

Synthèse

Les principes fondateurs de l'Union européenne

Joël Molinier (coord.)

*Professeur à l'Université de Toulouse I – Sciences sociales,
Directeur de l'IREDE*

Mars 2004



Recherche réalisée avec le soutien du GIP Mission de recherche Droit et Justice

I. Membres de l'équipe de recherche

Marc Blanquet,

Professeur à l'Université de Toulouse I - Sciences sociales, Chaire Jean-Monnet

Jean-François Couzinet,

Professeur à l'Université de Toulouse I - Sciences sociales, Directeur du CEDRE

Nathalie de Grove-Valdeyron,

Maître de conférences à l'Université de Toulouse I – Sciences sociales

Alexa Lauriol-Sarthou,

Docteur en droit, Chargée d'enseignement à l'Université de Pau, Avocate au Barreau de Pau

Jaroslav Lotarski,

Docteur en droit, Lecturer in Law, Université de Sheffield, Royaume-Uni

Martin Mankou,

Docteur en droit, Chargé d'enseignement à l'Université du Littoral – Côte d'Opale

Joël Molinier,

Professeur à l'Université de Toulouse I - Sciences sociales, Directeur de l'IREDE (coord.)

Francis Quérol,

Maître de conférences à l'Université de Toulouse I - Sciences sociales

Stéphane Raffeneau,

Doctorant, Attaché temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université de Toulouse I - Sciences sociales

Fabien Terpan,

Maître de conférences à l'Université de Toulouse II - Le Mirail

II. Rappel de la problématique et des objectifs retenus, ainsi que des choix méthodologiques effectués

Ainsi qu'il a d'emblée été précisé, le programme de recherche ne correspondait pas à une étude systématique des principes généraux du droit communautaire ou des « principes supérieurs » que peut connaître, plus largement, l'ordre juridique communautaire (principes structurels, objectifs des traités, droits fondamentaux...) dont la Cour de justice a pu dire qu'ils se trouvaient "*à la base même*" de l'ordre juridique communautaire ou de la Communauté. Cette étude, qui serait passée par l'inventaire desdits principes puis par une analyse du contenu de chacun d'entre eux, a déjà été largement menée par ailleurs. Plus précisément l'équipe se proposait :

- 1) *de cerner la notion de "principes fondateurs" et d'apprécier son degré de nouveauté en la situant par rapport aux autres notions traditionnellement utilisées.*

Ont été qualifiés de principes fondateurs, dans le cadre de cette recherche et selon une approche dans un premier temps de type "nominaliste", ceux à propos desquels il est dit à l'article 6-1 du traité UE que "*L'Union est fondée sur ...*" et dans le Préambule de la Charte que "*L'Union se fonde sur ...*". Il s'agit, rappelons-le, de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'Etat de droit (traité UE et Charte) ainsi que de la dignité humaine, de l'égalité et de la solidarité (Charte). L'ensemble de ces principes se retrouve à l'article 2 (*Les valeurs de l'Union*) du projet de Constitution élaboré par la Convention européenne.

Sans doute convenait-il de s'interroger sur le choix des rédacteurs de ces textes de privilégier certains principes plutôt que d'autres et, pour ceux qui en définitive ont été retenus, sur la classification qui en est faite. N'existe-t-il pas des chevauchements ou des recoupements quant au contenu des principes retenus ?

Surtout, était-il possible, au-delà de cet essai nécessairement préalable de délimitation et d'identification, de démontrer l'autonomie de la notion de principes fondateurs ou celle-ci est-elle assimilable, en définitive, et en tout ou partie, aux catégories connues de "principes généraux", de "principes supérieurs" ou de "droits fondamentaux" ?

