



European Network Against Racism

Réseau européen contre le racisme

Europäisches Netz gegen Rassismus

LA CONSTITUTION DE L'UE ET LE RACISME: DE NOUVEAUX INSTRU- MENTS JURIDIQUES



FR

European Network Against Racism

ENAR

European Network Against Racism
Rue de la Charité 43 · B-1210 Bruxelles
Belgique

Tel: +32 (0)2 229 35 70

Fax: +32 (0)2 229 35 75

Email: info@enar-eu.org

Website: <http://www.enar-eu.org>

Impression et mise en page:
TIAMATdruck GmbH, Düsseldorf

La constitution de l'UE et le racisme: de nouveaux instruments juridiques

Auteur: Jo Shaw



Avril 2005

Publication du Réseau Européen
contre le Racisme (ENAR)
avec le soutien financier de la
Commission Européenne (DG'Empl')

Pour la diversité



Contre les discriminations

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Préface | 3 |
| 1. Introduction | 4 |
| 2. Le Traité constitutionnel: une évaluation générale de ses effets en termes de racisme et de xénophobie | 5 |
| 3. Changements essentiels concernant l'égalité et la non-discrimination, les droits des minorités et le racisme: une analyse minutieuse | 8 |
| 4. Le rôle de la Charte des droits fondamentaux dans le contexte de la lutte contre le racisme | 14 |
| 5. Le rôle du Parlement européen selon le Traité constitutionnel | 17 |
| 6. Le dialogue avec la société civile et la démocratie participative | 18 |
| 7. Initiatives des citoyens | 19 |
| 8. Conclusions et observations | 20 |
| Annexe I Définition de nouveaux instruments juridiques | 21 |
| Annexe II Articles Constitution UE | 21 |
| Formulaire d'évaluation | 27 |
| Formulaire de donation | 28 |

Préface

Nous pouvons aujourd'hui relever un grand nombre de bons traits dans l'avant-projet de la Constitution concernant la protection des minorités. Le Réseau européen contre le racisme (ENAR) a demandé au Présidium européen de maintenir la prévention et la lutte contre le racisme et la xénophobie en bonne place dans l'agenda politique de l'UE, en lui donnant la prééminence dans l'avant-projet de Constitution.

L'inclusion d'une Charte des droits fondamentaux dans la Constitution et le fait de la rendre contraignante représente une démarche positive. Elle offre aux minorités une meilleure protection que celle que leur accordent certains Etats membres. Le contenu de la Charte est plus étendu que celui de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH 1950). La Charte couvre également les droits sociaux et la protection des données personnelles. Les droits couverts par cette Charte s'appliquent à toute personne se trouvant sur le territoire de l'UE sauf stipulé autrement, ce qui signifie qu'elle protège également les droits des résidents, avec ou sans papiers.

La Charte stipule clairement que personne ne devra être soumis au travail forcé, à la torture, à un traitement dégradant ou inhumain; que chacun est libre de se marier et de fonder une famille, que chacun a le droit de pratiquer sa religion, de travailler, de demander l'asile et d'être protégé en cas d'expulsion; que tous sont égaux devant la loi; que personne ne peut faire l'objet d'une discrimination et que toute personne a droit à la diversité culturelle, religieuse et linguistique.

Jusqu'à présent, les réglementations et institutions fondatrices de l'Union Européenne se sont basées sur les six principaux traités négociés entre les Etats membres à divers moments depuis 1951. Au fil du temps, la coopération est passée du charbon et de l'acier à celle du marché libre, du développement économique et enfin au traité de l'union politique.

Une union politique n'étant possible que dans le cadre de structures et de rôles clairement définis, il a fallu résoudre certaines questions telles que celles de savoir comment se ferait le partage des pouvoirs après l'élargissement de l'UE, qui devrait représenter l'UE dans le monde extérieur, de savoir quelle devise devrait servir de dénominateur commun économique, quels seraient les pouvoirs du Parlement européen, qui défendrait les frontières de l'UE, qui édicterait les lois et prendrait les décisions et enfin de savoir quels seraient les droits des citoyens de l'UE. Bref la nécessité d'une constitution européenne s'imposait.

Pour aborder cette question délicate mais d'importance cruciale et celle de l'élargissement de l'UE, la Conférence intergouvernementale a approuvé un nouveau traité en décembre 2000. Comme cette réunion s'est tenue à Nice, en France, le traité a reçu le nom de «Traité de Nice.»

La déclaration de Nice obligea les dirigeants des Etats membres de l'UE à adopter une résolution contraignante en décembre 2001, à Laeken en Belgique. Par cette résolution, les Etats concernés s'accordaient sur un processus d'initiatives et la poursuite d'un débat en profondeur portant sur le développement futur de l'UE. La déclaration de Laeken créa également la «Convention du futur de l'Europe.» Cette convention reçut pour mandat d'examiner les questions essentielles que posait une UE élargie et d'identifier les diverses réponses possibles.

Le 20 juin 2003, les chefs d'Etat de l'UE ont approuvé le concept d'une «Constitution européenne» dans son principe lors de la réunion du Conseil européen de Thessalonique, en Grèce. Le 10 juillet 2003, la «Convention sur le futur de l'Europe» parachevait son travail et, le 18 juillet 2003, elle présentait, sous la Présidence italienne, son «Avant-projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe» au Conseil des ministres de l'UE.

L'avant-projet de Constitution européenne représentait une consolidation et un remaniement de tous les traités antérieurs et voulait aussi remplacer les traités accumulés sur 50 ans en un nouveau texte unique, plus clair et plus lisible.

En janvier 2004, l'assemblée de l'UE s'est prononcée en faveur de la Constitution, permettant qu'elle soit envoyée aux Etats membres de l'UE en vue d'y être ratifiée. Ceci malgré plusieurs mois d'hésitation portant sur des questions telles que la répartition du pouvoir entre les grands et les petits Etats.

