *Jur.*, blz. 982 en 1029), het gewaarborgd inkomen voor bejaarden en verwanten in opgaande lijn die ten laste zijn van de werknemer (H.v.J., 12 juli 1984, *Castelli*, 261/83, *Jur.*, blz. 3199) of nog in verband met het verstrekken van een renteloze lening bij de geboorte (H.v.J., 14 januari 1982, *Reina*, 65/81, *Jur.*, blz. 33).

Op de tweede plaats is het bekend dat er een programma van wettelijke maatregelen is opgezet om stapsgewijs een aantal sociale grondrechten te waarborgen. Dit programma vindt zijn inspiratiebron in het *GemeenschapsHandvest van de sociale grondrechten van de werkenden*, aangenomen op 8 december 1989 in het kader van de Europese Raad door 11 van de 12 lidstaten, aangezien het Verenigd Koninkrijk toen verkozen heeft zich niet bij dit initiatief aan te sluiten. Naar dit GemeenschapsHandvest, dat geen rechtskracht bezit en zelfs niet in staat is om de nodige rechtsgrond te bieden voor het uitvaardigen van gemeenschapsakten op het vlak van de sociale politiek, wordt verwezen in de preambule van het verdrag betreffende de Europese Unie alsmede in artikel 136, eerste lid, van het herziene verdrag van Rome. Het heeft bij voorbeeld aanleiding gegeven tot richtlijn 91/533 van 14 oktober 1991 betreffende de verplichting van de werkgever de werknemer te informeren over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst of -verhouding van toepassing zijn (PB L 288 van 18 oktober 1991) of richtlijn 93/104 van 23 november 1993 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (PB L 307 van 13 december 1993). De tot op heden bereikte resultaten blijven echter erg ten achter ten opzichte van de verwachtingen die het gemeenschapshandvest van december 1989 gewekt heeft. Verder heeft het verdrag van Amsterdam de Europese Gemeenschap op het vlak van de sociale politiek niet met zodanige bevoegdheden begiftigd dat men na de inwerkingtreding van het verdrag aanzienlijke ontwikkelingen terzake mag verwachten (zie S. Robin-Olivier, « *La référence aux droits sociaux fondamentaux dans le Traité d'Amsterdam* », *Droit social*, juni 1999, blz. 609 ; O. De Schutter, « *Les droits fondamentaux dans le Traité d'Amsterdam* », in : Y. Lejeune (coord.), *Le Traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Brussel, Bruylant, 1999, blz. 153-160).

Men ziet moeiteloos tot welke conclusies deze toestand leidt : terwijl de bekrachtiging van een Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ter bescherming van de burgerrechten en politieke rechten binnen het toepassingsgebied van het gemeenschapsrecht niets zou toevoegen aan de bescherming die deze rechten reeds genieten binnen de rechtsorde van de Europese Gemeenschap of de Europese Unie, zou de toegevoegde waarde ten opzichte van de huidige toestand evenwel aanzienlijk worden indien de sociale grondrechten in een dergelijk Handvest van de sociale

27 mars 1985, *Hoeckx et Scrivner* (deux arrêts), 249/83 et 122/84, *Rec.*, p. 982 et p. 1029), du revenu garanti aux personnes âgées et aux ascendants à charge du travailleur (CJCE, 12 juillet 1984, *Castelli*, 261/83, *Rec.*, p. 3199), ou encore de l'octroi d'un prêt sans intérêt à la naissance (CJCE, 14 janvier 1982, *Reina*, 65/81, *Rec.*, p. 33).

Deuxièmement, l'on sait qu'un programme de mesures législatives vise, progressivement, à assurer la garantie de certains droits sociaux fondamentaux. Ce programme puise sa source d'inspiration dans la *charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs*, adoptée le 8 décembre 1989 dans le cadre Conseil européen par onze États membres sur douze, le Royaume-Uni ayant choisi, alors, de ne pas s'inscrire dans cette initiative. Dépourvue de force juridique, incapable même de fournir la base juridique nécessaire à l'adoption d'instruments communautaires en matière sociale, la charte communautaire, à laquelle font référence le préambule du Traité de Rome révisé ainsi que son article 136, alinéa 1^{er}, a donné lieu par exemple à la directive 91/533 du 14 octobre 1991, relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail (JOCE, n° L 288 du 18 octobre 1991), ou à la directive 93/104 du 23 novembre 1993, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (JOCE, n° L 307 du 13 décembre 1993). Les réalisations actuelles demeurent cependant très en retrait par rapport aux promesses de la charte communautaire de décembre 1989. Et le Traité d'Amsterdam n'a pas investi la Communauté européenne de compétences telles, en matière de politique sociale, qu'on doive s'attendre à des développements importants sur ce terrain après son entrée en vigueur (voyez S. Robin-Olivier, « *La référence aux droits sociaux fondamentaux dans le Traité d'Amsterdam* », *Droit social*, juin 1999, p. 609; O. De Schutter, « *Les droits fondamentaux dans le Traité d'Amsterdam* » in : Y. Lejeune (coord.), *Le Traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 153, ici pp. 156-160).

On voit sans mal les conclusions qui se déduisent de cette situation : si l'adoption d'une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantissant les droits civils et politiques dans le domaine d'application du droit communautaire n'ajouterait rien à la protection dont ces droits bénéficient déjà dans l'ordre juridique communautaire ou dans celui de l'Union européenne, en revanche l'insertion dans une telle charte des droits sociaux fondamentaux constituerait une valeur ajoutée appréciable par rapport à la situation présente. C'est dire l'importance de l'enjeu des discussions qui, sur ce

grondrechten werden opgenomen. Dat staat op het spel in de besprekingen die hierover zullen worden gevoerd in het kader van het forum dat door de buitengewone Europese Raad van Tampere is opgericht.

2. De twee benaderingswijzen om de sociale rechten op te nemen in een Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Om de sociale grondrechten in het voorgestelde Handvest op te nemen, kan men twee denksporen onderzoeken die elk op hun eigen manier het evenwicht tussen de bevoegdheden van de lidstaten en die van de Europese Gemeenschap nastreven. In een eerste benadering gaat men uit van het model dat het nieuwe artikel 13 van het EG-verdrag aanreikt. Dit artikel, ingevoegd door het verdrag van Amsterdam, verleent de raad een bevoegdheid om een aantal vormen van discriminatie te bestrijden. Volgens deze eerste benadering kan men dus communautaire besluiten van afgeleid recht aannemen om daadwerkelijk een in termen van fundamentele rechten geformuleerde doelstelling te bereiken. Volgens een tweede benadering, die politiek gezien realistischer maar technisch gezien moeilijker uit te voeren is, moet worden bepaald dat de sociale grondrechten, zoals de grondrechten waarnaar artikel 6, § 2, van het verdrag betreffende de Europese Unie verwijst, zullen worden gewaarborgd « in het toepassingsgebied » van het gemeenschapsrecht of van het recht van de Europese Unie, als algemene beginselen van gemeenschapsrecht. Wat de keuze tussen deze twee benaderingswijzen impliceert, moet in het kort worden toegelicht.

De eerste benaderingswijze : de erkenning van het feit dat de gemeenschapswetgever bevoegd is om maatregelen van afgeleid recht te nemen teneinde de sociale rechten te waarborgen

Artikel 13 van het EG-verdrag bepaalt sinds de inwerkingtreding van het verdrag van Amsterdam als volgt : « Onverminderd de andere bepalingen van dit verdrag, kan de raad, binnen de grenzen van de door dit verdrag aan de Gemeenschap verleende bevoegdheden, met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, passende maatregelen nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden ».

Wat zouden de gevolgen zijn indien een dergelijke bepaling die het mogelijk maakt maatregelen te nemen ter bescherming van de sociale grondrechten, *mutatis mutandis* werd opgenomen in een Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ? De bewoordingen « onverminderd de andere bepalingen van dit ver-

point, seront tenues dans le cadre de l'enceinte constituée par le Conseil extraordinaire de Tampere.

2. Les deux voies de l'insertion des droits sociaux dans une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Afin de réaliser cette insertion des droits sociaux fondamentaux dans la charte envisagée, deux voies peuvent être explorées qui, chacune à sa façon, prétendent au respect de l'équilibre entre les compétences des États membres et celles de la Communauté européenne. Une première voie consiste à œuvrer à partir du modèle que fournit le nouvel article 13 du traité CE. Inséré par le traité d'Amsterdam, cet article prévoit une compétence du conseil aux fins de lutter contre un certain nombre de discriminations. Cette première voie consiste donc à permettre l'adoption de mesures communautaires de droit dérivé, afin de réaliser effectivement un objectif formulé en termes de droits fondamentaux. Une seconde voie, plus réaliste politiquement quoique techniquement plus délicate à mettre en œuvre, consiste à prévoir que les droits sociaux fondamentaux, comme les droits fondamentaux auxquels fait allusion l'article 6, § 2, du Traité sur l'Union européenne, seront garantis « dans le domaine d'application » du droit communautaire ou du droit de l'Union européenne, en tant que principes généraux du droit communautaire. Il convient de préciser brièvement ce qu'implique le choix entre ces deux voies.

La première voie : reconnaissance d'une compétence dans le chef du législateur communautaire d'adopter des mesures de droit dérivé assurant la garantie des droits sociaux

L'article 13 du traité CE stipule, depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, que « Sans préjudice des autres dispositions du présent traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté, le conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ».

Qu'impliquerait l'inscription d'une telle disposition, *mutatis mutandis*, en faveur de l'adoption de mesures visant à la protection des droits sociaux fondamentaux dans une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ? L'expression « Sans préjudice des autres dispositions du présent traité » dans l'article 13 du traité

drag » in artikel 13 van het EG-verdrag betekenen dat, wanneer er in het verdrag een duidelijker rechtsgrond bestaat voor het uitvaardigen van een communautaire norm van afgeleid recht, deze rechtsgrond de voorkeur verdient en de daar bepaalde beslissingsprocedure moet worden gevolgd. Zo bepaalt artikel 137 (vroeger artikel 118) van het EG-verdrag dat « het optreden van de lidstaten door de Gemeenschap wordt ondersteund en aangevuld », met name wat betreft « de integratie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten » : elke maatregel om discriminatie te bestrijden die gericht is op de wederinschakeling van werklozen — of indien men het probleem benadert zoals hier wordt voorgesteld, elke maatregel die gericht is op het waarborgen van de sociale grondrechten — zou op die bepaling moeten worden gegrond, en niet op artikel 13 van het EG-verdrag, of zou zijn grondslag vinden in de bepaling die, geformuleerd als een sociaal grondrecht, daarmee overeenstemt in het Handvest van de grondrechten.

Verder kan de raad optreden, volgens artikel 13 van het EG-verdrag, « binnen de grenzen van de door dit verdrag aan de Gemeenschap verleende bevoegdheden ». Deze bewoordingen stemmen overeen met die welke in artikel 5 van het EG-verdrag (ex artikel 3B) het subsidiariteitsbeginsel beogen, het beginsel dat regelt op welke wijze de Europese Gemeenschap haar bevoegdheden kan uitoefenen in de domeinen die niet tot haar exclusieve bevoegdheid behoren. Het gevolg hiervan zou zijn dat het optreden van de Gemeenschap, wil het gerechtvaardigd zijn, niet alleen de strijd tegen discriminatie beogen — of indien men voor die benadering kiest, de sociale rechten moet bevorderen — maar moet ook twee voorwaarden vervullen : enerzijds moet het optreden van de Gemeenschap doelstellingen nastreven die « niet voldoende door de lidstaten (kunnen) worden verwezenlijkt in het kader van hun nationaal grondwettelijk stelsel, en (...) derhalve beter door een optreden van de Gemeenschap (kunnen) worden verwezenlijkt »; anderzijds mag het niet verder gaan dan « wat nodig is om de doelstellingen van het verdrag te verwezenlijken » (*Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel*, gehecht aan het verdrag van Amsterdam van 2 oktober 1997).

Wanneer men zich afvraagt op welke manier deze beginselen kunnen worden vertaald in geval van erkenning van de sociale grondrechten, moet men twee gegevens voor ogen houden. Ten eerste kan de erkenning op het vlak van heel de Gemeenschap van een aantal eenvormig bepaalde sociale rechten het vrije verkeer van personen tussen verschillende lidstaten vergemakkelijken. In dit verband zij vermeld dat de preambule van verordening 1612/68 van de raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap bijvoorbeeld verwijst naar de gelijke toegang tot huisvesting, een recht waarvan de

CE signifie que, lorsqu'existe une base juridique plus précise dans le traité pour l'adoption de tel acte communautaire de droit dérivé, cette base juridique sera à préférer, et avec elle le respect de la procédure décisionnelle qu'elle prévoit. Ainsi par exemple, l'article 137 du traité CE (ancien article 118) prévoit que « la Communauté soutient et complète l'action des États membres » notamment en vue de « l'intégration des personnes exclues du marché du travail » : aussi bien, toute mesure de lutte contre les discriminations — ou, si la voie ici explorée devait être retenue, visant à la garantie des droits sociaux fondamentaux —, pour autant qu'elle vise la réintégration des personnes sans emploi, devrait être fondée sur cette disposition plutôt que sur l'article 13 du traité CE — ou de la disposition formulée de façon équivalente en faveur des droits sociaux fondamentaux dans la Charte des droits fondamentaux.

C'est aussi, précise l'article 13 du traité CE, « dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté » que le conseil peut agir. L'expression est celle qui, à l'article 5 du traité CE (ancien article 3B), sert à introduire le principe de subsidiarité, qui régit l'exercice des compétences de la Communauté européenne dans les domaines ne relevant pas de sa compétence exclusive. L'implication en serait que l'intervention communautaire, pour être justifiée, doit non seulement viser la lutte contre les discriminations — ou, si l'on prend cette voie, la promotion des droits sociaux —, mais doit également respecter deux conditions : d'une part, l'intervention communautaire doit poursuivre des objectifs qui « ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par l'action des États membres dans le cadre de leur système constitutionnel national et peuvent donc être mieux réalisés par une action de la Communauté »; d'autre part, elle doit ne pas excéder « ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité » (*Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*, annexé au Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997).