- 2) *de préciser la "généalogie" des principes fondateurs tels qu'énoncés à l'article 6-1 du traité sur l'Union européenne dans sa version résultant du traité d'Amsterdam puis visés dans le préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.*

Quand, à partir de quelle source d'inspiration - une attention particulière étant naturellement apportée à la Convention européenne des droits de l'homme - et selon quelle formulation, le cas échéant évolutive, ces principes ont-ils été préfigurés ou expressément reconnus dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes ? Cette construction est-elle véritablement le résultat de l'exercice du pouvoir prétorien de la Cour ou, plus simplement, d'une convergence des droits nationaux dont la Cour se serait fait l'écho (il est affirmé à l'article 6-1 du traité UE que ces principes sont "*communs aux Etats membres*") ?

Si la jurisprudence devait être le terrain principal de la recherche, il convenait de ne pas négliger les différentes prises de position émanant des organes formant le "triangle institutionnel" (Conseil, Parlement, Commission), affirmant de manière déclaratoire l'importance des principes ou réclamant leur inscription dans les traités: ces textes s'inscrivent aussi dans la "généalogie" des principes et la question d'une influence réciproque avec les arrêts de la Cour de justice se posait.

Il restait enfin les sources "extérieures" à la Communauté. On observe à cet égard que si l'Acte unique évoquait dans son préambule les «*droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et lois des Etats membres, dans la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la charte sociale européenne*», le traité de Maastricht a inversé l'ordre des sources d'inspiration en plaçant (art. 6-2 UE) la CEDH avant les '*traditions constitutionnelles communes aux Etats membres*'. Fallait-il en tirer des conclusions sur le plan juridique ?

3) *d'étudier les relations entre droit communautaire et droit de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en matière de principes généraux.*

Les relations d'ordre à ordre, qui peuvent être d'interférence (au sens de conjonction de faits) ou d'interaction (au sens d'action réciproque) mais aussi, plus concrètement, celles que nouent indirectement les organes qui les expriment - juges de Luxembourg et juges de Strasbourg - se concrétisent-elles en termes de coexistence, de complémentarité, de convergence ou de concurrence voire de tensions alimentées par une rivalité? D'une part l'autonomie normative de la construction communautaire par rapport à celle du Conseil de l'Europe ne garantit pas l'adoption de positions communes. D'autre part toute institution suscite un sentiment d'identité chez les personnes qui y appartiennent et donc une dynamique compétitive; l'affrontement qui peut en découler n'est pas foncièrement malsain et ne verse pas nécessairement dans la "guerre des juges".

La problématique déjà ancienne des rapports entre la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance d'une part, de la Cour européenne des droits de l'homme d'autre part, mais aussi la problématique récemment apparue des rapports entre Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales d'une part, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne d'autre part, était un aspect essentiel de la recherche.

4) *d'évaluer l'effet de "rétroaction" que peut produire, sur la jurisprudence de la Cour, la proclamation, par le traité puis par la Charte, de principes fondateurs.*

Si la Cour de justice a été amenée dans le passé à pallier la carence des auteurs du traité CE en reconnaissant dans sa jurisprudence toute une série de droits fondamentaux, son intervention devrait à l'avenir se situer à un autre niveau: celui d'une mise en œuvre de dispositions qui pourraient s'imposer dorénavant à elle "de l'extérieur". Pour autant ces dispositions, à l'exemple de celles appliquées par la Cour européenne des droits de l'homme ou les Cours constitutionnelles nationales, seront toujours à construire, au travers des cas d'espèce soumis au juge.

Un infléchissement ou un enrichissement de la jurisprudence communautaire est-il prévisible ou même se manifeste-t-il déjà ? Plus particulièrement, la prise en compte du paragraphe 1 de l'article 6 du traité UE et, dans son ensemble, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par les avocats généraux à la Cour de justice ainsi que par celle-ci et le Tribunal de première instance était à suivre; la recherche devait être l'occasion d'en faire un premier bilan, à défaut de permettre de trancher définitivement la question de l'autorité de la Charte.

5) de mettre en question la pertinence, aujourd'hui et en matière de droits fondamentaux, du recours dans la jurisprudence communautaire à la technique des principes généraux du droit.