Bon nombre de pays ont choisi d'organiser des référendums, l'Espagne ouvrant la voie par un vote favorable à la constitution, le 20 février 2005. Dans plusieurs pays cependant, l'obtention d'un vote favorable est loin d'être acquise. C'est le cas notamment du Royaume-Uni, des Pays-bas, du Danemark et de la France. La Présidence luxembourgeoise de l'UE a déclaré qu'il appartenait à chaque Etat de faire en sorte que cette ratification aboutisse.

Bashy Quraishy
Président d'ENAR

1. Introduction

1.1 La modification du Traité a joué un rôle très important dans l'élaboration d'une panoplie d'instruments juridiques de promotion de la lutte contre le racisme et la xénophobie au sein de l'Union européenne. Le Traité CEE d'origine et le Traité sur l'Union européenne de 1992 ne prévoyaient pas d'instruments efficaces et explicites de lutte contre le racisme et la xénophobie et les politiques de la CE et de l'UE ensuite sont restées très faibles en cette matière précisée au cours des années 1990. Toutes les mesures adoptées, quelles qu'elles soient, étaient basées sur les dispositions générales des Traités ou étaient établies hors des limites des Traités et étaient de nature largement informelle et non contraignante, telles que les résolutions du Parlement européen. Cependant, le Traité d'Amsterdam a marqué une percée notable sous la forme à la fois de modifications des Traités tant de la CE que de l'UE et de la suppression des blocages du processus décisionnel au niveau de l'Union, bien qu'elles ne fussent que temporaires peut-être, pour quelques années autour du moment de l'entrée en vigueur du Traité.

Les modifications introduites par le Traité d'Amsterdam constituent aujourd'hui le principal point de référence du cadre juridique de la lutte contre le racisme et la xénophobie au sein de l'UE. Il est désormais clairement établi aux termes du Traité CE que la lutte contre la discrimination fondée sur des motifs d'origine raciale ou ethnique est une compétence de l'Union européenne, dans la mesure où il existe une base juridique en vertu de l'Article 13 CE permettant au Conseil de prendre des mesures pour combattre la discrimination et que de telles mesures peuvent comprendre l'harmonisation de la législation nationale. Il s'agit d'une sorte de compétence partagée entre les Etats membres et l'Union. L'Article 29 TUE précise aussi que prévenir et lutter contre le racisme et la xénophobie constitue un objectif central de l'UE selon le cadre plus large de l'espace de liberté, de sécurité et de justice sur lequel repose actuellement le troisième pilier de l'Union. Cependant, le TUE ne prévoit pas de bases ou d'instruments juridiques spécifiques pour combattre le racisme et la xénophobie.

1.2 En fait, même avant l'entrée en vigueur effective du Traité en 1999, introduisant quelques modifications très importantes à la fois aux Traités CE et UE, les Etats membres ont déjà commencé à prendre des mesures concrètes dans le domaine de l'antiracisme. Bon nombre d'entre elles étaient associées à la désignation de 1997 comme Année européenne contre le racisme.¹ En 1996, sous l'ancien troisième pilier de "Maastricht", le Conseil des ministres a adopté une Action conjointe de lutte contre le racisme et la xénophobie.² Il s'agissait d'un instrument relativement faible qui encourageait les Etats membres à promouvoir une coopération judiciaire efficace en ce qui concernait un éventail d'infractions associées au racisme et à la xénophobie.³

L'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC) fut fondé sur la base juridique de ce qui est maintenant l'Article 308 CE à la clôture de l'Année européenne contre le racisme.⁴ L'Article 308 consiste en un fondement juridique résiduel permettant l'adoption de mesures par le Conseil des ministres agissant à l'unanimité et après consultation du Parlement européen afin d'atteindre les objectifs de l'Union et lorsque le Traité n'a pas prévu les compétences appropriées. Dans les douze mois de son entrée en vigueur, l'Article 13 CE avait été appliqué afin de permettre l'adoption de la Directive portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail,⁵ de la Directive spécifiquement concernée par la discrimination raciale dans un éventail plus large de domaines,⁶ et du programme d'action de lutte contre la discrimination pour 2001-2006.⁷ La puissance de l'initiative était telle qu'elle alla au-delà des modifications du Traité introduites par le Traité d'Amsterdam et des élaborations afférentes associées à l'Année européenne contre le racisme.⁸

1.3 Cette publication examine si le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui a été signé par les Etats membres en octobre 2004 et qui est actuellement soumis aux Etats membres en vue de sa ratification,⁹ peut contribuer à l'élaboration d'instruments juridiques de lutte contre le racisme et la xénophobie de la même manière que le Traité d'Amsterdam.

Une définition de nouveaux instruments juridiques peut être retrouvée dans l'Annexe I. Les extraits de tout article mentionné dans cette publication peuvent être retrouvés dans l'Annexe II.

1 Communication de la Commission sur le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme et proposition d'une Décision du Conseil désignant 1997 comme Année européenne contre le racisme, COM(95) 653.

2 JO 1996 L185/5.

3 Pour une brève analyse, voir M. Bell, 'Les stratégies de lutte de l'Union européenne contre le racisme et la xénophobie comme délits', dans ENAR (éd.), *Stratégies de lutte de l'Union européenne contre le racisme et la xénophobie comme délits*, avril 2003, 31 à 33.

4 Réglementation du Conseil 1035/97 JO 1997 L151/1.

5 Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, JO 2000 L 303/16.