Au moment de s'interroger sur la traduction que pourraient recevoir ces principes dans le cadre de la reconnaissance de droits sociaux fondamentaux, il est utile de garder à l'esprit deux données. Premièrement, la reconnaissance, à l'échelle de l'ensemble de la Communauté, de certains droits sociaux uniformément reconnus, est de nature à faciliter la libre circulation des personnes à travers différents États membres. Je rappellerai à ce propos que le préambule du règlement 1612/68 du conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs fait allusion, par exemple, à l'égalité d'accès au logement, dont la reconnais-

erkenning inderdaad het vrije verkeer zou bevorderen. Op de tweede plaats brengt het waarborgen van een aantal sociale rechten een kostprijs mee voor de werkgevers die deze verplichting moeten naleven, zodat de gedifferentieerde erkenning van de sociale rechten in de verschillende lidstaten op termijn aanleiding kan geven tot concurrentievervalsingen, aangezien de ondernemingen die werkzaam zijn in de lidstaten waar de sociale rechten het minst worden beschermd, een concurrentieel voordeel ondervinden ten opzichte van de concurrerende ondernemingen van andere Staten. Om die reden werd trouwens in 1957 reeds in het verdrag van Rome artikel 119 opgenomen, dat voorziet in de gelijke beloning van mannen en vrouwen, los van enige ander aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht.

Om deze twee redenen is het denkbaar communautaire besluiten van afgeleid recht uit te vaardigen, met strikte naleving van het beginsel dat het optreden subsidiair en proportioneel moet zijn, ook wanneer deze maatregelen erop zijn gericht de sociale rechten te waarborgen over heel het grondgebied van de Europese Unie.

De tweede benaderingswijze : de erkenning van de sociale rechten « binnen het toepassingsgebied van het gemeenschapsrecht »

De andere weg die men zou kunnen volgen om de sociale rechten op te nemen in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, is een opsomming van deze rechten, ofwel op nauwkeurige wijze ofwel in vagere bewoordingen — en eventueel door gewoon te verwijzen naar de internationale akten ter bescherming van de mensenrechten waarin deze rechten worden bekrachtigd — voorzien van de bepaling dat deze rechten zullen worden gewaarborgd « binnen het toepassingsgebied » van het gemeenschapsrecht of van het recht van de Europese Unie.

Deze formulering is voorgesteld in de *Verklaring van de grondrechten en fundamentele vrijheden* aangenomen door het Europees Parlement op 12 april 1989 (Doc. 12-3/89, PBEG, n° C 120/51 van 16 mei 1989). Deze verklaring verwees immers naar rechten — waarvan verschillende in bijna identieke bewoordingen geformuleerd zijn in het ontwerp van Grondwet van de Europese Unie (resolutie van het Europees Parlement van 10 februari 1994) — zoals het recht op onderwijs en op een beroepsopleiding (artikel 12, § 2 : recht van iedere persoon op « een passende en aan zijn capaciteiten beantwoordende beroepsopleiding die voorbereidt op het arbeidsleven »; artikel 16, eerste lid : « ieder heeft recht op onderwijs en beroepsopleiding die aansluiten bij zijn mogelijkheden »), het recht op arbeid (artikel 12, § 3 : « Aan niemand kan om willekeurige redenen arbeid ontnomen worden (...) »), het recht op rechtvaardige arbeidsomstandigheden (artikel 13), het recht op een be-

sance serait en effet de nature à faciliter cette libre circulation. Deuxièmement, l'imposition du respect de certains droits sociaux implique un coût dans le chef des employeurs envers qui cette exigence est formulée, si bien que la reconnaissance différenciée des droits sociaux dans les différents États membres est de nature à entraîner, à terme, des distorsions de concurrence, les entreprises opérant dans les États membres où les droits sociaux sont les moins bien protégés bénéficiant d'un avantage concurrentiel sur les entreprises concurrentes d'autres États. Tel était du reste, dès 1957, le motif de l'insertion de l'article 119 dans le Traité de Rome, prévoyant l'égalité des rémunérations entre les hommes et les femmes, indépendamment de tout autre lien de rattachement avec le droit communautaire.

Pour ces deux motifs, on le voit bien, l'adoption de mesures communautaires de droit dérivé dans le strict respect du principe de subsidiarité et de proportionnalité de l'intervention peut se concevoir, y compris lorsque ces mesures tendent à garantir les droits sociaux sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne.

La seconde voie : la reconnaissance des droits sociaux « dans le domaine d'application du droit communautaire »

L'autre voie que pourrait emprunter l'insertion de droits sociaux dans une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consisterait à énumérer ces droits, de façon soit précise soit plus vague — et, le cas échéant, par simple référence aux instruments internationaux de protection des droits de l'homme qui les consacrent —, en prévoyant que ces droits seront garantis « dans le domaine d'application » du droit communautaire ou du droit de l'Union européenne.

Cette formule est celle qu'avait retenue la *Déclaration des droits et libertés fondamentaux* adoptée par le Parlement européen le 12 avril 1989 (Doc. 12-3/89, JOCE, n° C 120/51 du 16 mai 1989). Cette déclaration faisait en effet référence à des droits — dont plusieurs figuraient déjà, formulés en termes à peu près identiques, dans le projet de Constitution de l'Union européenne (résolution du Parlement européen du 10 février 1984) — tels que le droit à l'éducation et à une formation professionnelle (article 12, § 2 : droit « de toute personne » à « une formation professionnelle appropriée et correspondant à ses besoins la qualifiant pour travailler »; article 16, alinéa 1^{er} : « Toute personne a droit à l'éducation et à une formation professionnelle selon ses capacités »), le droit au travail (article 12, § 3 : « Nul ne peut être privé d'un travail pour des raisons arbitraires (...) »), le droit à des conditions de travail équitables (article 13), le droit à une rémunération décente (arti-

hoorlijke beloning (artikel 13, § 2 : « De vereiste maatregelen worden genomen om te zorgen voor (...) een beloning die het mogelijk maakt een menswaardig leven te leiden »), het recht op geneeskundige verzorging (artikel 15, § 1 : « Ieder heeft het recht in aanmerking te komen voor alle maatregelen die het hem mogelijk maken van een zo goed mogelijke gezondheid te genieten »), het recht op sociale zekerheid (artikel 15, § 2), het recht op sociale en medische bijstand (artikel 15, § 3 : « Ieder die niet over voldoende financiële middelen beschikt heeft recht op sociale en medische bijstand »), of het recht op huisvesting (artikel 15, § 4 : « Ieder die zich om redenen die buiten zijn macht liggen niet behoorlijk kan huisvesten, heeft met het oog daarop recht op bijstand van de bevoegde overheden »). Maar de verklaring van 1989 bepaalde voor alle rechten die zij waarborgde — dus ook voor de sociale grondrechten die erin waren opgenomen — het volgende : « Deze Verklaring biedt ieder bescherming binnen het toepassingsgebied van het gemeenschapsrecht. » (artikel 25, § 1).

Als men rekening houdt met de huidige jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG, die sinds een openingsperiode van 1969-1974 een aantal grondrechten heeft aangerekend als algemene beginselen van gemeenschapsrecht die door het Hof worden gewaarborgd, heeft deze formulering tot gevolg dat het mogelijk moet zijn de aldus gewaarborgde sociale rechten op te werpen in drie omstandigheden, of als men verkiest, voor drie aparte doeleinden : a) om de Europese Gemeenschap of Unie te beperken in de uitoefening van haar bevoegdheden; b) om beperkingen op te leggen in het gebruik door de lidstaten van de uitzonderingen die het gemeenschapsrecht hun toestaat; c) om de beoordelingsmarge in te perken waarover de lidstaten beschikken wanneer ze het gemeenschapsrecht ten uitvoer leggen of wanneer ze het op een gedecentraliseerde wijze toepassen door uitvoerings- of omzettingsmaatregelen, of wanneer de bestemmelingen van het gemeenschapsrecht toegang krijgen tot het nationaal stelsel van rechtsmiddelen. In dit opzicht moet men de sociale rechten met andere woorden opvatten als « rechten tegen » en niet zozeer als « rechten op », dat wil zeggen rechten op de verstrekking van een aantal prestaties : als deze rechten worden erkend, zullen de lidstaat of de gemeenschapsinstelling die de prestaties verschuldigd zijn, bepaalde bevoegdheden moeten uitoefenen.

Om deze tweede benaderingswijze te verdiepen moet men eerst duidelijk bepalen welke sociale rechten specifiek dienen te worden onderzocht, omdat het niet alleen onmogelijk is om deze rechten gewoon gelijk te stellen met burgerlijke of politieke rechten maar ook omdat het om echte grondrechten gaat, die om die reden aanspraak kunnen maken op een plaats in het handvest van de grondrechten.

cle 13, § 2 : « Les mesures nécessaires seront prises en vue d'assurer (...) une rémunération qui permette de mener une vie digne », le droit à des soins de santé (article 15, § 1^{er} : « Toute personne a le droit de bénéficier de toutes les mesures lui permettant de jouir du meilleur état de santé possible »), le droit à la sécurité sociale (article 15, § 2), le droit à l'assistance sociale et médicale (article 15, § 3 : « Toute personne démunie de ressources a droit à l'aide sociale et médicale »), ou le droit au logement (article 15, § 4 : « Toute personne qui, pour des raisons indépendantes de sa volonté, n'est pas en mesure de se loger décentement a droit, à cet effet, à l'aide des pouvoirs publics compétents »). Mais la déclaration de 1989 prévoyait, pour l'ensemble des droits qu'elle garantissait — donc également pour les droits sociaux fondamentaux qu'elle reprenait —, que « La présente Déclaration protège toute personne dans le champ d'application du droit communautaire » (article 25, § 1^{er}).

Si l'on tient compte de la jurisprudence actuelle de la Cour de justice des CE, qui a fait figurer depuis une période inaugurale de 1969-1974 un certain nombre de droits fondamentaux parmi les principes généraux de droit communautaire dont elle assure le respect, cette formulation implique que les droits sociaux ainsi garantis devraient pouvoir être invoqués dans trois circonstances, ou si l'on préfère, à trois fins distinctes : a) en tant que limitation à l'exercice des compétences de la Communauté ou de l'Union européennes; b) en tant que restriction à l'usage que les États membres peuvent faire des exceptions que prévoit à leur bénéfice le droit communautaire; c) en tant que limitation à la marge d'appréciation dont disposent les États membres lorsqu'ils exécutent le droit communautaire ou lui procurent une application décentralisée, par des mesures d'exécution ou de transposition, ou en mettant le système national des voies de recours à la disposition des destinataires du droit communautaire. Il faut en d'autres termes réfléchir dans cette perspective les droits sociaux comme des « droits contre », plutôt que comme des « droits à », c'est-à-dire des droits à la fourniture de certaines prestations dont l'affirmation impliquerait, dans le chef de l'État membre ou de l'institution communautaire débiteurs, l'exercice de certaines compétences.

Approfondir cette seconde voie, suppose d'abord de clairement identifier les droits sociaux qui méritent un examen spécifique, parce qu'à la fois ils ne sont pas simplement assimilables à des droits de type civil ou politique, et qu'il s'agit pourtant de droits fondamentaux véritables, justifiant à ce titre qu'ils soient insérés dans une charte des droits fondamentaux.

Men komt immers tot de constatering dat de term « sociale rechten » op de eerste plaats in een aantal gevallen van toepassing is op de grondrechten waarop men aanspraak kan maken in de context van de arbeidsmarkt of de arbeidsbetrekking : hiertoe zal men bijvoorbeeld het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de werknemer in de arbeidsbetrekking rekenen, het recht op vrij verkeer dat op te vatten is als het recht op toegang tot een werkaanbieding of het recht op vrijheid van vakbondsorganisatie. Uit het oogpunt van hun juridisch karakter verdienen echter alleen die rechten een aparte behandeling die als « sociaal » omschreven worden, niet omdat ze opgeworpen zouden worden in de context van een arbeidsverhouding, maar omdat ze prestaties vanwege de Staat inhouden en aldus niet vorderbaar worden geacht, dat wil zeggen niet kunnen worden opgeworpen voor de rechter (nationale rechter of gemeenschapsrechter) opdat deze de naleving ervan waarborgt. Dat geldt bijvoorbeeld voor het recht op een billijke beloning (artikel 4 van het Europees Sociaal Handvest, afgekort ESH), het recht op een beroepsopleiding (artikel 9 ESH), het recht op een passende sociale bescherming (artikel 13 en 14 ESH) of het recht voor gehandicapten op integratie in de maatschappij en in het beroepsleven (artikel 15 ESH).

Anderzijds zou het niet raadzaam zijn in de sociale grondrechten die in het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie vermeld zijn, de zogenaamde « programmarechten » op te nemen, die de benaming « grondrechten » in werkelijkheid niet verdienen omdat ze niet ten volle in rechte vorderbaar zijn. In titel VIII (Werkgelegenheid) van het EG-verdrag vermeldt het vernieuwde artikel 27 als volgt : « Bij het bepalen en uitvoeren van het beleid en de activiteiten van de Gemeenschap wordt rekening gehouden met de doelstelling van een hoog werkgelegenheidsniveau ». In titel XIV (Consumentenbescherming) van hetzelfde verdrag staat te lezen : « Om de belangen van de consumenten te bevorderen en een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen, draagt de Gemeenschap bij tot de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en de economische belangen van de consumenten alsmede tot de bevordering van hun recht op voorlichting en vorming, en hun recht van vereniging om hun belangen te behartigen. » (artikel 153 herziene verdrag). Weliswaar kan een verplichting als het nastreven van een beleid van volledige tewerkstelling misschien aanleiding geven tot het uitoefenen van een aantal soorten van quasi-gerechtigde controle, zoals blijkt uit de uiterst inventieve jurisprudentie terzake van het comité van onafhankelijke deskundigen — nu het Europees comité voor de sociale rechten geworden — dat moet toezien op de naleving van het Europees Sociaal Handvest. Het zou overigens niet erg opportuun zijn de gemeenschapsrechter of de nationale rechtbanken die het gemeenschapsrecht moeten toepassen, normen ter hand te stel-

Il faut en effet constater que le terme « droits sociaux » s'applique d'abord, dans certains cas, aux droits fondamentaux qui sont invoqués dans le contexte de l'emploi ou de la relation de travail : l'on y fera figurer, par exemple, le droit au respect de la vie privée du travailleur dans les rapports d'emploi, le droit à la liberté de circulation comprise comme droit d'accès à un emploi offert, ou le droit à la liberté d'association syndicale. Du point de vue de leur juridicité, seuls méritent cependant qu'on leur accorde un examen séparé les droits qualifiés de « sociaux » non parce qu'ils seraient invoqués dans le contexte d'un rapport d'emploi, mais parce que, impliquant des prestations de la part de l'État, ils sont présumés non justiciables, c'est-à-dire ne pouvant être invoqués devant le juge (juge national ou juge communautaire) afin que celui-ci en garantisse le respect. Tel est le cas par exemple du droit à une rémunération équitable (article 4 de la charte sociale européenne (CSE)), du droit à une formation professionnelle (article 9 de la CSE), du droit à une protection sociale adéquate (article 13 et 14 de la CSE), ou du droit à l'intégration professionnelle et sociale des personnes handicapées (article 15 CSE).