Bien qu'il soit fait référence à ces derniers à l'article 6-2 du traité UE, la consécration de la Convention européenne des droits de l'homme en tant que source du droit communautaire et la proclamation d'une Charte particulièrement complète et explicite des droits fondamentaux de l'Union européenne ne rendent-elles pas superfétatoire le recours à cette catégorie, qui aurait ainsi en quelque sorte épuisé sa "mission historique" ? Leur rôle de médiation est-il encore utile ?

L'obsolescence de la technique peut cependant être contestée si l'on considère que la référence maintenue aux principes généraux du droit peut être le moyen pour le juge d'une mise en œuvre évolutive des droits fondamentaux, accompagnée d'un dépassement de leur expression textuelle ou d'un renouvellement de leur signification.

Dans la mesure où l'on conclurait à la nécessité où à l'opportunité du maintien de la catégorie des principes généraux du droit dans le domaine couvert par la recherche, la question du rang que ces derniers occupent dans la hiérarchie des normes communautaires pouvait être réexaminée. La doctrine les situe traditionnellement tantôt au niveau du droit originaire, tantôt à un niveau immédiatement inférieur. S'agissant spécialement des principes dits fondateurs, l'interrogation est bien plutôt de savoir s'il convient de les considérer comme des principes à valeur constitutionnelle ou à même à valeur supra-constitutionnelle.

6) de s'interroger sur l'articulation du "politique" et du "juridique" dans la mesure où les dispositions issues du traité d'Amsterdam confirment le « retour du politique » amorcé par l'Acte unique européen et consacré par le traité de Maastricht.

Il s'agit du dépassement des objectifs économiques, auxquels s'est longtemps identifiée la construction communautaire, par des finalités de nature politique - au sens des fins de l'exercice du pouvoir dans la société - que traduisent les valeurs communes auxquelles il est désormais fait expressément référence. Quelles conséquences peuvent en être tirées de manière générale quant à la nature de l'Union européenne et de façon plus spéciale quant au rôle du juge communautaire ? Il est clair que la proclamation des principes fondateurs correspond à une véritable dynamique constituante. Ce processus de constitutionnalisation a été à l'œuvre avant même que ne soit reconnue la nécessité de l'élaboration, qui a récemment abouti à un projet, d'une véritable "constitution européenne".

Enfin, il convient de prendre en compte que le respect des principes fondateurs s'impose non seulement à l'Union et aux Etats membres mais que leur promotion doit guider l'action extérieure de l'Union - ainsi d'ailleurs qu'il est affirmé à l'article III-193 du projet de Constitution. Par rapport à des Etats tiers (Etats candidats à l'adhésion ou en voie d'être intégrés dans l'Union, Etats liés à la Communauté par des accords bi ou multilatéraux, Etats concernés par la politique étrangère et de sécurité commune), le respect des principes fondateurs participe de la "conditionnalité politique".

III. Déroulement de la recherche

La recherche s'est déroulée sur un peu moins de deux ans: la première réunion plénière du groupe de travail a eu lieu le 28 mars 2002 ; la douzième et dernière le 30 janvier 2004. Outre les ressources offertes ou acquises par le Centre d'étude, de recherche et de documentation européennes (CEDRE) de l'Université Toulouse I - Sciences sociales, département de l'Institut de recherche européenne de droit économique (IREDE-CNRS FRE 2750), celles de l'Institut universitaire européen de Florence et celles de la Cour de justice des Communautés européennes à Luxembourg ont été exploitées.

IV. Conclusions principales de la recherche et pistes de réflexion ouvertes

1) Sur la terminologie utilisée et les concepts qu'elle recouvre

Deux expressions sont employées dans les divers textes qui ont servi de point d'appui à la recherche: *principes* [fondateurs](article 6-1 du traité sur l'Union européenne et Préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union ainsi que l'article III-193 du projet de Constitution pour l'Europe) et *valeurs* [fondatrices](Préambule de la Charte et article 2 du projet de Constitution). Il ne semble pas, en définitive, à l'analyse des textes et à l'examen des travaux préparatoires, que des distinctions entre ces dénominations soient opératoires en ce sens qu'elles permettraient de traduire des réalités séparées. Toute dissociation de contenu ou de portée paraît artificielle. L'on est conduit à affirmer que principes et valeurs sont des termes qui peuvent être indifféremment utilisés pour désigner une même réalité ou pour exprimer les deux faces d'une même réalité.