6 Directive 2000/43/CE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, JO 2000 L 180/22.

7 Décision 2000/750 du Conseil établissant un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006), JO 2000 L303/23.

8 Pour un examen plus complet et une analyse plus détaillée des développements jusqu'en 1999, voir C. Gearty, 'The Internal and External 'Other' dans le Union Legal Order: Racism, Religious Intolerance and Xenophobia in Europe', dans P. Alston (éd.), *The EU and Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

9 JO 2004 C310/1.

2. Le Traité constitutionnel: une évaluation générale de ses effets en termes de racisme et de xénophobie

2.1 Le traitement des questions du racisme et de la xénophobie dans le Traité constitutionnel doit être placé dans le contexte plus large de l'évolution progressive des aspects relatifs à la dimension sociale de l'Union européenne au travers du processus de construction de la constitution. Cela signifie que l'on commence par examiner les valeurs et les objectifs de l'Union. Par rapport aux Traités existants, le Traité constitutionnel est assez clair à propos des valeurs et des objectifs qui sont censés étayer le cadre de l'Union. Les principes d'égalité et de non-discrimination, avec celui de la dignité humaine, s'avèrent occuper une place prépondérante dans ces dispositions fondamentales. Cependant, dans la plupart des questions de détail, spécialement concernant les possibilités d'adopter des politiques et des mesures juridiques, le Traité constitutionnel est largement identique aux Traités existants.

2.2 Au début même du texte, le Préambule fait référence aux "valeurs universelles que constituent les droits inaliénables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit" et "les droits de chacun". Le Préambule fait aussi référence à la devise de l'Union "Unie dans la diversité", répétée dans l'Article I-8 comme l'un des symboles de l'Union.

2.3 L'Article I-2, qui exprime les valeurs de l'Union, est tout aussi clair quant à la nécessité de respecter les personnes et, effectivement, certains groupes. Il stipule que:

"L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes."

On peut relever deux victoires notables des auteurs de campagnes portant sur la déclaration des valeurs énoncées dans l'Article I-2, dans la mesure où la Présidence et le Présidium de la Convention se sont avérés préférer une déclaration brève et laconique des valeurs, avec simplement quelques références spécifiques à la liberté et à la dignité humaine. L'inclusion des références spécifiques à l'égalité et la non-discrimination fut le fruit d'une longue lutte menée par un certain nombre de membres de la Convention.

On y trouve aussi une référence aux "droits des personnes appartenant à des minorités" qui a été ajoutée non par la Convention mais par la CIG, au cours de la phase de négoc-

iation finale du Traité constitutionnel. Elle est analysée plus en détail dans la prochaine section de cette publication. Cette disposition s'appuie fortement sur les références présentes dans l'Article 6 TUE aux valeurs clés fondatrices de l'Union – la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'État de droit – une disposition qui codifie elle-même (moins la référence aux droits des minorités) les aspects politiques des critères de Copenhague, exprimés pour gérer les élargissement de l'Union de l'après-guerre froide.

2.4 En ce qui concerne les objectifs de l'Union aux termes de l'Article I-3, ils comprennent notamment le projet d'offrir aux citoyens "un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures", de combattre l'exclusion sociale et la discrimination et de promouvoir la protection et la justice sociale ainsi que d'assurer le respect de la diversité linguistique et culturelle au sein de l'Europe et, plus globalement, la paix, la sécurité et le respect mutuel des personnes. On trouvera la principale "sanction" en ce qui concerne l'adhésion de l'Union à ses propres objectifs dans l'Article III-115, le premier d'un certain nombre de clauses transversales qui seront analysées de manière plus approfondie dans la prochaine section. Elle engage l'Union à assurer "la cohérence entre les différentes politiques et actions visées à la présente partie, en tenant compte de l'ensemble de ses objectifs" (caractère italique ajouté).

Même lu conjointement au mandat inscrit dans l'Article III-117, qui veut que l'Union tienne compte, lorsqu'elle formule ses politiques, "des exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine", ceci équivaut à un peu plus qu'une injonction politique non exécutoire.

Il sera ardu pour les citoyens, résidents et ONG d'obliger les institutions de l'Union et les États membres à rendre compte effectivement de leur respect de ces dispositions, bien qu'ils aient une puissance rhétorique qui peut être exploitée dans un travail de plaidoyer. En outre, pour ce qui concerne la "diversité culturelle et linguistique", qui revêt une énorme importance au niveau de la lutte contre le racisme et la xénophobie, l'objectif est formulé dans les termes les plus faibles possibles pour l'Union, avec tout au plus une exigence de "respect" d'une telle diversité plutôt que d'un travail proactif en vue de son épanouissement. Il reflète très étroitement le texte de ce qui est maintenant l'Article II-82 du Traité constitutionnel, la clause sertie dans la Charte des droits fondamentaux en ce qui concerne le

2. Le Traité constitutionnel: une évaluation générale de ses effets en termes de racisme et de xénophobie

respect de la diversité culturelle, religieuse et linguistique par l'Union.

2.5 Ainsi donc, bien que les déclarations de valeurs et les objectifs enchâssés dans le Traité constitutionnel représentent, dans certains domaines, un progrès par rapport au texte des Traités existants, ces dispositions n'ont que des effets limités et, comme les principes fondateurs existants de l'Union, imposent peu de sanctions manifestes aux États membres.

Ainsi, le respect des valeurs de l'Union, par exemple, constitue une exigence fondamentale pour l'adhésion à l'Union en vertu des Articles I-1(2) et I-58(1) mais cela apporte peu de changement par rapport à la position actuelle, où les critères de Copenhague utilisent la déclaration existante des valeurs fondatrices de l'Union dans l'Article 6(1) TUE, avec l'ajout des droits des minorités déjà pour les États en phase d'adhésion. L'Article I-59 mentionne la possibilité de suspendre les droits d'adhésion d'un État membre dont on constate qu'il enfreint gravement les valeurs dont il est fait mention dans l'Article I-2. Ceci reproduit largement les arrangements existants que l'on trouve dans l'Article 7 TUE. Malgré une sanction grave, du moins en principe, l'on n'a pas encore pu observer le moindre signe qui puisse être invoqué contre un État membre, si l'on laisse de côté les circonstances spéciales du cas de l'Autriche et du Parti pour la Liberté de Haider en 2000 – qui s'est produit de toute manière sous une version antérieure de l'Article 7 TUE applicable avant l'entrée en vigueur du Traité de Nice.