D'autre part, il ne conviendrait pas d'inscrire parmi les droits sociaux fondamentaux figurant dans une charte de droits fondamentaux de l'Union européenne des droits qu'on pourrait qualifier de « programmatiques », qui ne méritent pas en réalité l'appellation de « droits fondamentaux » à défaut d'être pleinement justiciables. Par exemple, au titre VIII (Emploi) du traité CE, l'article 127 révisé mentionne « L'objectif consistant à atteindre un niveau d'emploi élevé », cet objectif étant « pris en compte dans la définition et la mise en œuvre des politiques et des actions de la Communauté »; ou bien encore, au titre XIV (Protection des consommateurs) du même traité, l'on peut lire que « Afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, la Communauté contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts. » (article 153 du traité CE révisé). Il est vrai sans doute qu'une obligation comme celle de poursuivre une politique de plein emploi peut déboucher sur certains types de contrôle de type quasi-juridictionnel, ainsi qu'en atteste la jurisprudence, extrêmement inventive sur ce plan, du comité d'experts indépendants — devenu comité européen des droits sociaux — chargé de veiller au respect de la charte sociale européenne. Il reste qu'il pourrait être peu opportun de mettre entre les mains du juge communautaire, ou des juridictions nationales chargées de faire application du droit communautaire, des normes au contenu aussi indéterminé, et au potentiel,

len met een zo vage inhoud maar die dan ook een enorm potentieel bezitten. Als men deze regels als « sociale grondrechten » zou bestempelen, bestaat het gevaar dat het begrip « grondrechten » zelf verwatert ten koste van de eigenlijke doelstellingen van het Handvest, namelijk de verstaanbaarheid verbeteren van de fundamentele rechten die aan de personen worden verleend binnen het toepassingsgebied van het gemeenschapsrecht.

De eigenlijke sociale grondrechten moeten niet alleen duidelijk worden bepaald. Wanneer deze rechten in een Handvest van de grondrechten worden opgenomen, volgens de tweede benaderingswijze die we hier aan het bestuderen zijn, moet men ze eveneens in dusdanige termen formuleren dat hiermee twee klippen worden omzeild. Men moet immers vermijden dat de bevestiging van deze rechten louter symbolisch blijft, in die zin dat de rechter er zich voor zou hoeden deze rechten ook maar enig rechtsgevolg te verlenen, omdat hun inhoud zo vaag is. Dit zou ingaan tegen de huidige tendens in het internationaal recht met betrekking tot de rechten van de mens om integendeel de gerechtelijke vorderbaarheid te bevestigen van de sociale rechten, die in dit opzicht helemaal niet zo radicaal hoeven te verschillen van de zogenaamde burgerrechten en politieke rechten (zie bij voorbeeld het *Commentaire général n° 9 du Comité des Nations Unies pour les droits économiques, sociaux et culturels*, van 1 december 1998). Tegelijkertijd moet men vermijden dat de rechter de in een Handvest geformuleerde rechten aangrijpt om er gevolgen aan te verbinden: niet alleen de horizontale taakverdeling tussen rechter en wetgever kan op de tocht komen te staan maar ook de verticale bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten enerzijds en de Europese Gemeenschap anderzijds.

Deze twee klippen kunnen alleen worden omzeild door de sociale rechten te formuleren, ofwel door middel van een omschrijving die hen meteen koppelt aan de non-discrimatieverplichting, ofwel door middel van een omschrijving van het recht geen maatregelen te moeten ondergaan die het reeds bereikte niveau van bescherming verminderen.

De eerste techniek bestaat erin het recht op deze verstrekkingen of prestaties te formuleren als « het recht op toegang, zonder discriminatie » tot deze verstrekkingen of prestaties of als het recht om dit voordeel niet op willekeurige gronden te verliezen. Daardoor verkrijgt de rechter bevoegdheid om wanneer een persoon wordt uitgesloten van het voordeel van een reeds toegekend recht, van de toegang tot een dienst die reeds wordt aangeboden, hiertegen een verbod uit te vaardigen, zonder dat het hem toegestaan is zelf de grenzen van dit recht op een prestatie of de omvang van deze dienst te bepalen. Onder meer op dit vlak kan de communautaire jurisprudentie met betrekking tot het verbod van elke discriminatie op grond van de nationaliteit in het

dès lors, aussi considérable. Plus fondamentalement, qualifier de « droits sociaux fondamentaux » de telles règles risque de diluer la notion de « droits fondamentaux » elle-même, au détriment de l'objectif même de la charte qui est de contribuer à la lisibilité des garanties fondamentales qui sont reconnues aux personnes figurant sous le champ d'application du droit communautaire.

Au-delà d'une identification précise des droits sociaux fondamentaux proprement dits, leur insertion dans une charte des droits fondamentaux, suivant la seconde voie que l'on explore ici, suppose une formulation de ces droits en des termes qui permettent de contourner deux écueils. Il faut éviter, en effet, que l'affirmation de ces droits demeure purement symbolique, en raison de la crainte qu'éprouverait le juge de reconnaître le moindre effet à ces droits, tant le contenu en serait vague — ce qui irait à l'encontre d'une tendance actuelle dans le droit international des droits de l'homme, consistant à affirmer au contraire la justiciabilité des droits sociaux, que rien de radical ne devrait séparer de ce point de vue des droits dits civils et politiques (voyez par exemple le *Commentaire général n° 9 du Comité des Nations Unies pour les droits économiques, sociaux et culturels*, du 1^{er} décembre 1998) —; et en même temps, il faut éviter que le juge ne s'empare des droits sociaux formulés dans une charte afin de leur faire produire un effet, au risque de bouleverser non seulement la répartition horizontale des tâches entre le juge et le législateur, mais également la répartition verticale des compétences entre les États membres d'un côté, la Communauté européenne de l'autre.

Seule semble de nature à éviter ces deux écueils une formulation des droits sociaux qui, soit définirait ceux-ci comme d'emblée liés à l'exigence de non-discrimination, soit les définirait comme le droit à ne pas se voir appliquer des mesures qui réduisent le niveau de protection déjà atteint.

La première technique consiste à formuler le droit à telles fournitures ou prestations comme étant « le droit d'accès, sans discrimination », à ces fournitures ou prestations, ou comme le droit de ne pas en être privé pour des motifs arbitraires. Par là, le juge se voit investi de la mission d'interdire que l'on exclue une personne du bénéfice d'un droit qui est déjà assuré, de l'accès à un service qui est déjà offert, sans qu'il appartienne au juge d'identifier lui-même les contours de ce droit à une prestation ou l'étendue de ce service. C'est sur ce plan, notamment, que la jurisprudence communautaire relative à l'interdiction de toute discrimination à raison de la nationalité dans la reconnaissance des avantages sociaux — jurisprudence à laquelle il a été fait allusion

toekennen van sociale voordelen — een jurisprudentie die hierboven aangehaald is — een relevante vergelijkingsbasis vormen.

De tweede techniek bestaat erin, naast de bevestiging van een aantal sociale rechten, in verband met de vraag in hoeverre deze rechten voor de rechtbank kunnen worden opgeworpen, te bepalen dat op de persoon geen maatregelen mogen worden toegepast die een vermindering van de reeds bereikte graad van uitvoering van het genoemde recht tot gevolg hebben. De sociale rechten worden met andere woorden in een Handvest opgenomen in de vorm van een recht op niet-regressie (*standstill*). Volgens deze rechtsleer zal de rechter weigeren een regel toe te passen indien deze regel een lager beschermingsniveau beoogt dan dat welk van toepassing was op het ogenblik van de inwerkingtreding van de regel die tot *standstill* verplicht in de erkenning van het genoemde recht : in de plaats van de regel die het reeds bereikte beschermingsniveau van het recht zou kunnen aantasten, zal de rechter de vroegere regel toepassen, ofwel het gemene recht dat reeds een bepaald niveau van bescherming kon bieden. Een dergelijk substitutie-effect is, nogmaals, niet onbekend in het gemeenschapsrecht : het Hof van Justitie van de EG heeft bij voorbeeld een soortgelijke techniek toegepast om het probleem op te lossen dat blijkbaar voortkwam uit het stilzwijgen van richtlijn 76/207 betreffende de gelijkheid van vergoeding, in verband met de zwaarte van de sancties die de nationale wet van een lidstaat moet opleggen in geval van overtreding van de non-discriminatieregel (H.v.J., 8 november 1990, E.J.P. Dekker contre Stichting Vormingscentrum voor Jongvolwassenen, C-177/88, *Jur.*, blz. I-3941).

Wat deze twee technieken gemeen hebben, is het feit dat ze de rechter de mogelijkheid verschaffen om de sociale rechten een effect te verlenen maar dat het toch de taak van de wetgever blijft te bepalen wat deze rechten precies inhouden, terwijl de rechter binnen de grenzen van zijn ambt bijdraagt tot de naleving van deze rechten. De technieken, die wel met elkaar te verenigen zijn, kunnen bovendien worden gecombineerd en samen een inspiratiebron vormen om de sociale rechten te formuleren in een Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

3. Besluit

Al te vaak worden de Europese Gemeenschap en de Europese Unie opgevat als rechtsconstructies die voornamelijk de vrijmaking van het verkeer van productiefactoren tot doel hebben, om zo de eenmaking van de markt te bespoedigen, hetgeen sinds de stichtingsverdragen de voornaamste doelstelling van de oprichting van de Gemeenschappen is geweest. De sociale dimensie, alsook de aspecten burgerschap en justitie, zijn tot op heden grotendeels in de schaduw gebleven.

plus haut —, pourrait s'avérer constituer un point de comparaison pertinent.

La deuxième technique consiste, par-delà l'affirmation de certains droits sociaux, à préciser quant à leur invocabilité que ces droits impliquent que l'individu ne pourra pas se voir appliquer des mesures qui aboutissent à diminuer le niveau de réalisation déjà atteint dudit droit, c'est-à-dire à inscrire les droits sociaux dans une charte en tant que droit à la non-régression (*standstill*). Entre les mains du juge, la doctrine se traduit donc par le refus d'application de la règle qui prétend diminuer le niveau de protection du droit, par rapport au niveau qui était le sien au moment de l'entrée en vigueur de la règle imposant l'obligation de *standstill* dans la reconnaissance dudit droit : à la règle qui risque de diminuer le niveau de protection du droit déjà atteint, le juge préférera substituer la règle antérieure, ou le droit commun, qui avait permis d'atteindre tel niveau de protection déterminé. Ici encore, un tel effet de substitution n'est pas inconnu du droit communautaire, la Cour de Justice des CE ayant par exemple résolu par le recours à une technique semblable le problème qui paraissait résulter du silence de la directive 76/207 relative à l'égalité de traitement quant au niveau des sanctions que la loi nationale d'un État membre doit prévoir dans l'hypothèse de violation de la règle de non-discrimination (CJCE, 8 novembre 1990, *E.J.P. Dekker contre Stichting Vormingscentrum voor jong Volwassenen*, C-177/88, *Rec.*, p. I-3941).

Ces deux techniques ont ceci en commun, qu'elles permettent au juge de reconnaître un effet aux droits sociaux tout en abandonnant au législateur le soin d'identifier le contenu précis des droits au respect desquels il contribue dans les limites de son office. En outre, elles peuvent se combiner l'une à l'autre, et inspirer simultanément la formulation des droits sociaux dans une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : elles ne sont, en effet, pas incompatibles entre elles.

3. Conclusion

Trop souvent, la Communauté et l'Union européennes sont perçues comme des constructions juridiques ayant pour principal objectif de libérer la circulation des facteurs de production, afin de hâter la réalisation du marché unique qui a constitué, depuis l'origine des traités fondateurs, le but principal de la création des Communautés. La dimension sociale, comme les dimensions de citoyenneté et de justice, ont été jusqu'à présent largement obscurcies. L'adoption d'une charte des droits

De goedkeuring van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is een kans die voor het grijpen ligt : dit Handvest kan in dit opzicht een beslissende bijdrage leveren tot de legitimiteit van de Europese constructie. Daarom moet het iets anders worden dan een plechtige verklaring waarin de reeds verworven communautaire jurisprudentie op het vlak van de grondrechten haar neerslag krijgt, of met andere woorden iets anders dan een herbevestiging van de klassieke burgerrechten en politieke rechten of een verwijzing naar het Europees verdrag van de rechten van de mens. Terzelfdertijd zou het politiek gezien niet realistisch zijn en is het overigens moeilijk om de publieke opinie aan het verstand te brengen dat het opnemen van sociale rechten in het Handvest van grondrechten van de Unie als Trojaans paard dient om de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap te verruimen, ten opzichte van de bevoegdheden die in handen van de lidstaten gebleven zijn. In de twee benaderingen die hierboven bondig zijn voorgesteld, beide met hun eigen verdiensten, hebben we een poging gedaan om ernstig rekening te houden met die voorwaarden.

fondamentaux de l'Union européenne est une occasion à saisir : de ce point de vue, elle peut constituer une contribution décisive à la légitimité de la construction communautaire. Il faut pour cela que la charte aboutisse à autre chose qu'à une mise en forme solennelle de la jurisprudence communautaire déjà acquise en matière de droits fondamentaux, c'est-à-dire à la réaffirmation, dans cette charte, des droits civils et politiques classiques, ou à un renvoi à la Convention européenne des droits de l'homme. En même temps, il serait politiquement irréaliste, et du reste non moins difficile à faire comprendre à l'opinion publique, que l'insertion de droits sociaux dans la charte de droits de l'Union serve de cheval de Troie à l'extension des compétences de la Communauté européenne, par rapport à celles demerées entre les mains des États membres. Les deux voies qui ont été très sommairement présentées, qui ont chacune leurs mérites propres, ont cherché l'une et l'autre à s'inscrire sur le fil étroit de ces exigences.

**V. — HET EUROPEES VERDRAG TOT
BESCHERMING VAN DE RECHTEN VAN DE MENS
(RAAD VAN EUROPA) EN HET HANDVEST
VAN DE GRONDRECHTEN (EUROPESE UNIE)**

Françoise Tulkens en Johan Callewaert

Het initiatief van de Europese Unie om een handvest van de grondrechten op te stellen zal de positie van de grondrechten in Europa ongetwijfeld mee helpen versterken.