A cet égard les travaux de théorie du droit peuvent être d'un apport décisif, moins d'ailleurs ceux de Kelsen, avec la distinction entre principes juridiques et normes juridiques, que ceux de Dworkin, qui fournissent une grille d'analyse intéressante avec la distinction des "politiques", des "principes" et des "règles" et qui permettent de bien cerner la nature des principes fondateurs ainsi que d'en dégager une première classification.

Le recours à l'approche kelsenienne amènerait à considérer:

- que les principes fondateurs pris dans leur ensemble (traité UE, Charte ou projet de Constitution) ont dépassé le stade de "valeurs" d'essence spirituelle ou morale ;
- que la solidarité pourrait être traitée seulement comme un "principe juridique";
- que les autres principes fondateurs constitueraient en revanche de véritables "normes juridiques".

La mise en œuvre de l'approche dworkinienne conduirait à considérer:

- que la solidarité a la nature d'une "politique"
- qu'à l'opposé l'égalité constitue une véritable règle
- que les autres notions auxquelles il est fait référence dans le traité UE ou dans la Charte correspondent bien à des principes.

Ainsi, par rapport à l'analyse de Kelsen, celle de Dworkin confirme - mais sur une autre base - le caractère distinct de la solidarité, y ajoute celui de l'égalité et, surtout, restitue aux autres références leur nature de principes au sens strict, dissociés des règles.

S'agissant par ailleurs de situer la notion de "principes" par rapport à celle de "droits", les distinctions entrevues ne semblent guère convaincantes. L'une, qui serait fondée sur le degré de généralité ou, inversement, de précision qui les caractériserait est nécessairement approximative : certains des "droits" énoncés dans la Charte le sont en des termes dont la généralité ou l'imprécision n'a rien à envier à celle que l'on attribue ordinairement aux principes.

L'autre, fondée sur la possibilité ou non d'une application directe, est, elle, inexacte : si, pour un principe fondateur qui, comme la solidarité, ne pourrait être qualifié de principe juridique et encore moins de règle de droit, sa mise en œuvre n'est envisageable que par l'intermédiaire des droits qui sont regroupés dans la Charte sous son vocable, pour les autres, étant susceptibles de se voir reconnaître un effet direct et, à ce titre, pouvant être invoqués par les justiciables et devant être appliqués par le juge, leur mise en œuvre peut s'effectuer de façon immédiate, même s'il est vrai qu'elle peut s'opérer également, et de manière cette fois indirecte, par le biais des droits qui figurent sous leur intitulé dans la Charte.

2. Sur la distinction entre principes fondateurs et principes généraux du droit

Une triple différence entre les deux catégories paraît devoir être relevée:

- une différence de **nature**: les principes généraux du droit correspondraient plutôt à des principes ou règles de technique juridique. Ils seraient tout autant que des principes **du** droit, des "*principes généraux de droit*". Les principes fondateurs auraient, si l'on peut dire, une nature plus "*politique*" et non plus seulement ou strictement juridique ou technique: ils seraient la base, le fondement des institutions essentielles d'un Etat, d'une organisation internationale ou de toute autre forme d'organisation publique, dont l'Union européenne.

- une différence de **contenu**: Les principes généraux du droit se révèlent souvent être des règles de protection des individus, des particuliers vis à vis des autorités publiques. A ce titre ils se rapprochent des droits fondamentaux ou libertés publiques essentielles qu'ils recouvrent ou recourent assez fréquemment. Ces principes sont à l'origine de droits subjectifs dont les individus seraient bénéficiaires et que les juridictions constateraient et protégeraient. Les principes fondateurs, tout en pouvant avoir ce rôle de protection des individus constitueraient plutôt un modèle d'organisation sociale, seraient l'inspiration d'un certain type de structure institutionnelle: autrement dit, ils auraient un caractère plus objectif - au sens de droit objectif - que les principes généraux.