2.6 L'Article I-9 porte sur la protection des droits fondamentaux et retiendra toute notre attention dans cette publication. La Charte des droits fondamentaux est reconnue comme étant une source de droit pleinement exécutoire juridiquement, en tant que Partie II du Traité constitutionnel, en vertu de l'Article I-9(1). La Partie II comporte donc le chapitre sur l'égalité de la Charte des droits, un point qui sera analysé également plus en détail dans la prochaine section. L'Union est également encouragée à adhérer à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Article I-9(2)). Cette base juridique spécifique pour l'adhésion est importante, étant donné que la Cour de justice des Communautés européennes a conclu, dans son Avis sur l'adhésion de la Communauté européenne à la CEDH, que cela n'était pas possible en vertu de la base juridique résiduelle de l'Article 308 CE ou de toute autre disposition du Traité CE tel qu'il est.¹⁰ Enfin, pour compléter le cadre de la protec-

tion des droits fondamentaux, l'Article I-9(3) reprend les termes de l'Article 6(2) du Traité sur l'Union européenne, prévoyant que:

"Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux."

Cette disposition reste très importante pour la protection judiciaire des droits fondamentaux dans la mesure où elle codifie et réexprime la jurisprudence de la Cour de justice sur les droits fondamentaux remontant à la fin des années 1960.

2.7 Comme pour les Traités antérieurs, le principe de non-discrimination fondée sur les motifs de nationalité se voit attribuer une place privilégiée dans le Traité constitutionnel (Article I-4(2)). Cependant, comme jadis, il ne prévoit une protection que contre la discrimination fondée sur des motifs de nationalité de l'un des États membres, dans des domaines qui sont autrement couverts par le Traité constitutionnel, sans offrir aucune protection spécifique contre la discrimination fondée sur la nationalité à ceux qui sont ressortissants d'un pays tiers.

2.8 De même, en ce qui concerne le Traité CE, le Traité constitutionnel réserve les privilèges de la citoyenneté de l'Union aux ressortissants des États membres uniquement. Il n'existe pas de protections spécifiques pour les ressortissants des pays tiers, hormis que l'Article III-257(2) exige que l'Union élabore une politique commune sur l'asile, l'immigration et le contrôle des frontières externes qui soit "équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers". L'Article III-210(1)(g) requiert que l'Union soutienne et complète les activités des États membres en ce qui concerne les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers séjournant légalement sur le territoire de l'Union mais toutes les mesures adoptées sous cette rubrique exigent un vote à l'unanimité au Conseil des ministres.

2.9 Partout, la politique sociale est classée comme un exemple de compétence partagée entre les États membres et l'Union (Article I-14). Dans la pratique pourtant, les dispositions circonstanciées relatives à la politique sociale en Partie III du Traité constitutionnel, lesquelles reprennent essentiellement les termes des dispositions existantes du Traité CE, équivalent, dans de nombreux cas, à donner à l'Union un simple rôle supplémentaire au niveau de son soutien aux politiques nationales.

¹⁰ Avis 2/94 [1996] ECR I-1759.

2.10 Cependant, on ne trouve pas de référence spécifique à une politique d'anti-discrimination qui serait un domaine explicite de compétences partagées, bien qu'il apparaisse clairement à la lecture du texte de l'Article III-124 qu'il s'agit en fait d'un domaine de compétences partagées dans la mesure où l'Union dispose de compétences législatives officielles.¹¹ L'Article III-124 reprend les termes de l'Article 13 CE et prévoit une base juridique pour l'adoption de mesures de lutte contre la discrimination fondée sur les six motifs du sexe, de l'origine raciale ou ethnique, de la religion ou des convictions, du handicap, de l'âge et de l'orientation sexuelle, qui ont été introduits par le Traité d'Amsterdam. L'Article III-124(1) maintient l'exigence de l'unanimité énoncée dans l'Article 13, bien que le Parlement européen ait reçu maintenant le droit de consentir à l'adoption de telles lois et qu'il détienne ainsi un pouvoir de veto au même titre que chacun des Etats membres. L'Article III-124(2) reprend les termes de la disposition de l'Article 13(2) concernant les mesures incitatives qui doivent être adoptées par procédure codécisionnelle.

Après le Traité constitutionnel, la procédure codécisionnelle devient tout simplement la procédure législative ordinaire (par défaut). Celle-ci permet un vote à la majorité – comme c'est actuellement le cas depuis la modification introduite par le Traité de Nice – selon le Traité CE. A cet égard, le Traité constitutionnel présente très peu de changement par rapport aux Traités existants.

2.11 Reprenant, sous certains aspects importants, les termes de l'Article 308 EC (la base juridique résiduelle), l'Article I-18 prévoit ce que l'on appelle maintenant la "clause de flexibilité". Malgré des tentatives menées pour limiter le rôle de cette clause encore plus strictement, les conditions selon lesquelles les institutions de l'Union peuvent exercer des compétences résiduelles implicites pour atteindre les objectifs de l'Union restent largement les mêmes que celles qui relèvent du Traité CE. Il convient de noter qu'en ce qui concerne l'Article III-124, le Parlement européen s'est vu octroyer le droit de consentir à de telles mesures, alors qu'actuellement il n'est que consulté.

Cependant, le Conseil des ministres continuera à statuer à l'unanimité, donnant à chaque Etat membre un droit de veto. La Commission continue à détenir le droit d'initiative

en vertu de cette disposition et se voit, en outre, tenue d'attirer l'attention des parlements nationaux sur toutes les mesures proposées. Les arrangements généraux selon lesquels les parlements nationaux peuvent élever une objection contre la législation de l'Union proposée pour motifs de proportionnalité et de subsidiarité en vertu des Protocoles sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité s'appliqueront à de telles mesures (ce que l'on appelle le Système d'alerte rapide).