Het initiatief is een logisch gevolg van de evolutie van de gemeenschapsinstellingen die, via de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en de achtereenvolgende wijzigingen van de verdragen, een steeds groter belang hebben toegekend aan de eerbiediging van de grondrechten binnen de communautaire rechtsorde. Naarmate die zich ontwikkelt in de richting van een steeds verdergaande integratie, is het niet meer dan logisch dat de gemeenschapsautoriteiten zich nu ook willen voorzien van een inventaris van grondrechten. De terzake in het « oprichtingspact » geopperde idee ligt ons na aan het hart, ook al heerst er vandaag op het vlak van de grondrechten veeleer een overvloed dan een tekort. We moeten beducht zijn voor een soort inflatie van rechten, want vroeg of laat leidt zo iets tot banalisering.

Deze uiteenzetting zal uit drie delen bestaan. Eerst gaan we na welke bescherming de grondrechten momenteel in Europa genieten (I). Op grond daarvan zoeken we naar manieren om het handvest harmonieus in te passen in de thans bestaande internationale rechtsstelsels tot bescherming van de grondrechten (II). Het betreft hier immers één van de voorwaarden waaraan het handvest zal moeten voldoen om doeltreffend te zijn. Als het niet is afgestemd op de terzake reeds functionerende internationale structuren, dreigt het handvest tot verwarring te leiden in plaats van tot klaarheid, zeker bij de rechtzoekenden. Tot slot gaan wij dieper in op het begrip « grondrechten » zelf (III).

1. De bescherming van de grondrechten in Europa : een stand van zaken

Qua bescherming van de grondrechten beschikken de Europese burgers vandaag de dag over een tweevoudig acquis.

a) *Het acquis van het Europees Hof voor de rechten van de mens*

Van alle reeds functionerende stelsels behoort dit in 1953 via het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens ingestelde mechanisme beslist tot

**V. — LA CONVENTION EUROPÉENNE DES
DROITS DE L'HOMME DU CONSEIL DE L'EUROPE
ET LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE
L'UNION EUROPÉENNE**

Françoise Tulkens et Johan Callewaert

L'initiative de l'Union européenne d'élaborer une charte des droits fondamentaux contribuera, sans nul doute, à renforcer la place des droits fondamentaux en Europe.

Elle se situe dans la logique de l'évolution des institutions communautaires qui, à travers la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes et les modifications successives des traités, ont accordé une signification croissante au respect des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire. À mesure que celui-ci évolue vers une intégration de plus en plus poussée, il est logique que les autorités communautaires veuillent à présent se doter d'un catalogue de droits fondamentaux. Nous sommes sensibles à l'idée du « pacte fondateur », même si aujourd'hui le problème majeur en termes de droits fondamentaux est peut-être moins le vide que le trop plein. Il faut être attentif à une sorte d'inflation des droits qui risque bien de conduire, tôt ou tard, à une forme de « banalisation » du bien.

Dans cette perspective, nous diviserons cette intervention en trois parties. Au départ d'un état des lieux de la protection des droits fondamentaux en Europe (I), nous aborderons les voies d'intégration harmonieuse de la charte dans les systèmes internationaux de protection des droits fondamentaux qui existent à ce jour (II). Il s'agit là, en effet, d'une des conditions à remplir par la charte pour être efficace, car sans coordination entre celle-ci et les structures internationales actuellement actives dans ce domaine, la charte risque de créer, surtout dans l'esprit des justiciables, la confusion plutôt que la clarté. Enfin, nous voudrions poser la question de la notion même de « droits fondamentaux » (III).

1. L'état actuel de la protection des droits fondamentaux en Europe

Nous jouissons actuellement, en Europe, d'un double acquis en termes de mécanismes de protection des droits fondamentaux.

a) *L'acquis de la Cour européenne des droits de l'homme*

Parmi les systèmes déjà en vigueur, le plus important en Europe est sans doute celui qui fut institué en 1953 par la convention européenne des droits de

de belangrijkste van Europa. Sinds de oprichting ervan 46 jaar geleden, geeft het Europees Hof voor de rechten van de mens onveranderd blijk van een doeltreffendheid zonder weerga. Op 1 november 1998 had het Hof meer dan 1 000 bindende arresten en beslissingen gewezen. Die rechtspraak is gezaghebbend in heel Europa en zelfs daarbuiten.

Dit mechanisme werd onlangs hervormd met het oog op nog meer openheid, nog meer doeltreffendheid en een grotere capaciteit. Op 1 november 1998 trad immers protocol n^o 11 bij het EVRM in werking, dat aanzienlijke verbeteringen aanbracht in het mechanisme tot bescherming van de rechten van de mens. Nieuw is dat de rechtzoekende zich nu rechtstreeks mag richten tot het Europees Hof voor de rechten van de mens, dat een permanente internationale instelling is geworden. De Raad van Europa, de lidstaten ervan en het Hof hebben wezenlijke inspanningen geleverd om die hervorming te doen slagen. Zij begint nu de eerste vruchten af te werpen, zoals blijkt uit de jongste statistieken van de activiteiten van het Hof. Die tendens zal in de toekomst ongetwijfeld uitbreiding nemen.

Een andere bijzonderheid van dit mechanisme is dat het nagenoeg het hele continent behelst, wat momenteel neerkomt op 41 verdragsluitende Staten. In een dermate fundamentele aangelegenheid als die van de rechten van de mens, is dat een zeer betekenisvol resultaat, dat uiting geeft aan de indertijd duidelijk door de lidstaten van de Raad van Europa geformuleerde wil tot een spoedige integratie van alle nieuwe Europese democratieën te komen.

Dankzij die nieuwe verworvenheid zijn de rechten van de mens, via het EVRM-mechanisme, daadwerkelijk algemeen geldend geworden in het Europa van vandaag. Via het begrip « mensenrechten » geeft Europa immers aan dat het iedere mens waardevol vindt. Die stelling verdedigt het dan ook onophoudelijk op de internationale scène, met name in het raam van de Verenigde Naties tegenover Staten die een andere opvatting over mensenrechten aankleven.

Daarom mag die verworvenheid in geen geval verloren gaan. Ze is het resultaat van jarenlange inspanningen van de betrokken Staten om de naweën van het communisme te overwinnen en te voldoen aan de eisen die voortvloeien uit de jurisprudentie van het Hof.

In dat verband dient men beducht te zijn voor het gevaar dat sommigen — zoniet luidop, dan toch in stilte — vrezen :

— Ten eerste is er het gevaar van een verlaging van de normen. De vrees daarvoor is zwaar gaan doorwegen in de discussies, maar berust zowel op rationele als op irrationele elementen. Allereerst zouden wij het ongehoord vinden uitspraak te doen op grond van vermeende bedoelingen. De kwestie vergt integendeel een omzichtige en nauwgezette aanpak. Afgaande op de meest

l'homme. En 46 ans d'existence, il a fait preuve et continue de faire preuve d'une efficacité sans précédent. Au 1^{er} novembre 1998, la Cour avait rendu plus de 1 000 arrêts et décisions obligatoires, lesquels constituent une jurisprudence qui fait autorité partout en Europe et même au-delà.

Ce système vient d'être réformé pour le rendre encore plus ouvert, plus efficace et capable de traiter un plus grand nombre d'affaires. Au 1^{er} novembre 1998, en effet, est entré en vigueur le protocole 11 à la convention qui apporte des améliorations importantes au mécanisme de protection des droits de l'homme. Désormais, le justiciable bénéficie d'un droit d'accès direct à la Cour européenne des droits de l'homme qui est devenue une juridiction internationale permanente. Le Conseil de l'Europe, ses États membres et la Cour ont consenti des efforts substantiels pour assurer la réussite de cette réforme. À présent, ils commencent à porter leurs fruits, comme en témoignent les derniers chiffres sur l'activité de la Cour. Nul doute que ce mouvement continuera de s'amplifier.

Une autre particularité du système se situe dans le fait qu'il englobe presque tout le continent, soit actuellement 41 États contractants. Il s'agit là d'un acquis très important qui reflète, sur un terrain aussi fondamental que celui des droits de l'homme, la volonté politique — clairement exprimée par tous les États membres du Conseil de l'Europe — d'intégrer rapidement toutes les nouvelles démocraties européennes.

Cette nouvelle réalité permet que se concrétise aujourd'hui en Europe, à travers le mécanisme de la convention, l'universalité des droits de l'homme, cette notion qui traduit la conception européenne de la valeur de toute personne humaine, et que cette même Europe prône sans relâche sur la scène internationale, notamment à l'ONU, face à des États qui ont une autre conception des droits de l'homme.

Il faut donc veiller à ne pas briser cet acquis, qui représente l'aboutissement d'années d'efforts, de la part des États concernés, pour surmonter les séquelles du communisme et satisfaire aux standards qui ressortent de la jurisprudence de la Cour.

À cet égard, il convient d'être attentif à une double crainte qui a parfois été exprimée, sinon tout haut, du moins tout bas :

— La première est celle de l'abaissement des standards. Cette crainte est devenue un argumentaire très puissant, avec tout ce qu'un argumentaire contient de rationnel et d'irrationnel. Nous pensons, tout d'abord, qu'il ne faut pas faire de procès d'intention, mais scruter les faits avec vigilance, avec exigence. À notre avis, la jurisprudence la plus récente de la Cour ne fournit

recente jurisprudentie is er volgens ons hoegenaamd geen reden om aan te nemen dat het Hof die normen zou hebben afgezwakt of « verwaterd », als gevolg van de nieuwe toetredingen tot het EVRM. Het tegenovergestelde is veeleer waar. In zijn arrest *Selmouni tegen Frankrijk* van 28 juli 1999, heeft het Hof bijvoorbeeld mishandelingen die voorheen slechts als « onmenselijke en vernederende behandelingen » werden beschouwd, nu als « marteling » gekwalificeerd. Het Hof was op dit punt van mening dat « de steeds hoger wordende eisen op het gebied van bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden, parallel en onvermijdelijk een steeds strengere beoordeling van inbreuken op fundamentele waarden in democratische samenlevingen met zich meebrengen ». Voorts vragen wij ons af of het vraagstuk wel in de juiste context wordt geplaatst. De kamers van het Hof, zowel als de diverse eenheden, krijgen te maken met tal van zaken met betrekking tot de landen van Centraal- en Oost-Europa. We zien niet in wat het Hof ertoe zou brengen de normen te versoepelen. Voor wie of wat zou het dat moeten doen? Als er zich dan al problemen voordoen, dan is dat veeleer in een vroeger stadium, op het ogenblik dat nieuwe lidstaten tot de Raad van Europa toetreden, maar die toetreding is het gevolg van een collectieve politieke keuze. Ook in een later stadium zijn problemen niet uit te sluiten, bijvoorbeeld op het niveau van het Comité van ministers dat moet toezien op de tenuitvoerlegging van de arresten van het Hof (artikel 46 van het verdrag).

— Ten tweede bestaat er ongerustheid over het aanpassingsvermogen van het verdrag aan de evolutie van de moderne samenleving. Enerzijds kan het verdrag zelf aanleiding geven tot nieuwe grondrechten, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de thans aan de gang zijnde voorbereidende werkzaamheden met het oog op protocol n° 12, waarvan de goedkeuring wellicht volgend jaar plaatsvindt en dat een algemene non-discriminatieclausule zou bevatten. Overigens toont de jurisprudentie van het Hof aan dat die vrees ongegrond is. In zijn rechtspraak heeft het Hof reeds ten overvloede aangetoond dat het in staat is het verdrag op dynamische en evolutieve wijze te interpreteren, zodat het ook toepasbaar is op nieuwe vraagstukken, zoals het asielrecht, de ontwikkelingen op het vlak van de telecommunicatie, de bescherming van het milieu en de volksgezondheid, de bescherming van persoonsgegevens enzovoort. Het Hof heeft al herhaalde malen gesteld dat het verdrag een levend instrument is, waarvan de interpretatie aan de huidige levensomstandigheden moet worden getoetst. Van die ingesteldheid geeft het Hof dagelijks de bevestiging.

pas de base pour affirmer qu'elle aurait affaibli ou « dilué » ses standards sous l'effet des nouvelles adhésions à la convention. C'est plutôt le contraire qui est vrai. Ainsi, par exemple, dans son arrêt *Selmouni contre France* du 28 juillet 1999, la Cour a qualifié de « torture » des mauvais traitements qui anciennement passaient seulement pour des « traitements inhumains et dégradants ». Elle a affirmé à cet égard que « le niveau d'exigence croissant en matière de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales impliquait, parallèlement et inéluctablement, une plus grande fermeté dans l'appréciation des atteintes aux valeurs fondamentales des sociétés démocratiques ». Ensuite, nous nous demandons si le problème est bien posé. Nous avons de multiples affaires, que ce soit dans les chambres de la Cour ou dans les unités, qui concernent les pays d'Europe centrale et orientale. Nous ne voyons pas la nécessité, pour la Cour, d'abaisser les standards : pour qui et pour quoi ? Le problème serait plutôt, en amont, au niveau de l'adhésion de nouveaux États membres au Conseil de l'Europe mais il s'agit là d'un choix politique collectif, ou, en aval, au niveau du Comité des ministres chargé de surveiller l'exécution des arrêts de la Cour (article 46 de la convention).

— La seconde crainte concerne l'adaptation de la convention aux évolutions de la société moderne. D'un côté, la convention elle-même peut s'ouvrir à de nouveaux droits fondamentaux ainsi qu'en témoigne, par exemple, les travaux en cours quant à un futur protocole 12 qui contiendrait une clause générale de non-discrimination et qui pourrait être adopté l'année prochaine. Ensuite, la jurisprudence de la Cour montre que cette crainte n'est pas fondée. Elle offre, en effet, de nombreux exemples où la convention a été interprétée de façon dynamique et évolutive, afin de s'appliquer à des problèmes nouveaux touchant, par exemple, au droit d'asile, aux télécommunications, à la protection de l'environnement et de la santé, à la protection des données, etc. La Cour a souvent affirmé que la convention est un instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles; elle en fournit tous les jours de nouvelles confirmations.

b) *Het acquis van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen*

Ook de Europese Gemeenschappen leveren een bijdrage aan al die verworvenheden. In principe staat het recht van de Europese Gemeenschappen weliswaar buiten de door de Raad van Europa ingestelde rechtsorde, maar de eerbiediging van de grondrechten, zoals zij met name in het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens zijn opgenomen, behoort, in de ogen van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HJEG), sinds lang tot de algemene beginselen van communautair recht waarvan het de toepassing moet garanderen. Het Hof van Justitie heeft immers de door het Europees Hof voor de rechten van de mens gegeven interpretatie van het verdrag grotendeels gevolgd, voorzover ze bestond. Daardoor geeft het HJEG aan hoe belangrijk het is te blijven zorgen voor een coherente bescherming van de grondrechten in Europa, ondanks het dualisme tussen rechtsorde en gerechtelijk bestel.