- une différence de **valeur juridique**: la Cour de justice des Communautés reconnaît actuellement aux principes généraux du droit une valeur égale aux traités constitutifs. On peut parler à cet égard d'une "*valeur constitutionnelle*". Déduits des traités, ces principes occupent dans l'ordre juridique communautaire le même rang que ceux-là: ils font partie du droit primaire et sont placés au sommet de l'ordre juridique communautaire. La question peut légitimement être posée de savoir s'il n'est pas souhaitable de reconnaître aux principes fondateurs une valeur plus élevée encore, que l'on qualifierait de "*supra-constitutionnelle*". La traduction juridique du caractère "fondateur" de certains principes peut en effet consister dans la consécration de règles supérieures dotées d'une permanence renforcée. Ce classement aurait pour conséquence de garantir à ces règles "rigidité" et "irréversibilité".

3. Sur le rôle du juge dans la distinction des principes généraux du droit et des principes fondateurs

Les principes généraux du droit font, on le sait, l'objet d'une reconnaissance ou d'une consécration jurisprudentielle. En droit communautaire, la Cour de justice a précisé les conditions que doit remplir une norme pour pouvoir être érigée en principe général du droit. Il est tout d'abord nécessaire que les règles invoquées se rattachent à l'un des objectifs du traité. Mais cette condition, toujours nécessaire, n'est pas suffisante: les objectifs des traités ne déterminent pas ipso facto des principes généraux du droit. Il faut en second lieu, que les principes invoqués comportent un contenu précis et bien déterminé qui les dote, en quelque sorte, d'une véritable autorité juridique. Ainsi une disposition "programmatische" n'est pas dotée d'une précision suffisante pour posséder un caractère obligatoire.

S'il l'on applique ces positions jurisprudentielles aux principes fondateurs, on doit reconnaître d'abord que ceux-ci remplissent assurément la première condition : ils font partie des objectifs du traité puisqu'ils sont expressément énumérés par l'article 6-1 du traité sur l'Union européenne. En revanche ils ne répondent pas tous à la deuxième condition : ils ont pour certains d'entre eux un caractère "*programmatique*" ; ils ne posent pas toujours "*d'obligation claire, précise et inconditionnelle*", ce qui vise des dispositions non seulement obligatoires mais qui sont dotées d'un véritable et total effet direct. Or les principes fondateurs à raison de leur contenu souvent "*programmatique*", ne se prêtent pas par leur nature même à produire des effets directs.

Pour être plus exact, on doit préciser que les principes fondateurs en tant que tels, en tant que catégorie, ne disposent pas de cet effet direct. Ce qui ne signifie pas qu'aucun principe fondateur ne possède ce caractère; en effet certains d'entre eux parce qu'ils sont également considérés par le juge comme des principes généraux du droit, bénéficient à ce titre de l'effet direct. Là est l'un des intérêts du maintien du recours à cette dernière catégorie. En outre un principe fondateur, même s'il ne correspond pas à un principe général du droit peut, au travers des droits fondamentaux qu'il recouvre - et qui sont détaillés dans la Charte - bénéficier d'une invocabilité ou d'une justiciabilité indirecte.

4. Sur le rôle du juge dans l'affirmation de principes fondateurs

Corrélativement à ce qui vient d'être mis en évidence, on relève l'absence d'une origine jurisprudentielle pour les principes fondateurs. Il n'y a pas lieu de s'en étonner. En effet il n'est pas dans la mission du juge de dresser une liste de principes de nature d'abord politique ou à caractère programmatique. Aussi bien à l'origine de l'énoncé d'une liste de principes ou valeurs se trouvent des initiatives, prises au début des années 1970 puis de nouveau au début des années 1980, par des conférences de chefs d'Etat ou de gouvernement - préfiguration du Conseil européen - la Commission européenne ou le Parlement européen, en faveur de la mise en place d'une Union européenne. Le projet politique que représentait cette Union explique logiquement que les principes appelés plus tard à être consacrés comme "fondateurs" soient d'abord apparus dans des actes (déclarations, résolutions, rapports...) de même nature.