2.12 La clause de flexibilité continuera à être importante en ce qui concerne les mesures prises pour lutter contre le racisme et la xénophobie, nonobstant l'existence de dispositions spécifiques telles que celle de l'Article III-124. Il a été noté au paragraphe 1.2 que la Réglementation de l'EUMC était adoptée sur la base juridique primaire de l'Article 308 CE. Alors que toute refonte ou modification de cette Réglementation pourrait, dans le futur, être basée en partie sur l'Article III-124 (comme il pourrait déjà l'être sur l'Article 13 CE), les arguments développés par la Commission lorsqu'elle envisageait la réforme et la refonte de l'EUMC en 2003 ont mené à la conclusion que l'Article 13 CE à lui seul ne serait pas une base juridique suffisante pour étayer les instruments juridiques fondateurs de l'Observatoire dans la mesure où il "ne suffirait pas à lui seul à traiter tous les aspects du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est liée".¹²

Dans tous les cas, il est proposé actuellement de ne pas refondre l'EUMC, malgré la préférence exprimée par la Commission de rester largement attaché à la formule actuelle, mais de le remplacer par une Agence des droits fondamentaux à la base beaucoup plus large, qui subsumerait le travail de l'EUMC. Elle devrait avoir pour base juridique l'Article 308 CE (si elle était adoptée avant l'entrée en vigueur du Traité constitutionnel) ou l'Article I-18 (si le Traité constitutionnel était entré en vigueur entre-temps), peut-être avec le soutien des Articles 13 CE/III-124 du Traité constitutionnel. La Commission reconnaît que cette question est précisément délicate et doit être considérée à la lueur de la compétence limitée de l'UE dans le domaine des droits de l'homme.¹³

¹¹ Les compétences partagées constituent une catégorie résiduelle selon le Traité constitutionnel. Les champs de compétences exclusives sont explicitement énumérés et sont en nombre très limité (Article I-13). Des domaines où l'action de l'Union a pour nature de soutenir, de coordonner et de compléter sont également énumérés (Article I-17) et, dans tous les cas, ceci est défini comme un domaine où les actes juridiquement contraignants de l'Union ne peuvent entraîner une harmonisation des législations et réglementations nationales (Article I-12(5)).

¹² Communication de la Commission, *Activités de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes accompagné de propositions de refonte du règlement (CE) n° 1035/97, COM(2003) 483, 5 août 2003, page 20.*

¹³ Voir Communication de la Commission, *L'Agence des Droits Fondamentaux. Document de consultation publique, COM(2004) 693.* Cette proposition est examinée en détail dans P. Alston et O. de Schutter (éds.), *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, Oxford: Hart Publishing, 2005.

3. Changements essentiels concernant l'égalité et la non-discrimination, les droits des minorités et le racisme: une analyse minutieuse

3.1 La section précédente se limitait à un bref aperçu des principales lignes de changement en termes de racisme et de xénophobie dans le Traité constitutionnel, considérées tout spécialement dans le contexte plus large du développement de la dimension sociale. Bien que la rhétorique utilisée par le Traité constitutionnel soit un peu plus ferme que celle des Traités CE et UE antérieurs, elle diffère peu du mode de rhétorique utilisée ordinairement en matière de dimension sociale par des organes tels que la Commission européenne et même le Conseil européen. Il est évident qu'il n'y a pas eu de mouvement substantiel dans le domaine des compétences ou, en effet, dans celui des mandats des institutions (par exemple, sur l'introduction du vote à la majorité qualifiée). Toutefois, on observe un certain nombre d'innovations importantes dans le domaine de l'égalité, des minorités ethniques, de l'anti-discrimination et du racisme, qui exigent une analyse plus minutieuse.

Intégrer l'égalité

3.2 On trouve dans le paragraphe 2.4 une brève référence aux clauses transversales comprises dans le début de la Partie III du Traité constitutionnel. Elles comprennent un certain nombre de principes qui sont familiers du Traité CE, spécialement l'Article III-116, qui reprend les termes de l'Article 3(2) CE et prévoit que "l'Union cherchera à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les femmes et les hommes." Alors qu'un sentiment de déception règne parmi les ONG qui mènent des campagnes sur les questions de l'égalité, pour lesquelles la Convention n'a pas modifié la nature de la base juridique en ce qui concerne l'adoption des mesures d'harmonisation dans le domaine de l'anti-discrimination de telle sorte que la procédure législative ordinaire et le vote à la majorité qualifiée puissent s'appliquer, à certains égards cette lacune est compensée par l'inclusion d'une clause d'intégration de l'égalité qui se réfère à chacun des six motifs bien connus. L'Article III-118 prévoit que:

Dans la définition et la mise en oeuvre des politiques et actions visées à la présente partie, l'Union cherche à 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.

Il s'agit d'une innovation constitutionnelle importante pour l'Union européenne, qui a, en outre, déjà fait l'objet d'une analyse détaillée dans une publication d'ENAR.¹⁴

3.3 Alors que la formulation est un peu plus ferme que celle de l'Article III-117, qui fait référence uniquement à certains exigences "sociales" qui sont "prises en considération", la formulation ne va pas aussi loin que celle de l'Article III-116 qui mentionne spécifiquement l'égalité entre femmes et hommes et la visée d'une élimination des "inégalités". Cela semble suggérer une vision normative de "l'égalité", s'étendant sans doute non seulement à l'égalité juridique mais aussi à l'égalité économique, sociale et politique. En ce qui concerne l'intégration des préoccupations relatives à l'égalité raciale, l'Article III-118 couvre la lutte contre "la discrimination", laquelle couvre probablement des cas de discrimination directe et de discrimination indirecte tels qu'ils sont définis dans la Directive relative à l'égalité raciale. Cependant, la signification précise de cette disposition reste inévitablement floue, surtout en raison du fait que la Cour de justice n'a pas encore eu l'occasion d'interpréter les termes de l'Article 1 de la Directive relative à l'égalité raciale, et spécialement ce qui est précisément entendu par la référence à "l'origine ethnique et raciale". Il s'agit de nouveaux termes dans la législation de l'UE, qui requièrent une interprétation de la Cour de justice en raison des interprétations sociales et juridiques très variées du racisme dans les Etats membres. Quoi qu'il en soit, l'Article III-118 ajoute clairement un poids constitutionnel aux pratiques existantes de la Commission en matière d'intégration de l'antiracisme.