Het spreekt echter voor zich dat de grondrechten pas hun nut bewijzen, als er gedegen rechtsmiddelen voorhanden zijn die de eerbiediging ervan op justitieel vlak waarborgen. In dat opzicht vertoont de huidige situatie evenwel een lacune : de instanties van de Europese Gemeenschappen zijn formeel niet onderworpen aan het verdrag, terwijl alle EU-lidstaten dat wel zijn, ook bij de tenuitvoerlegging van communautaire bepalingen. Uiteraard past het HJEG het verdrag toe, maar het gaat daarbij om een zuiver praetoriaans initiatief, dat bijgevolg qua rechtszekerheid niet veel voldoening schenkt. Bovendien is het HJEG niet bevoegd om controle uit te oefenen over het primaire Gemeenschapsrecht. Ten slotte voorziet het Gemeenschapsrecht niet in een individueel klachtenrecht voor particulieren die de verenigbaarheid van een Gemeenschapshandeling met het verdrag voor het HJEG willen aanvechten.

Het is dus perfect mogelijk dat een gemeenschaps-handeling aan elke controle door het HJEG inzake de verenigbaarheid met het EVRM ontsnapt en op een later tijdstip door het Europees Hof voor de rechten van de mens wordt afgekeurd, aangezien zij ook valt onder de rechtsorde van een door het EVRM gebonden Staat. Dat is precies wat gebeurde in de zaak Matthews waarin, op 18 februari 1999, het Verenigd Koninkrijk door het Europees Hof verantwoordelijk werd gesteld voor de gevolgen die de toepassing van een bepaling uit het primaire Gemeenschapsrecht heeft gehad voor de interne rechtsorde van het land. Het betrof hier met name de uitsluiting van de inwoners van Gibraltar van deelname aan de verkiezingen voor het Europees Parlement.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat van het handvest wordt verwacht dat het voor dit soort lacunes en/of onvolkomenheden een oplossing aanreikt. Het is evenwel van het grootste belang dat het handvest een plaats

b) *L'acquis de la Cour de Justice des Communautés européennes*

Les Communautés européennes aussi participent à cet acquis. Alors que le droit des Communautés européennes est, en principe, « étranger à l'ordre juridique institué par le Conseil de l'Europe », la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) a, de longue date, affirmé que le respect des droits fondamentaux, tels qu'ils sont notamment exprimés dans la convention européenne des droits de l'homme, appartiennent aux principes généraux du droit communautaire que la Cour applique. En outre, la Cour de Justice a largement suivi, là où elle existait, l'interprétation de la convention donnée par la Cour européenne des droits de l'homme. La CJCE démontre ainsi très clairement l'importance du maintien de la cohérence de la protection des droits fondamentaux en Europe, nonobstant le dualisme juridique et juridictionnel européen.

Mais, il va de soi que l'utilité présente des droits fondamentaux est à la mesure des voies de recours qui permettent d'en réclamer le contrôle juridictionnel. De ce point de vue, la situation actuelle présente toutefois des lacunes. Les organes des Communautés européennes ne sont pas formellement soumis à la convention, alors que tous les États membres de l'Union européenne le sont, et cela même quand ils mettent en œuvre des dispositions de droit communautaire. Certes, la CJCE applique la convention mais il s'agit là d'une initiative purement prétorienne et dès lors peu satisfaisante du point de vue de la sécurité juridique. De plus, la CJCE ne peut contrôler le droit communautaire primaire. Enfin, le droit communautaire ne prévoit pas de droit de recours individuel au profit des particuliers qui voudraient mettre en cause, devant la CJCE, la compatibilité d'un acte communautaire avec la convention.

Un acte communautaire peut donc parfaitement échapper à tout contrôle de « conventionnalité » par la CJCE et se voir ensuite censurer par la Cour européenne des droits de l'homme, en tant qu'il fait partie de l'ordre juridique d'un État partie à la convention. C'est exactement ce qui s'est passé dans l'affaire Matthews où, le 18 février 1999, le Royaume-Uni a été tenu pour responsable, par la Cour européenne, des effets dans son ordre juridique interne d'une disposition du droit communautaire primaire, en l'occurrence celle qui prive les habitants de Gibraltar du droit de participer aux élections pour le Parlement européen.

On comprend donc aisément que la charte des droits fondamentaux soit appelée à remédier à ce genre de lacunes et/ou d'insuffisances. Il est toutefois de la plus grande importance que la charte trouve sa place parmi

krijgt tussen de internationale stelsels tot bescherming van de mensenrechten en dat het tot een harmonieuze wisselwerking met die andere stelsels komt. Het komt er hoe dan ook op aan te voorkomen dat de rechtzoekenden geconfronteerd worden met een wildgroei aan stelsels, die kan leiden tot incoherente of zelfs tegenstrijdige resultaten. De grondrechten zijn te belangrijk om niet toe te zien op een coherente toepassing ervan. Elke incoherentie zou de positie ervan immers verzwakken.

Indien het handvest bovendien de indruk zou wekken een alternatief Europees stelsel voor de bescherming van grondrechten te willen opbouwen, zou dat politiek wel eens kunnen worden beschouwd als « het laten vallen » van Staten die geen lid van de EU zijn. Dat zou een nieuwe kloof doen ontstaan in Europa en het idee versterken dat de inhoud van de grondrechten kan worden aangepast aan, met name, de economische situatie van de Staten die voor de bescherming van die rechten dienen in te staan. Een dergelijke evolutie zou indruisen tegen de traditioneel door Europa verdedigde opvatting volgens welke de mensenrechten algemeen geldend zijn, en zou op zijn beurt Europa's internationale geloofwaardigheid onherstelbaar aantasten, als het erop aan komt de algemene gelding van de mensenrechten te bepleiten. Europa zou immers het verwijt krijgen zelf verschillende maatstaven aan te leggen.

Daarom moet ervoor worden gezorgd dat het handvest, alsook de tenuitvoerlegging ervan, in het stelsel van het EVRM passen.

2. Mogelijkheden tot een harmonieuze integratie

Volgens de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad in Keulen (3-4 juni 1999) zal het handvest eerst plechtig worden afgekondigd en zal vervolgens de mogelijkheid worden bestudeerd om het handvest juridisch bindend te maken, bijvoorbeeld door opname in de oprichtingsverdragen.

Terzake zijn derhalve tal van hypothesen denkbaar.

2.1. *Het handvest als plechtige verklaring*

De eerste hypothese is die van een juridisch niet-bindende, plechtige verklaring. Op grond daarvan zou het handvest een status hebben die vergelijkbaar is met die van de Universele Verklaring van de rechten van de mens van de Verenigde Naties. Rechtzoekenden zouden zich er niet direct op kunnen beroepen, maar het zou richting geven aan de activiteiten van alle overheidsinstanties in Europa, zowel nationaal als communautair. Meer in het bijzonder zou het verdrag een belangrijk ijkpunt zijn voor alle rechterlijke instanties die nationaal of gemeenschapsrecht moeten interpreteren. In dat geval zou er geen twijfel bestaan over het aanvullende karakter van het handvest tegenover het EVRM.

les autres systèmes internationaux de protection des droits de l'homme et que son interaction avec ceux-ci soit harmonieuse. Il faut en effet éviter que les justiciables se retrouvent devant une multiplicité de systèmes qui risquent de mener à des résultats incohérents voire incompatibles. Les droits fondamentaux sont trop importants pour ne pas veiller à ce qu'ils soient mis en œuvre de façon cohérente. Toute incohérence, en effet, les affaiblirait.

En outre, si la charte devait passer pour créer un système européen alternatif de protection des droits fondamentaux, cela risquerait d'être perçu, politiquement, comme une forme de « lâchage » des États non-membres de l'Union européenne, ce qui créerait un nouveau clivage en Europe et accrédirait l'idée selon laquelle le contenu des droits fondamentaux est modulable en fonction notamment de la situation économique des États appelés à les protéger. Cela irait à l'encontre de toute la tradition européenne de défense de l'universalité des droits de l'homme et priverait l'Europe de toute crédibilité sur la scène internationale quand elle prône l'universalité des droits de l'homme. Elle se verrait en effet reprocher d'entretenir elle-même plusieurs standards.

Il faut donc veiller à ce que la charte et sa mise en œuvre s'intègrent dans le système de la convention.

2. Des voies d'intégration harmonieuse

Les conclusions de la présidence du Conseil européen de Cologne (3-4 juin 1999) prévoient que la charte sera d'abord solennellement proclamée et qu'ultérieurement sera étudiée la possibilité de la rendre juridiquement contraignante, par exemple en l'introduisant dans les traités fondateurs.

Plusieurs hypothèses sont dès lors envisageables.

2.1. *La charte comme déclaration solennelle*

Dans la première hypothèse, celle d'une déclaration solennelle juridiquement non obligatoire, la charte aurait un statut comparable à celui de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies. Les justiciables ne pourraient s'en prévaloir directement, mais elle orienterait l'activité de toutes les autorités publiques en Europe, nationales et communautaires, et servirait en particulier de référence importante à toutes les juridictions appelées à interpréter le droit national ou communautaire. En pareil cas, la complémentarité entre la charte et la convention serait évidente.

2.2. Een juridisch bindend handvest

Opteert men daarentegen voor een juridisch bindend handvest met een eigen controlemechanisme, dan kunnen er fundamentele coherentieproblemen ontstaan tussen de op grond van beide stelsels genomen beslissingen. Zeker als de twee stelsels niet op elkaar zijn afgestemd, bestaat het gevaar dat het handvest niet als een aanvulling op, maar als een alternatief voor het EVRM wordt gezien.

Om dat te voorkomen, is er nood aan coördinatie of interactie tussen die twee juridische instrumenten. Dat kan op twee manieren :

2.2.1. Een verwijzing naar het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens

Een eerste manier bestaat erin het handvest te voorzien van een uitdrukkelijke verwijzing naar het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, zoals dat wordt geïnterpreteerd door het Europees Hof voor de rechten van de mens. Het gevolg daarvan zou zijn dat de rechtsinstantie die met de interpretatie van het handvest is belast, rekening zou moeten houden met de rechtspraak van het Europees Hof. In dat geval zou het Europees Hof niet kunnen controleren of de interpretatie van het handvest al dan niet overeenstemt met het verdrag. Evenmin biedt een dergelijke verwijzing een oplossing voor het probleem dat de communautaire instanties niet onderworpen zijn aan het EVRM, in tegenstelling tot de lidstaten, die in de plaats van die instanties voor het Europees Hof voor de rechten van de mens rekenschap moeten afleggen over de gevolgen van de toepassing van het Gemeenschapsrecht in hun interne rechtsorde. Uitgerekend dat probleem heeft zich onlangs voorgedaan in de bovengenoemde zaak Matthews.

2.2.2. De toetreding tot het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens

Een tweede manier bestaat erin de opname van het handvest in de verdragen te koppelen aan de toetreding van de Europese Gemeenschappen tot het verdrag. Een dergelijk initiatief heeft volgens ons twee voordelen en een nadeel. Hoe dan ook geeft het verdrag een positieve impuls aan de bescherming van de grondrechten.

a) *Een weg te werken nadeel*

De toetreding van de Europese Gemeenschappen tot het verdrag veronderstelt een wijziging van de oprichtingsverdragen. Een en ander vloeit voort uit de

2.2. Une charte juridiquement obligatoire

Si en revanche la charte devait devenir juridiquement obligatoire et être dotée de son propre mécanisme de contrôle, la question essentielle qui se pose est celle de la cohérence entre les décisions en provenance des deux systèmes. Si ceux-ci ne sont pas coordonnés, la charte risquerait alors de passer, non pas pour un complément, mais pour une alternative à la convention.

Pour l'éviter, il faut penser à instituer des mécanismes de coordination ou d'interaction entre ces deux instruments juridiques. À cet égard, deux voies sont envisageables :

2.2.1. Une référence à la convention européenne des droits de l'homme

La première voie est celle où la charte se référerait explicitement à la convention européenne des droits de l'homme telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme. Cela aurait pour effet que la juridiction chargée d'interpréter la charte devrait tenir compte de la jurisprudence de la Cour européenne. Dans cette hypothèse, toutefois, la conformité à la convention de l'interprétation de la charte ne serait pas soumise au contrôle de la Cour européenne. De plus, cela ne résoudrait pas le problème provenant du fait que les organes communautaires ne sont pas soumis à la convention, à la différence des États membres, lesquels ont à répondre, devant la Cour européenne des droits de l'homme, en lieu et place des organes communautaires, des effets du droit communautaire dans leur ordre juridique interne. C'est là en effet le problème qui s'est récemment posé dans l'affaire Matthews que nous venons d'évoquer.

2.2.2. L'adhésion à la convention européenne des droits de l'homme

La seconde voie consisterait à prévoir que l'intégration de la charte dans les traités s'accompagne de l'adhésion des Communautés européennes à la convention. Une telle initiative présenterait, à notre avis, un double intérêt mais elle se heurterait aussi à un obstacle. Cependant, elle n'empêcherait nullement que la charte représente une « valeur ajoutée » dans la protection des droits fondamentaux.

a) *Un obstacle surmontable*

L'adhésion des Communautés européennes à la convention suppose une modification des traités fondateurs. Tel est le sens — mais aussi la portée — de l'avis 2/94

betekenis en draagwijdte van de door het Hof van Justitie op 28 maart 1996 gewezen opinie 2/94. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat het verdrag van Amsterdam geen stappen in die richting heeft gezet. Voorts is het duidelijk dat het forum waaraan de redactie van het handvest is opgedragen, niet bevoegd is om de verdragen te wijzigen. De conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad in Keulen bepalen echter dat onderzocht dient te worden of en — zo ja — hoe het handvest in de verdragen kan worden opgenomen. Als dus de opname van het handvest onmogelijk is zonder een wijziging van de verdragen, dan zou die wijziging tevens alle begeleidingsmaatregelen dienen te omvatten die nodig zijn om die opname tot een goed einde te brengen. Niets belet het forum om daarover aanbevelingen te formuleren.