Pour autant, il serait inexact de dénier tout rôle au juge communautaire dans la formation desdits principes. En effet, si la jurisprudence ne pouvait avoir pour objet de recenser les principes fondateurs d'une Union encore à venir, elle n'en a pas moins joué un rôle essentiel à un autre niveau: celui de la reconnaissance des droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit communautaire. On ne peut manquer de relever que la jurisprudence inauguratrice de la démarche de la Cour de justice en la matière se situe à la même époque, et même légèrement avant, que celle qui a vu la première "vague" de textes politiques ci-dessus cités. La jurisprudence de la Cour a donc précédé - et, rétrospectivement, annoncé - puis accompagné les initiatives prises par les Etats et appuyées par la Commission et le Parlement.

Tout se passe donc comme si un double mouvement s'était produit en parallèle: l'un, d'essence politique, d'énonciation progressive de ce qui allait devenir les principes fondateurs de l'Union; l'autre, de nature juridique, de consécration de plus en plus explicite des droits fondamentaux à protéger dans le cadre des Communautés. Ces deux

mouvements se rejoindront avec l'Acte unique européen, plus précisément dans le préambule de celui-ci, dont la Cour de justice dira qu'il "réaffirme" sa jurisprudence en matière de droits fondamentaux et qui met en exergue la plupart des principes dont il sera dit plus tard qu'ils fondent l'Union.

5. Sur les fonctions des principes fondateurs

Chacun des principes fondateurs, pris isolément, peut être considéré comme remplissant une ou plusieurs fonctions, qui ont été précisément identifiées. La fonction des principes fondateurs pris dans leur globalité est principalement politique, en ce sens qu'elle relève avant tout de l'ordre du politique, c'est-à-dire de l'exercice et des fins du pouvoir politique dans la société. Les principes fondateurs participent d'un processus visant à combler les lacunes de la construction européenne sur le plan politique.

Plus précisément, une triple fonction paraît devoir être remplie par les principes fondateurs en tant que catégorie:

- une fonction de **légitimation**: dès l'origine, la Communauté européenne et ses institutions bénéficient d'une forme de légitimité qui cependant n'apparaît pas suffisante. La proclamation de principes fondateurs vise à renforcer cette légitimité afin de mieux faire admettre le développement institutionnel et le renforcement des compétences de l'Union européenne. Les décisions prises dans le cadre de l'Union sont supposées plus légitimes parce qu'elles sont le résultat d'un système institutionnel et politique qui est fondé sur les principes fondateurs. Plus généralement, il s'agit de justifier le pouvoir politique européen, de rappeler sa raison d'être, de mettre en évidence son essence.

- une fonction de **constitutionnalisation**: bien avant la révision opérée par le traité d'Amsterdam, la Cour de justice avait déjà présenté les traités constitutifs comme la « *charte constitutionnelle de base de la Communauté européenne* ». L'approfondissement du processus de constitutionnalisation de l'Union européenne implique l'identification de principes constitutionnels, correspondant à un ensemble de valeurs communément partagées. La reprise par l'Union des valeurs propres à l'identité constitutionnelle des Etats membres renforce le caractère « fédéral » de l'organisation communautaire. Au-delà de leur aspect fédérateur, les principes qualifiés de « fondateurs » apparaissent comme de véritables principes constitutionnels. De la même manière que les constitutions nationales formulent les principes supérieurs de l'ordre juridique étatique le traité sur l'Union européenne dégage les fondements d'un ordre constitutionnel européen et cela avant même l'éventuelle adoption d'une Constitution "formelle" pour l'Europe.