3.4 L'intégration de l'antiracisme a constitué un élément important de la politique de l'Union depuis la publication du Plan d'action contre le racisme de 1998 de la Commission,¹⁵ lequel énumère de nombreux domaines dans lesquels la lutte contre le racisme devrait être incorporée dans les considérations politiques, y compris la stratégie pour l'emploi, les fonds structurels, l'éducation, la formation et la jeunesse, l'approvisionnement public et les relations extérieures. Sur le papier, cela équivaut d'ores et déjà à un engagement pour une politique d'intégration de l'antiracisme. Elle a également été suivie d'autres documents tels que le Rapport de la Commission sur la mise en oeuvre du Plan

¹⁴ J. Shaw, *L'intégration du principe d'égalité dans la législation et les options politiques de l'Union européenne*, Publication d'ENAR, 2004.

¹⁵ COM(1998) 183, 25 mars 1998.

3. Changements essentiels concernant l'égalité et la non-discrimination, les droits des minorités et le racisme: une analyse minutieuse

d'action contre le racisme, intitulé *Intégrer la lutte contre le racisme*,¹⁶ ainsi que dans des documents préparés par la Commission avant et depuis la Conférence mondiale contre le racisme de Durban en 2001.¹⁷

3.5 Mais en dépit de la rhétorique et de ces politiques inscrites sur papier, on compte peu d'actions consistantes menées dans la pratique pour porter la lutte contre le racisme à l'avant-plan des préoccupations politiques de l'UE. En fait, depuis le Conseil européen de Laeken en décembre 2001 (qui a eu lieu peu de temps après les attaques terroristes du 11 septembre aux Etats-Unis), le racisme et la xénophobie sont rarement apparus dans les Conclusions de la Présidence associées à chacun de ces événements politiques en vue. En contraste avec cela, depuis la date du sommet d'Amsterdam en juin 1997 jusqu'au Conseil européen de Laeken, la lutte contre le racisme et la xénophobie avait toujours figuré dans les conclusions de la Présidence. Cela coïncidait non seulement avec le renforcement des droits de l'homme et des dispositions d'anti-discrimination du Traité de l'Union européenne et du Traité CE par le Traité d'Amsterdam (entré en vigueur en 1999) mais aussi avec la désignation de 1997 comme Année européenne contre le racisme.

La fin des années 1990 fut une période importante en termes de prises de décisions intenses en matière d'antiracisme. En revanche, les années 2000 s'avèrent avoir été l'ère durant laquelle les prises de décisions politiques contre le racisme se sont attiédies, même si la décennie a commencé par l'adoption de la Directive relative à l'égalité raciale, laquelle exige sans ambiguïté des Etats membres qu'ils procèdent à des modifications substantielles de leur législation nationale, et par l'adoption du Programme d'action qui permet à la Commission de promouvoir de manière proactive des activités axées sur l'égalité. Cette perte de focalisation sur la question spécifique du racisme se traduit également par l'initiative du Conseil européen prise en décembre 2003 de remplacer l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC) par une Agence des droits fondamentaux

à vocation beaucoup plus large. L'EUMC se dit fortement préoccupé par le risque de voir sa transformation l'écarter de "la lutte urgente contre le racisme".¹⁸ La Commission elle-même admet que la transformation de l'EUMC en une Agence des droits fondamentaux soulève des "questions délicates".¹⁹

En novembre 2004, dans le contexte de la discussion du Nouveau Programme de La Haye en matière de liberté, de sécurité et de justice, le Conseil européen a une nouvelle fois fait référence au racisme et à la xénophobie dans ses conclusions mais, tout particulièrement, dans le contexte du bon accueil réservé par la Commission aux mesures prises dans le sens d'une transformation de l'EUMC en une agence des droits fondamentaux.

Le seul espace du travail contre le racisme qui ait reçu une attention politique spécifique de haut niveau a été celui des conditions sociales et économiques particulièrement hostiles dans lesquelles les Rom se trouvent, spécialement dans les nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale. En conséquence, la constitutionnalisation de l'intégration de l'égalité, y compris de l'intégration de l'antiracisme, dans le Traité constitutionnel représente un renforcement significatif de la base juridique existante pour les pratiques et les prises de décisions actuelles.

3.6 Cependant, l'Article III-118 ne se limite pas à l'intégration de l'antiracisme. Il engage l'Union à veiller à ce qu'un éventail beaucoup plus large de sujets d'égalité des chances reçoivent un rôle central dans la formulation des politiques. Il s'agit d'une visée particulièrement ambitieuse dans la mesure où il peut exister des circonstances où la prise en considération de l'un des motifs d'égalité (par exemple, l'orientation sexuelle) dans la formulation d'une politique selon l'Article III-118 pourrait entrer en conflit avec un autre motif d'égalité (par exemple, la religion et les convictions). En conséquence, l'Article III-118 pose un défi substantiel à l'Union consistant à développer une politique d'intégration de l'égalité et de la diversité et spécialement à considérer les effets des désavantages multiples impliquant le cumul de plus d'un motif de discrimination.

La façon précise dont cette intégration est interprétée et appliquée dépend en partie du résultat de la délibération menée au sein des institutions de l'Union, notamment la Commission, quant à savoir s'il convient de mettre en place une approche unique complète des questions d'égalité qui

¹⁶ Rapport de la Commission sur la mise en œuvre du Plan d'action contre le racisme, *Intégrer la lutte contre le racisme*, janvier 2000.