In het licht daarvan zou de uitwerking van het handvest moeten worden aangegrepen om de Europese Gemeenschappen de bevoegdheid te geven zelf te beslissen of zij al dan niet toetreden tot het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. De goedkeuring van het handvest zou passen in een ruimere evolutie die uiteindelijk moet uitmonden in veel meer dan alleen maar de toetreding tot het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de bijbehorende protocollen. Zo zou een en ander er ook toe moeten leiden dat de Europese Gemeenschappen toetreden tot het Europees Sociaal handvest van 18 oktober 1961 (herzien in 1996), alsook tot andere akten van de Raad van Europa die, gelet op de EG-bevoegdheden, bij zulke toetreding gebaat zouden zijn.

b) *Twee voordelen*

Meer coherentie

Zonder het nut van het handvest in twijfel te trekken, kan worden gesteld dat de toetreding borg zou staan voor coherentie in de bescherming van de grondrechten in Europa. Ten eerste zou het handvest niet als een alternatief voor het verdrag doorgaan, maar voor een aanvulling erop, zoals artikel 53 van het verdrag dat voor Staten bepaalt. Vervolgens zou het Europees Hof voor de rechten van de mens controle kunnen uitoefenen op de interpretatie die het verdrag naar aanleiding van de toepassing van het handvest meekrijgt. Aldus zou een perfecte harmonie ontstaan tussen beide rechtsinstrumenten, wat dan weer in het belang is van alle Europese burgers.

Men zou kunnen stellen dat die coherentie en die harmonie nu al een feit zijn, doordat het HJEG zich, via de toepassing van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, houdt aan de door het Europees Hof voor de rechten van de mens gegeven interpretatie. Het valt evenwel niet uit te sluiten dat beide Europese rechtscollages een uiteenlopende lezing zullen geven aan sommige bepalingen van het verdrag, dat een van de uitgangspunten moet worden bij

rendu le 28 mars 1996 par la CJCE. En outre, le traité d'Amsterdam ne s'est pas engagé dans cette voie. Il est clair, par ailleurs, que l'enceinte chargée de la rédaction de la charte n'a pas le pouvoir de modifier les traités. Cependant, les conclusions de la présidence du Conseil européen de Cologne prévoient qu'« il faudra examiner si et, le cas échéant, la manière dont la charte pourrait être intégrée dans les traités ». Si donc l'intégration de la charte suppose nécessairement une modification des traités, celle-ci devrait englober aussi toutes les mesures d'accompagnement nécessaires à la réussite de cette intégration. Rien n'empêche l'enceinte de formuler des recommandations à ce sujet.

Dans cette optique, l'élaboration de la charte pourrait être l'occasion de créer, dans le chef des Communautés européennes, la compétence qui leur permettrait d'envisager leur adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme. L'adoption de la charte serait un élément d'un processus plus vaste devant déboucher sur l'adhésion non seulement à la Convention européenne des droits de l'homme et à ses protocoles, mais aussi à la charte sociale européenne du 18 octobre 1961 (révisée en 1996) ainsi qu'à d'autres instruments du Conseil de l'Europe à l'égard desquels l'adhésion des Communautés européennes présente un intérêt, compte tenu des compétences qu'elles exercent.

b) *Un double intérêt*

Une cohérence accrue

Sans mettre en cause l'utilité de la charte, l'adhésion aurait l'avantage d'assurer une cohérence dans la protection des droits fondamentaux en Europe. Tout d'abord la charte ne passerait pas pour une alternative à la convention, mais pour un complément à celle-ci, sur le mode de ce que prévoit l'article 53 de la convention pour les États. Ensuite, la Cour européenne des droits de l'homme exercerait le contrôle de l'interprétation de la convention faite à l'occasion de l'application de la charte, ce qui assurerait une parfaite harmonie entre ces deux instruments, dans l'intérêt de tous les citoyens européens.

Certes, cette cohérence et cette harmonie se trouvent dès à présent réalisées par le fait que, en appliquant la convention européenne des droits de l'homme, la CJCE se conforme à l'interprétation qu'en donne la Cour européenne. Toutefois, on ne peut exclure que certaines dispositions de la convention, laquelle est appelée à constituer une des bases de la rédaction de la charte, donnent lieu à des interprétations divergentes entre les deux juridictions européennes. Certaines

de opstelling van het handvest. Dat is bijvoorbeeld al het geval geweest inzake het begrip « domicile » of de vrijwaring tegen zelfbeschuldiging. Dat risico op uiteenlopende of tegengestelde interpretaties mag noch worden overschat, noch worden onderschat. Wel zou het groter kunnen worden naarmate het HJEG zich meer moet uitspreken over, bijvoorbeeld, het recht op asiel of immigratie. Stuk voor stuk aangelegenheden waar het Europees Hof voor de rechten van de mens al vaak mee te maken heeft gehad en waarover dus al een niet te veronachtzamen rechtspraak voorhanden is.

Iedere vorm van incoherentie zou de rechtszekerheid in het gedrang brengen, alsook de grootste verwarring zaaien bij de publieke opinie. Die verwarring zou dan nog eens toenemen doordat de lidstaten van de Europese Unie aan het gezag van het Europees Hof voor de rechten van de mens onderworpen blijven en voor dit Hof ook rekenschap moeten afleggen over de toepassing van het gemeenschapsrecht in hun nationale rechtsorde.

Een onafhankelijke derde

Het tweede voordeel is van een andere, wellicht fundamentele, aard. Uit een institutioneel oogpunt verschilt het HJEG amper van elk ander opperste gerechtshof van een Staat die, naast het nationale recht, ook het verdrag toepast en zich zodoende schikt naar de interpretatie die het Europees Hof eraan geeft. Een en ander betekent niet dat de Staat of de betrokken rechtsinstantie de rechtspraak van het Europees Hof naast zich neer mag leggen. *Mutatis mutandis* en op grond van het internationaal recht zou dat ook moeten gelden voor het HJEG.

We mogen immers niet voorbijgaan aan een beginsel dat tegelijk ook een wezenlijke vereiste vormt van het hedendaagse volkenrecht, met name dat de nationaal georganiseerde bescherming van grondrechten slechts geloofwaardig is als ze onder de controle staat van een internationale instantie die de functie van objectieve en onafhankelijke derde vervult. Net zoals de constitutionele en hoogste jurisdicties van de verdragssluitende Staten niet als dergelijke onafhankelijke derden kunnen worden beschouwd wanneer ze zich over handelingen van hun eigen autoriteiten moeten buigen, zo ook kan het HJEG die rol niet vervullen ten aanzien van communautaire besluiten, omdat het zelf een gemeenschapsinstantie is die deel uitmaakt van het gemeenschapsstelsel. Zoals alle andere gemeenschapsinstanties is het Hof aldus onttrokken aan iedere vorm van externe controle, zelfs en in het bijzonder wanneer het gaat om grondrechten.

c) Een toegevoegde waarde

Ten slotte zij eraan herinnerd dat de toetreding de gemeenschapsinstellingen of de lidstaten van de

sont apparues comme, par exemple, en ce qui concerne la notion de domicile ou encore le droit de tout accusé de ne pas s'auto-incriminer. Il ne faut ni surestimer ce risque de divergence ou de contrariété, ni le sous-estimer. Mais il pourrait aller croissant lorsque la CJCE connaîtra, par exemple, des questions relatives au droit d'asile ou à l'immigration, domaines dans lesquels la Cour européenne des droits de l'homme a été souvent sollicitée et dans lesquels elle a développé une jurisprudence importante.

Toute incohérence serait dommageable sur le plan de la sécurité juridique et elle créerait la plus grande confusion dans l'opinion. Cette confusion serait encore augmentée par le fait que les États membres de l'Union européenne restent soumis à la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme et répondent aussi devant celle-ci de la mise en œuvre, dans leurs ordres juridiques respectifs, du droit communautaire.

Un tiers indépendant

Le second intérêt est d'un autre ordre, peut-être plus fondamental. D'un point de vue institutionnel, la CJCE ne se distingue guère de toute autre juridiction suprême d'un État qui, en plus d'appliquer le droit national, applique aussi la convention en se conformant à l'interprétation qu'en donne la Cour européenne. Cela ne soustrait pas l'État ou la juridiction concernée à la juridiction de la Cour européenne. Il devrait en aller de même, *mutatis mutandis*, de la CJCE, pour des raisons qui tiennent au droit international lui-même.

Il y a, en effet, un principe qui est aussi une exigence fondamentale du droit des gens contemporain : la garantie nationale des droits fondamentaux doit se réaliser, pour être crédible, sous le contrôle d'une instance internationale assumant le rôle du tiers objectif et indépendant. Tout comme les juridictions suprêmes et constitutionnelles des États nationaux ne peuvent assumer cette fonction quand elles se trouvent en cause des actes de leurs propres autorités, la CJCE ne peut le faire à l'égard d'actes communautaires, car elle est elle-même un organe communautaire intégré dans l'édifice communautaire. Comme tous les autres organes communautaires, elle se voit ainsi soustraite à tout contrôle extérieur, même et surtout quand il s'agit de droits fondamentaux.

c) Une valeur ajoutée

Il faut rappeler, enfin, que l'adhésion n'aurait nullement pour effet d'empêcher les institutions communau-

Europese Unie geenszins belet om verder te gaan dan de in het verdrag opgenomen standaardvereisten. In het belang van de bescherming van de mensenrechten ware het zelfs wenselijk dat het handvest het beschermingsniveau van het verdrag overtreft; per slot van rekening garandeert het EVRM slechts gezamenlijke minimumvereisten. Artikel 53 van het verdrag bepaalt overigens uitdrukkelijk dat de verdragsluitende Staten hun onderdanen een hoger beschermingsniveau mogen bieden. In tal van domeinen doen vele Staten dat dan ook.

3. Het begrip « grondrechten »

Grondrechten of mensenrechten zijn, per definitie, rechten die iedere mens, in zijn hoedanigheid van mens, toebehoren, los van iedere andere overweging omtrent zijn geografische, economische, dan wel culturele situatie. Het zijn bovendien afdwingbare rechten, wat betekent dat ze voldoende geconcretiseerd moeten zijn, zodat eenieder zich er voor een rechter op kan beroepen. Het zou dus niet opgaan rechten als grondrechten of mensenrechten te erkennen, als niet iedereen ze voor een rechter mag afdwingen, want dat zou haaks staan op de essentie van het begrip « grondrechten » en leiden tot een banalisering en een ontwaarding ervan. De grondrechten zouden, met andere woorden, hun kracht en betekenis verliezen, te weten : hun algemene gelding.

Daarom moet er bij de opstelling van het handvest op worden toegezien geen rechten op te nemen die worden voorbehouden aan een bepaalde categorie van personen — zoals de burgers van de Europese Unie — of die onafdwingbaar zijn, zoals programmatische rechten. Natuurlijk is de Europese Unie vrij om alle rechten te erkennen die ze maar wil en ten gunste van wie ze maar wil. Wel zouden die rechten dan niet als fundamenteel mogen worden bestempeld en evenmin mogen worden opgenomen in een overeenkomstige lijst, zo niet iedereen (die onder de toepassing van het gemeenschapsrecht valt) ze voor een rechter kan inroepen.

Daarentegen spreekt het voor zich dat iedere vooruitgang die het handvest kan teweeg brengen inzake de erkenning van de grondrechten, moet worden aangemoedigd, omdat zulks algemeen ten goede zal komen aan de internationale bescherming van de mensenrechten. Die positieve effecten zullen beslist voelbaar zijn tot in Straatsburg, zowel wat de interpretatie van het verdrag als wat de opstelling van de toekomstige aanvullende protocollen betreft. Daarom moeten we de hoop koesteren dat het handvest tot een vooruitgang van de bescherming van de mensenrechten in heel Europa leidt.

taires ou les États membres de l'Union européenne de dépasser les standards de la convention. Dans l'intérêt de la protection des droits de l'homme, il faut même souhaiter que la charte dépasse le niveau de protection de la convention qui, après tout, ne fait que garantir un standard minimum commun. Dans son article 53, la convention prévoit d'ailleurs explicitement que les États contractants peuvent offrir une protection plus élevée à leurs ressortissants, et beaucoup le font dans de multiples domaines.

3. La notion de « droits fondamentaux »

Par définition, les droits fondamentaux ou les droits de l'homme sont les droits qui s'attachent à toute personne humaine, en sa qualité de personne humaine, indépendamment de tout autre critère en rapport avec sa situation géographique, économique ou culturelle. Ce sont en outre des droits justiciables, c'est-à-dire des droits suffisamment concrétisés, dont toute personne peut se prévaloir devant un juge. Consacrer, comme droits fondamentaux ou droits de l'homme, des droits qui ne seraient pas susceptibles d'être invoqués par toute personne devant un juge constituerait la négation même de la notion de droits fondamentaux et aboutirait ainsi à banaliser et dévaloriser la notion, c'est-à-dire à la priver de ce qui fait sa force et son sens : son universalité.

Telle est la raison pour laquelle il faudra veiller, en rédigeant la charte, à ne pas y inclure des droits qui seraient réservés à une certaine catégorie de personnes — tels les citoyens de l'Union européenne — ou dépourvus de justiciabilité, tels des droits à caractère programmatique. Rien n'empêche, bien entendu, l'Union européenne de reconnaître les droits qu'elle veut à qui elle veut. Simplement, il conviendrait d'éviter de les qualifier de droits fondamentaux et de les inclure dans une liste correspondante si on ne permet pas à toute personne (relevant du droit communautaire) de s'en prévaloir devant un juge.

Il va sans dire, en revanche, que toute avancée que pourra opérer la charte dans la reconnaissance de nouveaux droits fondamentaux ainsi entendus doit être encouragée, car elle profitera à l'ensemble de la protection internationale des droits de l'homme, en particulier aussi à Strasbourg, tant au niveau de l'interprétation de la convention que de la rédaction des futurs protocoles appelés à la compléter. C'est dans cet esprit qu'il faut souhaiter que la charte fasse progresser la protection des droits fondamentaux dans toute l'Europe.