- une fonction de **cohésion**: la cohésion n'a pas été une condition préalable ou un pré-supposé de la construction européenne: l'intégration européenne s'est bien plutôt faite à partir de situations de défaut de cohésion. Mais, au-delà de l'exigence ancienne de cohésion économique et sociale, à laquelle a répondu la mise en place de "fonds structurels", la nécessité d'une cohésion politique s'est récemment manifestée, sous la forme du respect de "principes structurels" que sont les principes fondateurs. Ces principes font partie des conditions d'adhésion imposées aux Etats candidats qui entreront dans l'Union à partir de 2004. L'acceptation du caractère inéluctablement très disparate de l'Union à venir se trouve en quelque sorte contrebalancée par l'affirmation d'une cohésion dans ce qu'elle a de

plus essentiel. Au-delà de cette recherche d'une sorte de compensation, l'énoncé de principes fondateurs traduit une volonté d'ancrer une culture politique commune à l'ensemble des Etats membres et aux citoyens de l'Union. Aussi bien le respect des principes fondateurs constitue la condition, assortie depuis le traité d'Amsterdam d'une procédure de sanction (article 7 du traité UE) du plein exercice par tout Etat membre de ses droits au sein de l'Union.

6. Sur les rapports entre les principes fondateurs et la Convention européenne des droits de l'homme

La logique qui a présidé à l'affirmation de principes fondateurs de l'Union apparaît d'emblée différente de celle qui sous-tend les dispositions de la Convention européenne : normes de structuration d'une organisation à vocation fédérale d'un côté, normes de protection individuelle des droits des particuliers de l'autre. Des recoupements ne sont cependant pas à exclure.

On sait que la Convention a été reconnue comme source d'inspiration par le juge communautaire, que ce dernier en a fait une application d'abord médiatisée par le biais du recours à la catégorie des principes généraux du droit avant d'en venir parfois à l'application directe de telle de ses dispositions où à la référence directe à tel arrêt de la Cour de Strasbourg. Au total il apparaît que la Cour de Luxembourg s'est "appropriée" le contenu de la Convention et de la jurisprudence y afférente, même si, dans l'attente d'une future adhésion de l'Union à la Convention - que prévoit en son article 7-2 le projet de Constitution - la Cour de justice conserve, en raison du caractère librement consenti de sa démarche, une marge d'autonomie qui rend possible des interprétations qui lui seraient propres, voire des prises de positions divergentes.

L'adoption en 2000 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne renouvelle dans une certaine mesure la problématique des rapports entre droit communautaire et Convention européenne. Non pas que la Charte soit la duplication de la Convention: en plus des droits civils et politiques, que la Charte reformule parfois de manière plus adaptée que ne le fait la Convention, la Charte inclut de nombreux et variés droits économiques et sociaux. Mais, au-delà de la différence partielle de contenu, se pose la question de la force juridique de la Charte: la recherche a permis de relever les jugements dans lesquels le Tribunal de première instance des Communautés ou les conclusions dans lesquelles des avocats généraux à la Cour de justice n'ont pas hésité à faire référence à la Charte et à y puiser des éléments de leur motivation, aux côtés, lorsque la possibilité s'en présentait, de références à la Convention. Contrastant avec cette pratique constitutive d'une reconnaissance au moins implicite de la valeur juridique de la Charte est l'attitude de la Cour elle-même, qui dans ses arrêts persiste à ignorer ce texte. Il y a quelque paradoxe à voir la Cour se refuser à prendre en compte une proclamation solennelle par le Parlement, le Conseil et la Commission de droits fondamentaux dont elle préfère trouver la source dans une Convention, sans doute désormais visée à l'article 6-2 du traité UE mais à laquelle l'Union n'est toujours pas partie. L'adoption du projet de Constitution, dont la deuxième partie est faite de la Charte, changerait bien évidemment les données du débat.

Il reste que les principes fondateurs, nécessairement empreints dans leur formulation d'une grande généralité, trouvent tant dans la Convention, qui leur est bien antérieure, que dans la Charte, qui leur est de peu postérieure, des points d'appui qui permettent de les expliciter et, partant, d'assurer leur justiciabilité.