¹⁷ Communication de la Commission, *Contribution à la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée* (Durban, Afrique du Sud, 31 août - 7 septembre 2001), COM(2001) 291 du 1^{er} juin 2001; Suivis de la Conférence mondiale contre le racisme, Contributions de la Commission européenne, datant de novembre 2002, juin 2003 et décembre 2003. On trouvera les documents mentionnés dans cette note de bas de page et la précédente ainsi que d'autres documentations sur les politiques de l'UE en matière d'antiracisme sur le site web de la Commission DG Emploi et Affaires sociales: http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm.

¹⁸ Communiqué de presse de l'EUMC, 15 mars 2004, Edition: 194-03-04-03-01-EN, 'Future EU human rights agency must not detract from urgent fight against racism, says EUMC'.

¹⁹ L'Agence des droits fondamentaux: document de consultation publique, SEC(2004) 1281, Bruxelles, 25 octobre 2004, COM(2004) 693, p.3.

3. Changements essentiels concernant l'égalité et la non-discrimination, les droits des minorités et le racisme: une analyse minutieuse

couvre les questions du genre ainsi que les autres motifs énumérés dans l'Article 13 CE, tels qu'ils se trouvent également présents dans l'Article III-118. Cette question est soulevée dans le Livre vert sur l'anti-discrimination de 2004 de la Commission,²⁰ mais la manière de la résoudre n'est pas encore établie clairement.

Actuellement, la législation et les programmes d'action de l'UE sont quelque peu tronqués par un mélange de législations spécialisées sur l'égalité raciale et l'égalité entre les sexes et de programmes d'action séparés visant l'égalité entre les femmes et les hommes, d'une part, et visant les cinq autres motifs énumérés dans l'Article 13 CE, d'autre part. Cela crée une mosaïque au niveau de l'UE ainsi qu'au niveau national.

3.7 Aujourd'hui, l'Article III-118 est en majeure partie un vaisseau fantôme. Un certain nombre de développements, de réformes et d'expérimentations dans le domaine de la gouvernance européenne peuvent apporter quelques indices quant à la manière dont il serait possible d'en assurer la mise en œuvre efficace. Le travail du Réseau des experts indépendants en matière de droits fondamentaux de la Commission, les propositions entourant la création d'une Agence des droits fondamentaux et l'observation universitaire assez limitée jusqu'ici sur les différentes formes d'intégration ont conjointement lancé un important débat sur ce qui constitue une "intégration" efficace.

Bien que l'on ne trouve pas de littérature substantielle sur l'intégration de l'égalité entre les sexes, au cours de ces derniers temps les littératures se sont concentrées pour la plupart sur l'intégration des droits fondamentaux. Même ainsi, il importe de considérer comment cela pourrait s'appliquer dans le contexte de l'intégration de l'égalité et de la diversité. C'est ainsi, par exemple, qu'Olivier de Schutter établit quelques distinctions importantes entre les différents éléments d'intégration dans un document portant sur les droits fondamentaux:²¹

a) Il définit "l'intégration" comme étant "la prise en compte dans les choix politiques que nous faisons de l'impact que les différentes options politiques dont nous disposons produiront sur notre capacité à réaliser... d'autres droits".²² Cependant, il s'agit d'un processus d'orientation plus général, plutôt que d'un résultat fixe, et il ne s'agit pas d'une cible que les décideurs politiques atteignent ou manquent.

b) L'épreuve des 'évaluations de compatibilité' permettant de savoir si un élément spécifique de la législation est ou n'est pas compatible avec une norme particulière, par exemple un instrument des droits de l'homme déterminé. Il s'agit d'une évaluation "en tête-à-tête", un peu dans le style d'une adjudication.

c) De Schutter craint que les "évaluations d'impact" actuellement entreprises par les services de la Commission créent une confusion entre ces deux modes d'évaluation et, de surcroît, ne soient pas suffisamment participatives pour pouvoir être réellement efficaces.²³

d) Cependant, aucun de ces processus n'est nécessairement proactif. En outre, de Schutter demande que les décideurs politiques formulent des Plans d'action qui indiquent les mesures actives qu'ils prendront pour assurer qu'ils se dirigent dans le sens de l'objectif général qui est recherché pour introduire l'approche intégrée.

3.8 Les évaluations d'impact et les plans d'action visent avant tout la conformité des institutions de l'Union avec les exigences de l'approche intégrée. En outre, il se peut que les politiques des Etats membres doivent être ajustées pour pouvoir promouvoir les objectifs qui sont introduits dans l'approche intégrée. Dans ce contexte, outre la législation d'harmonisation et les Programmes d'action, qui sont déjà en place en ce qui concerne la politique de lutte contre la discrimination ethnique et raciale, il peut s'avérer utile de s'engager en plus dans une Méthode ouverte de coordination (MOC). Cette méthode a été proposée par de Schutter pour le cas des politiques relatives aux droits fondamentaux au niveau national, afin de créer des points de comparaison pour les politiques nationales et d'offrir des lignes directrices au niveau de l'Union conduisant à une convergence.²⁴

A certains égards, l'EUMC s'engage déjà dans un tel processus – au moins au niveau de la collecte d'informations sur les politiques nationales en matière de racisme et de xénophobie – par l'intermédiaire de son Réseau européen contre le racisme et la xénophobie (RAXEN). RAXEN est l'un des outils centraux permettant à l'EUMC d'atteindre son objectif consistant à fournir à l'Union européenne et à ses Etats membres des données objectives, fiables et comparables (y compris des exemples et des modèles de "bonnes pratiques") au niveau européen sur les phénomènes du

²⁰ *Egalité et non-discrimination dans une Europe élargie*, COM(2004) 379, 28 mai 2004.

²¹ O. de Schutter, 'Mainstreaming Human Rights in the European Union', dans Alston et de Schutter, ci-dessus n. 13.

²² *Ibid.*, à la p55.

²³ Communication de la Commission, *Evaluation d'impact*, COM(2002) 276, 5 juin 2002.

²⁴ O. de Schutter, *The Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights through the Open Method of Coordination*, Documents de travail Jean Monnet, No. 07/04, www.jeanmonnetprogram.org.