VI. — GEDACHTEWISSELING

De heer Karel De Gucht, Vlaams volksvertegenwoordiger, stelt dat de rechtvaardiging voor het opstellen van het Charter van de rechten niet de versterking van de bescherming van de grondrechten van de burger kan zijn. De rechtsbescherming van het individu is binnen de Unie reeds op een zeer samenhangende wijze ontwikkeld door het Europees Hof van Justitie. De echte rechtvaardigingsgrond ligt volgens hem in de legitimiteit van de EU, in de overstap van een economische naar een politieke Unie en in de herkenbaarheid van de burger in een Europees rechtssysteem.

Hieruit volgt dat het charter moet worden opgenomen in de verdragen en niet mag beperkt blijven tot een verklaring. Dit moet van bij het begin van de werkzaamheden van het Forum duidelijk worden gesteld.

Verder moet de burger de mogelijkheid krijgen om dit charter rechtstreeks voor het Hof van Justitie te kunnen invoeren.

Wat betreft het tijdsperspectief, stelt de heer De Gucht dat het opzet om de werkzaamheden te beëindigen tegen einde 2000 irrealistisch is. Om de werkzaamheden te bevorderen, zou men zich kunnen baseren op het reeds gepresteerde werk terzake (onder meer het verslag van het Europees Parlement van april 1989).

De taak van academici is om problemen op te sporen en te wijzen op de mogelijke gevolgen van keuzes die gemaakt worden. De spreker stelt echter dat de door de gastsprekers opgeworpen moeilijkheden kunnen worden overwonnen mits de deelnemers aan het Forum voldoende politieke wil betonen. Met name de moeilijke verhouding tussen het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het charter, kan opgelost worden door ze onder te brengen in een piramidale structuur.

Het principe van de universaliteit van de grondrechten moet enigszins genuanceerd worden. Naast de mensenrechten, die universeel zijn, houdt het charter tevens burgerlijke en politieke rechten in, die moeten worden voorbehouden voor staatsburgers van de Europese Unie. Dit kan ook helpen om de Europese Unie ten opzichte van de burgers te concretiseren.

De heer Willy De Clercq, lid van het Europees Parlement, heeft niet de indruk dat de uitwerking van het charter de noodzakelijke coherentie inzake rechten en rechtssystemen in de ogen van de burger zal bevorderen.

Mevrouw An Hermans heeft vragen bij het uitgangspunt dat inzake mensenrechten de universaliteit wordt gehuldigd, terwijl voor de sociale rechten de subsidiariteit wordt ingeroepen.

Verder heeft de spreker vragen bij de meerwaarde van het charter waar het gaat om de integratie in de verdragen van sociale rechten. Zal het charter ook ten goede komen aan de mensen zonder papieren ?

VI. — ÉCHANGE DE VUES

M. Karel De Gucht, membre du Parlement flamand, souligne que le renforcement de la protection des droits fondamentaux du citoyen ne peut justifier l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux. La Cour européenne de justice assure déjà de manière très cohérente la protection juridique de l'individu au sein de l'Union. La légitimité de l'Union européenne, le passage d'une Union économique à une Union politique et la nécessité pour le citoyen de se reconnaître dans un système juridique européen constituent, selon lui, la véritable justification.

La charte doit dès lors être intégrée aux traités et ne peut être considérée comme une simple déclaration. Il y a lieu de le préciser dès le début des travaux de l'Enceinté.

Le citoyen doit en outre avoir la possibilité d'invoquer directement cette charte devant la Cour de justice.

En ce qui concerne le calendrier, M. De Gucht estime que l'intention de terminer les travaux pour la fin 2000 n'est pas réaliste. Pour faire progresser les travaux, on pourrait se fonder sur le travail qui a déjà été accompli en la matière (notamment, le rapport d'avril 1989 du Parlement européen).

La tâche des professeurs d'université est de déceler les problèmes et d'attirer l'attention sur les conséquences éventuelles des choix qui sont opérés. L'intervenant estime toutefois que les problèmes mis en évidence par les invités peuvent être surmontés à condition que les participants au Forum fassent preuve d'une volonté politique suffisante. C'est ainsi que les difficultés posées par le rapport entre la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la charte pourraient être résolues en intégrant les deux textes dans une structure pyramidale.

Il convient de nuancer quelque peu le principe de l'universalité des droits fondamentaux. Outre les droits de l'homme, qui sont universels, la charte prévoit aussi des droits civils et politiques, qui doivent être réservés aux citoyens de l'Union européenne, ce qui pourrait aussi aider à concrétiser l'Union européenne à l'égard des citoyens.

M. Willy De Clercq, membre du Parlement européen, n'a pas l'impression que l'élaboration de la charte renforcera, aux yeux du citoyen, la nécessaire cohérence en matière de droits et de systèmes juridiques.

Mme An Hermans s'interroge au sujet de la position de principe selon laquelle, en ce qui concerne les droits de l'homme, on prône l'universalité, tandis qu'en ce qui concerne les droits sociaux, on invoque la subsidiarité.

L'intervenante s'interroge également au sujet de la plus-value que représente la charte lorsqu'il s'agit d'intégrer les droits sociaux dans les traités. La charte profitera-t-elle également aux sans-papiers ?

Tot slot stelt mevrouw Hermans dat naast discussies in politieke en academische middens, ook het sociale middenveld moet worden betrokken bij de debatten en een inbreng moet kunnen hebben in de opmaak van het charter.

De heer Hugo Vandenberghe, senator, herinnert eraan dat de discussie over de eventuele toetreding van de Europese Gemeenschappen tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens reeds in de jaren '70 werd gevoerd. Het lid heeft steeds de opvatting verdedigd dat de nationale staten die hun bevoegdheden overdroegen naar de Europese Unie en die reeds het Europees Verdrag voor de rechten van de mens hadden ondertekend, dat verdrag schonden omdat ze bevoegdheden overdroegen naar een andere instantie waar de naleving van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet werd verzekerd, terwijl dat verdrag bepaalde dat het onder alle omstandigheden moest worden nageleefd. Een recent arrest van het Hof heeft echter ten aanzien van deze problematiek een oplossing naar voren gebracht.

Verder benadrukt de senator eveneens de noodzaak tot coherentie tussen de verschillende verdragen. Het charter zou daarom het Europees Verdrag voor de rechten van de mens als minimumstandaard moeten bevatten. Dit leidt tot het vraagstuk van de erkenning van de rechtspraak van het Hof van Straatsburg door het Hof van Luxemburg.

Tot slot stelt het lid dat aangezien de Europese Unie evolueert tot meer dan een louter economische unie, er bij de selectie van de rechters van het Europees Hof van Justitie, die tot hiertoe vooral een economisch-rechterlijk profiel hadden, ook over moet worden gewaakt dat andere sensibilliteiten aan bod kunnen komen (onder meer de mensenrechten).

Professor Van Ginderachter verwijst naar het Verdrag betreffende de Europese Unie dat bepaalt dat de Raad van ministers sancties kan opleggen aan een lidstaat die de mensenrechten niet respecteert. De spreker vraagt hoe deze politieke sanctiemogelijkheid past in het rechtskader dat door het charter zou worden geschapen.

UCL-professor Yves Lejeune merkt op dat het van belang is een onderscheid te maken tussen de rechten van de Europese burgers en de specifiek voor de onderdanen van de lidstaten geldende rechten enerzijds en de rechten van de mens anderzijds, waarvan het universele karakter moet gewaarborgd en gevrijwaard blijven. Wanneer men een Europees Handvest van grondrechten wil opstellen, moet men oog hebben voor het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen de mensenrechten en de politieke rechten of de rechten van de burger.

Enfin, Mme Hermans estime qu'à côté des débats dans les milieux politiques et académiques, il faut également associer les représentants de la société civile aux débats et qu'ils doivent pouvoir participer à l'élaboration de la charte.

M. Hugo Vandenberghe, sénateur, rappelle que le débat sur l'éventuelle adhésion des Communautés européennes à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a déjà eu lieu dans les années 70. Le membre a toujours défendu l'idée selon laquelle les États nationaux qui transféraient leurs compétences à l'Union européenne et qui avaient déjà signé la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales violaient cette convention, parce qu'ils transféraient des compétences à une autre instance au sein de laquelle le respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'était pas assuré, alors que la convention dispose que celle-ci devait être respectée en toutes circonstances. Un arrêt récent de la Cour devrait toutefois permettre de résoudre cette problématique.

Le sénateur poursuit en soulignant également la nécessité d'instaurer la cohérence entre les différentes conventions. C'est la raison pour laquelle la charte devrait contenir comme norme minimum la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cela débouche sur la question de la reconnaissance de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg par la Cour de Luxembourg.

Enfin, le membre précise qu'étant donné que l'Union européenne évolue au-delà d'une union purement économique, il faut également veiller, lors de la sélection des juges à la Cour européenne de justice, qui jusqu'ici avaient un profil essentiellement économique-juridique, à ce que d'autres sensibilités soient prises en compte (entre autres, spécialisation dans le domaine des droits de l'homme).

Le professeur Van Ginderachter renvoie au Traité sur l'Union européenne, qui prévoit que le Conseil de ministres peut imposer des sanctions à un État membre qui ne respecte pas les droits de l'homme. L'intervenant demande comment cette possibilité politique de sanctionner s'inscrirait dans le cadre juridique qui serait créé par la charte.

Le professeur Yves Lejeune (UCL) fait observer qu'il est important de distinguer les droits des citoyens européens et les droits propres aux nationaux des États membres et, d'autre part, les droits de l'homme dont l'universalité doit être garantie et préservée. La différence entre droits de l'homme d'une part et droits politiques ou du citoyen doit être gardée à l'esprit si l'on veut élaborer une Charte européenne des droits fondamentaux.

De spreker wijst er tevens op dat de veelheid van beschermingsregelingen tot een aantal tegenstrijdigheden kan leiden op het vlak van de rechten die iedere burger van een bepaald Europees rechtscollege kan afdwingen. Dan rijst de vraag of het wel verstandig is almaar meer supranationale instrumenten in te stellen die op dezelfde rechtzoekenden van toepassing zijn ?

Vanuit theoretisch oogpunt onderstreept professor Lejeune dat de rechten van de mens subjectieve en *ipso facto* in rechte afdwingbare rechten zijn. Het zijn de Staten die er, individueel — door hun Grondwet en wetgeving — en collectief — door de verdragen die ze sluiten — garant voor staan dat de grondrechten van de persoon worden geëerbiedigd. De vraag rijst dan wie, in het raam van het op stapel staande handvest, die rechten zal moeten verlenen : de Gemeenschap, de Europese Unie of de lidstaten ?

In het raam van hun respectieve rechtsordes, blijven de onderscheiden Staten die rechten verlenen, ook al vallen ze onder de nationale toepassingsfeer van het Gemeenschapsrecht. In het raam van de werking van de gemeenschapsinstellingen zelf daarentegen, zou de Gemeenschap dat kunnen doen; zij is immers een instantie met internationale rechtspersoonlijkheid en zou als zodanig die rechten kunnen verlenen.

Conform het arrest Matthews van het Europees Hof voor de rechten van de mens, zijn het de lidstaten — en niet de organisatie — die aansprakelijk zullen blijven voor de schending van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens; daarbij zal immers een primaire communautaire rechtsnorm gelden. Nu wordt dat primair recht wel ontwikkeld door de lidstaten, die ook de basisverdragen hebben gesloten. In het Internationaal recht hebben de Staten evenwel meestal de neiging om de specifieke aansprakelijkheid van de internationale of supranationale organen voor het optreden van hun organen te minimaliseren of te negeren. De lidstaten gaan er vaak van uit dat zij aansprakelijk blijven voor schendingen van het internationaal of van het supranationaal recht, begaan door de internationale of supranationale instellingen waarvan ze deel uitmaken.

De spreker vraagt zich dan ook af welke meerwaarde een Europees Handvest van grondrechten kan bieden. Het opstellen van een « Grondwet » van de Europese Unie; daar is het hem eigenlijk om te doen. Een en ander kan wel tot enige « uitholling » van de Staten leiden : er wordt immers een politiek orgaan op supranationaal vlak ingesteld, waardoor de staatkundige hoedanigheid van de diverse leden wordt uitgehold, doordat hun primaire aansprakelijkheid voor de bescherming van de mensenrechten wordt ontnomen. In zekere zin komt zulks neer op een eerstesteeenlegging van het grote Europese huis dat als enige voor de eerbiediging van die rechten garant kan staan.

L'intervenant souligne également que la multiplicité des systèmes de protection pourrait mener à des contradictions au niveau des droits que chaque citoyen pourrait obtenir d'une juridiction européenne donnée. Faut-il dès lors multiplier les instruments supranationaux qui s'appliquent aux mêmes destinataires ?

Sur le plan théorique, le professeur Lejeune souligne que les droits de l'homme sont des droits subjectifs et justiciables par nature. Ce sont les États qui, individuellement par leur Constitution et leur législation, et collectivement par les traités qu'ils concluent, garantissent aux personnes le respect de leurs droits fondamentaux. La question qui se pose est de savoir qui sera le débiteur de ces droits fondamentaux dans le cadre de la charte en projet : la Communauté ou l'Union européenne ?

Dans le cadre de leur ordre juridique national, les États restent débiteurs de ces droits, même s'ils entrent dans le champ d'application national du droit communautaire. Par contre, dans le cadre du fonctionnement des institutions communautaires elles-mêmes, ce pourrait être la Communauté; celle-ci jouit en effet de la personnalité internationale et pourrait donc être débitrice de ces droits.

Selon l'arrêt Matthews de la Cour européenne des droits de l'homme, ce sont les États membres, et non pas l'organisation, qui restent responsable de la violation de la Convention européenne des droits de l'homme par le fait d'une norme de droit communautaire primaire. Ce sont les États membres, ayant conclu les traités fondateurs, qui sont les auteurs de ce droit primaire. En droit international général, les États ont toujours tendance à minorer, voire à nier, la responsabilité propre des organisations internationales ou supranationales pour les agissements de leurs organes. Les États membres considèrent souvent qu'ils restent responsables de la violation du droit international ou du droit supranational qui aurait été commise par les institutions internationales ou supranationales dont ils font partie.

Quelle sera la valeur ajoutée d'une Charte européenne des droits fondamentaux, se demande l'intervenant ? L'enjeu fondamental est l'établissement d'une charte, inscrite dans l'acte constitutif de l'Union européenne ce qui entraînera, d'une certaine façon, un « détricotage » des États par la création d'une entité politique supranationale qui met en cause la qualité étatique de ses membres en leur enlevant la responsabilité première de la protection des droits de l'homme. C'est, d'une certaine façon, apporter une première pierre à la construction d'un État fédéral européen.

De heer Franklin Dehousse verwijst naar de verklaringen van de heer K. De Gucht naar luid waarvan de kerngroep, die zal worden belast met het uitwerken van het ontwerphandvest van grondrechten van de Unie, het moeilijk zal hebben zijn werkzaamheden binnen de door de Europese Raad van Keulen (juni 1999) gestelde termijn (december 2000) af te ronden.

Professor Dehousse merkt evenwel op dat het, gelet op het feit dat de bevoegdheidsfeer van de IGC zal worden uitgebreid en dat een tweede IGC uitgesloten is, absoluut noodzakelijk is dat het Handvest van grondrechten van de EU nog voor de topontmoeting van de Staats- en regeringsleiders van 2000 klaar is, zodat het vervolgens door de lidstaten kan worden goedgekeurd. Zoniet, zou die goedkeuring een vertraging van 10 of zelfs 15 jaar kunnen oplepen.

De heer Paul Lemmens (Rechtsfaculteit, KUL) is van mening dat de situatie van de Centraal- en Oost-Europese landen een belangrijk argument is dat pleit voor de coherentie en het behoud van het *acquis conventionnel européen* van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het opstellen van een grondrechtencharter zou aan deze landen een verkeerd signaal kunnen geven, waardoor zij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens minder ernstig zouden kunnen nemen. Dit moet absoluut vermeden worden.

Een eenvoudige oplossing zou erin bestaan om de bestaande teksten van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en eventueel van het Sociaal Charter als dusdanig over te nemen in het nieuwe charter.

Gezien de rol die Europa op wereldvlak speelt inzake mensenrechten, is het belangrijk dat de sociale rechten in het bijzonder benadrukt worden. Programmatorische wetten horen eveneens in het charter thuis. Men moet zich echter hoeden voor het invoeren van teveel nieuwe rechten, waardoor verwatering zou kunnen ontstaan van bestaande rechten en standaarden.

Tot slot deelt de heer Lemmens de opvatting van vorige sprekers dat wat betreft de interpretatie van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, het Hof van Straatsburg het laatste woord zou moeten hebben.

Op de vraag of het charter de burger niet nog meer in verwarring zal brengen, meent *de heer De Gucht* dat de verdienste van deze tekst zou zijn dat het het enige referentiepunt voor de burger zou worden, daar waar hij momenteel, wil hij op de hoogte zijn van al zijn rechten, moet grasduinen in de Europese verdragen, de rechtspraak van de Hoven van Luxemburg en Straatsburg, de nationale Grondwetten en wetten, enz. Men moet er dan ook op toezien dat verdere evoluties in verdragen die hiërarchisch boven het charter zouden staan, automatisch in het charter worden opgenomen.

M. Franklin Dehousse fait référence aux propos de M. K. De Gucht selon lesquels il sera difficile pour l'enceinte, chargée d'élaborer un projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de terminer ses travaux dans les délais impartis (décembre 2000) par le Conseil européen de Cologne (juin 1999).

Or, le professeur Dehousse fait observer que, compte tenu du fait que le champ de la CIG sera étendu et qu'une deuxième CIG semble exclue, il est impératif que la Charte des droits fondamentaux de l'UE soit prête avant le Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement de décembre 2000, afin qu'elle puisse être ratifiée par les États membres. Dans le cas contraire, la ratification pourrait être reportée à 10, voire 15 ans.

M. Paul Lemmens (Faculté de droit, KUL) estime que la situation des pays d'Europe centrale et orientale constitue un argument important en faveur de la cohérence et du maintien de l'acquis conventionnel européen de la Convention européenne des droits de l'homme. L'élaboration d'une charte des droits fondamentaux pourrait être mal comprise par ces pays, qui pourraient dès lors accorder moins d'importance à la Convention européenne des droits de l'homme. Il faut l'éviter à tout prix.

Une solution simple consisterait à reprendre tels quels les textes existants de la Convention européenne des droits de l'homme et éventuellement de la Charte sociale dans la nouvelle charte.

Compte tenu du rôle de l'Europe en matière de droits de l'homme au niveau mondial, il est important d'insister particulièrement sur les droits sociaux. Il convient également que la charte contienne des lois programmatiques. On se gardera cependant d'introduire de nouveaux droits de façon excessive, au risque de voir les droits et standards existants se diluer.

Enfin, M. Lemmens partage le point de vue des intervenants précédents selon lesquels la Cour de Strasbourg devrait avoir le dernier mot en ce qui concerne l'interprétation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

À la question de savoir si la charte ne va pas encore semer davantage la confusion chez le citoyen, *M. De Gucht* répond que le mérite de ce texte pourrait être de devenir le point de référence unique du citoyen, étant donné qu'actuellement, si ce dernier veut connaître tous ses droits, il doit « éplucher » les traités européens, la jurisprudence des cours de Luxembourg et de Strasbourg, les constitutions et lois nationales, etc. Il faut également veiller à ce que les prochaines modifications des traités qui, dans la hiérarchie des normes, prévalent sur la charte, soient également reprises dans celle-ci.

Op de vraag van de heer Dehousse naar het tijds-perspectief, is de heer De Gucht van mening dat, wil men tijdig met het charter klaar zijn (dat is einde 2000, samen met de komende intergouvernementele conferentie), men zich zal moeten baseren op het reeds ge-presteerde werk van het Europees Parlement.

À la question de M. Dehousse concernant le calen-drier, M. De Gucht estime que, si l'on veut être prêt à temps (c'est-à-dire fin 2000 en même temps que la pro-chaine conférence intergouvernementale), il faudra se baser sur le travail qui a déjà été effectué par le Parle-ment européen.

VII. — BESLUITEN

Professor J.V. Louis stipt tot slot aan dat uit de diverse betogen duidelijk is gebleken dat het opstellen van een Handvest van grondrechten van de Europese Unie een constitutioneel proces is dat andere constitutionele ontwikkelingen vereist. De beschouwingen inzake de toegang tot de rechter moeten in die sfeer worden bekeken.

Moet niet worden voorzien in procedures die de rechtzoekenden de mogelijkheid bieden zich rechtstreeks tot het Hof van Justitie te wenden, zelfs tegen algemene besluiten? Er moet eveneens aandacht worden besteed aan de vertegenwoordiging van de Gemeenschap voor het Europees Hof voor de rechten van de mens.

De burgers moeten makkelijker toegang hebben tot het Europees Hof van Justitie. Daarnaast moet voorzien worden in directe toegangswegen, zoals de « *Verfassungsbeschwerde* » of « *amparo* »-vorderingen voor het Hof (waardoor aldus een zaak bij het Hof van Justitie aanhangig wordt gemaakt binnen de 6 maanden nadat een besluit werd genomen). Voorkomen moet worden dat de burgers eerst de diverse nationale rechtsmiddelen moeten uitputten alvorens ze naar het Europees Hof voor de rechten van de mens kunnen stappen.

In verband met de spanning tussen het universalisme en het regionalisme wijst professor Louis erop dat als het Handvest zich beperkt tot de universeel toepasbare rechten, de toegevoegde waarde ervan ten opzichte van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vrij klein dreigt te worden. De Gemeenschap wordt immers gekenmerkt door een evolutie naar een specifieke rechtsorde die een staatsburgerschap en daaraan gekoppelde rechten heeft gecreëerd. Zal gebruik moeten worden gemaakt van de techniek van de « korven » of zal het opstellen van het handvest moeten worden opgenomen in een ruimer proces dat moet leiden tot de redactie van een constitutioneel « pact »?

De door professor De Schutter voorgestelde wijziging, die erin bestaat voor de sociale rechten een nieuw artikel 13 in te voegen, vereist per definitie een herziening van het Verdrag.

Inzake de toetreding van de Gemeenschap tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, ter aanvulling van het opstellen van het handvest, onderstreept professor Louis dat de pleitbezorgers van die toetreding zich daarbij steeds hebben laten leiden door de idee van een controle door een onafhankelijke derde. De Gemeenschap bevindt zich thans in de constitutionele fase, wat meebrengt dat ze eveneens een steeds meer politieke entiteit is geworden (het feit dat ze geen rechtspersoonlijkheid heeft, is een obstakel dat vroeg of laat zal worden weggewerkt). Het is in het belang van de Europese integratie ervoor te zorgen dat de door het Hof van Straatsburg uitgeoefende controle op het

VII. — CONCLUSIONS

Le professeur J.V. Louis fait observer, en conclusion, qu'il est clairement apparu lors des différentes interventions que l'élaboration d'une Charte européenne des droits fondamentaux est un processus de nature constitutionnelle qui appelle d'autres développements constitutionnels. C'est sur ce plan que se situent les réflexions relatives à l'accès au juge par exemple.

Ne faudrait-il pas imaginer des procédures permettant aux justiciables de saisir directement la Cour de Justice, même contre des actes généraux? Il faudra aussi assurer la représentation de la Communauté devant la Cour européenne des droits de l'homme.

La Charte des droits fondamentaux ne doit pas se limiter à reproduire la Convention européenne des droits de l'homme. Il faut faire en sorte que la Cour européenne de Justice soit d'accès plus facile pour les citoyens et qu'il puisse y avoir des sortes de « *Verfassungsbeschwârde* » ou de recours « *d'Amparo* » devant la Cour (la Cour de Justice étant ainsi saisie d'un recours dans les 6 mois endéans lesquels un acte a été accompli). Il faut éviter aux citoyens le parcours du combattant actuel devant les juridictions nationales avant de pouvoir saisir la Cour européenne des droits de l'homme.

En ce qui concerne l'universalisme et le régionalisme, le professeur Louis fait observer que, si l'on en reste dans la Charte à des droits qui sont applicables universellement, la valeur ajoutée de la Charte par rapport à la Convention européenne des droits de l'homme risque d'être réduite. En effet, ce qui caractérise la Communauté est une évolution vers un ordre juridique spécifique qui a créé une citoyenneté et des droits attachés à cette citoyenneté. Faudra-t-il utiliser la formule des « Corbeilles » ou inclure l'élaboration de cette charte dans un processus plus large de rédaction d'un « pacte » constitutionnel?

La modification suggérée par le professeur De Schutter, qui consiste à introduire un nouvel article 13 pour les droits sociaux, nécessite par définition une révision du Traité.

En ce qui concerne l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme, complémentairement à l'élaboration de la charte, le professeur Louis souligne que ce qui a toujours motivé l'idée d'un contrôle par la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg, est l'idée de l'intervention d'un tiers indépendant. La Communauté étant arrivée à un stade politique constitutionnel (on est en marche vers la reconnaissance de la personnalité juridique de l'Union), il est dans l'intérêt de l'intégration européenne que le contrôle exercé par la Cour de Strasbourg se porte sur des actes des institutions européennes et non pas sur les actes des États qui « détricotent » le pro-

Gemeenschapsrecht betrekking heeft op besluiten van de Europese instellingen en niet op die van de lidstaten. Gebeurt dat niet, dan dreigt het integratieproces te worden « uitgehold ». De Europese Unie is geen internationale organisatie meer, maar een nieuwe entiteit die de moed moet opbrengen in te stemmen met een onafhankelijke controle. Het opstellen van het handvest moet niet alleen passen in het kader van de uitbreiding van de Europese Unie, maar moet ook een « oorlog tussen rechters » voorkomen. Het Duitse Grondwettelijk Hof zou kunnen beslissen dat een communautair besluit strijdig is met de in de Duitse Grondwet vervatte fundamentele rechten en er wordt vastgesteld dat het opperste gerechtshof van Hongarije oren heeft naar de ideeën van het Duitse Grondwettelijk Hof. Het opstellen van een Handvest van grondrechten van de Europese Unie heeft dus ook tot doel te voorkomen dat bovenvermelde controle wordt uitgeoefend door grondwettelijke hoven. Voorts werden de kandidaat-lidstaten voor toetreding tot de Europese Unie verzocht het Europees Verdrag voor de rechten van de mens te onderschrijven. Het is dan ook vreemd dat de Europese Unie dat niet doet.

Zoals professor Lenaerts al aangaf, zal het handvest een juridisch dwingende tekst moeten zijn.

Wat het tijdschema betreft, is het duidelijk dat het opstellen van het handvest en het proces met betrekking tot de toetreding van de Gemeenschap tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, voor een reeks technische problemen zal zorgen. Niettemin zou het mogelijk moeten zijn tegen eind 2000 over een handvest te beschikken. De Unie zal uitsluitend aanbevelingen kunnen formuleren betreffende de aanpassingen van verdragen die verband houden met de goedkeuring van het handvest, tenzij ze, gesteund door de nationale parlementen en het Europees Parlement, druk uitoefent om de agenda van haar werkzaamheden uit te breiden.

Tot slot heeft professor Louis erop gewezen dat de politieke strijd niet mag worden beperkt tot het opstellen van een Handvest van grondrechten; het moet volgens hem ook betrekking hebben op de voortzetting van het « constitutionaliseringsproces » van het Gemeenschapsrecht.

De voorzitters-rapporteurs,

H. DE CROO

Ph. MAHOUX

cessus d'intégration. L'Union européenne n'est plus une organisation internationale mais bien une nouvelle entité qui doit avoir le courage de reconnaître un contrôle indépendant. L'élaboration de cette charte doit être également inscrite dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne afin de prévenir une « guerre des juges ». La Cour constitutionnelle allemande pourrait ainsi décider qu'un acte communautaire est contraire aux droits fondamentaux de la Constitution allemande. La cour suprême de Hongrie trouve les idées de la Cour constitutionnelle allemande séduisantes. L'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux a donc aussi pour objet d'éviter que des Cours constitutionnelles ne prennent en charge ce contrôle. Les États candidats à l'adhésion à l'UE ont été priés d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme; il est dès lors assez curieux que l'Union européenne ne le fasse pas.

La charte devra être un texte juridiquement contraignant comme l'a fait observer le professeur Lenaerts.

En ce qui concerne le calendrier, il est clair que le processus d'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme posera une série de problèmes techniques. Une Charte pourrait néanmoins être prête pour la fin de l'an 2000. À moins que l'enceinte ne fasse pression, appuyée par les Parlements nationaux et le Parlement européen, pour étendre le calendrier de ses travaux.

En conclusion, le professeur Louis a souligné que le combat politique ne devait pas se limiter à la rédaction d'une Charte des droits fondamentaux mais s'étendre également à la « Constitutionnalisation » du droit communautaire.

Les présidents-rapporteurs,

H. DE CROO

Ph. MAHOUX

BIJLAGEN

ANNEXES