3. Changements essentiels concernant l'égalité et la non-discrimination, les droits des minorités et le racisme: une analyse minutieuse

racisme, de la xénophobie et de l'antisémitisme. Le réseau RAXEN se compose de 25 points focaux nationaux, à raison d'un par Etat membre, qui collectent les informations requises par l'EUMC pour qu'il puisse accomplir les fonctions qui lui sont assignées.

3.9 La mise en œuvre de ces vues et principes pourrait constituer une bonne base pour la mise en œuvre efficace de l'Article III-118. L'Article III-118 donne une base constitutionnelle plus solide à toutes ces activités et tous ces objectifs et constitue à ce titre une importante innovation constitutionnelle.

Référence aux droits des minorités dans l'Article I-2

3.10 La phrase "droits des personnes appartenant à des minorités" dans l'Article I-2 a été ajoutée en phase finale de rédaction et de négociation durant la Conférence intergouvernementale, plutôt que par la Convention. Le texte finalement adopté en juin 2004 a vu le jour au cours de la Présidence italienne, qui présidait la CIG d'octobre à décembre 2003, et la formulation finale était déjà présente dans le dernier texte produit sous cette Présidence.²⁵

La pression de lobbying exercée par la Hongrie a contribué au maintien de cette phrase jusqu'à l'accord final de juin 2004.²⁶ Il s'agit d'une phrase tirée du droit international sur les droits des minorités et son inclusion s'inspirait indubitablement de l'expérience dans le traitement de la situation des Rom dans le contexte de l'élargissement en direction de l'Europe de l'Est. Cependant, une telle phrase sonne parfois en discordance avec les textes et valeurs de toutes les constitutions nationales. En France notamment, elle peut entrer en conflit avec la notion de nature unitaire de la personne humaine et la difficulté que cela soulève au niveau de la reconnaissance constitutionnelle de différents groupes, dont les groupes ethniques.²⁷

Toutefois, du point de vue des nouveaux Etats membres, il est symboliquement important pour eux de voir l'inclusion constitutionnelle officielle dans le Traité constitutionnel de normes par rapport auxquelles ils ont dû rendre des comptes, notamment vis-à-vis de la Commission européenne,

durant le processus d'adhésion.²⁸ La difficulté à appliquer cette disposition portera sur l'absence d'une norme européenne unique relative aux droits des minorités à laquelle adhèreraient tous les Etats membres, plus particulièrement en raison d'un manque notable de guidance de la jurisprudence de la CEDH, dans la mesure où l'Article 14 CEDH contenant une référence à "l'appartenance à une minorité nationale" n'établit pas de droit autonome à la non-discrimination. En outre, elle se réfère uniquement à ce que l'on appelle les groupes minoritaires "nationaux" autochtones, qui bénéficient de protections spéciales en vertu d'un certain nombre de constitutions nationales dans les Etats membres, y compris une représentation électorale spéciale,²⁹ ou s'étend également à ce que l'on appelle les "nouvelles minorités", dont les groupes de ressortissants non UE qui ont migré vers les Etats membres depuis la deuxième guerre mondiale ou beaucoup plus récemment encore.³⁰ Cette phrase concerne-t-elle des droits individuels ou de groupe/collectifs?

Il semble probable que l'utilisation des droits des minorités comme point de référence pour la création de repères pour les politiques nationales en matière de droits de l'homme continuera à être une pratique contestée au sein de l'Union nonobstant l'introduction de cette phrase dans l'Article I-2.³¹ Elle sera également lue dans le futur à la lumière des dispositions de la Charte des droits fondamentaux qui se rapportent au multiculturalisme, à l'antiracisme et aux droits des minorités qui sont discutés plus en détail en section 4 ci-dessous.

Le traitement du délit raciste et xénophobe dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice

3.11 Le Traité d'Amsterdam a marqué une percée significative pour l'Union européenne dans la conception des dispositions du Titre VI du Traité fondateur de l'Union européenne portant sur la coopération policière et judiciaire en matières pénales. L'Article 29 TUE fait spécifiquement référence à la prévention et la lutte contre le racisme et la xénophobie comme étant un objectif défini par référence à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

²⁵ CIG 60/03, Add 1, 9 décembre 2003.

²⁶ G. Sasse, 'Minority Rights and EU Enlargement: Normative Overstretch or Effective Conditionality?' in G. Toggenburg (éd.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*, Budapest: Open Society Institute, p80.

²⁷ La France, par exemple, n'a pas encore signé la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe, 1^{er} février 1998, ETS No. 157.

²⁸ A propos de ce processus, voir C. Hillion, 'Enlargement of the European Union - The Discrepancy between Membership Obligations and Accession Conditions as Regards the Protection of Minorities', (2003-2004) 27 *Fordham International Law Journal* 716.

²⁹ Par exemple, les Danois en Allemagne et les Italiens en Slovaquie.

³⁰ S. Peers, 'New Minorities: What Status for Third Country Nationals in the EU System?', dans Toggenburg, ci-dessus n.26.

³¹ G. Schwellnus et A. Wiener, 'Contested Norms in the Process of EU Enlargement: Non-discrimination and minority rights', *Constitutionalism Web-Papers*, ConWEB, No. 2/2004.

3. Changements essentiels concernant l'égalité et la non-discrimination, les droits des minorités et le racisme: une analyse minutieuse

En termes de développement constitutionnel, le Traité constitutionnel fait progresser ce domaine de la politique et de la décision politique d'un important pas en avant, en incorporant quasi-complètement la décision politique en matière de liberté, de sécurité et de justice dans les règles standard relatives aux institutions et au processus législatif impliquant les institutions de l'UE. Il n'existe pas de "pilier" séparé pour la coopération policière et judiciaire dans les matières pénales. Il subsiste un droit résiduel d'initiative législative laissé aux Etats membres en ce domaine³² et il existe un certain nombre de domaines importants où le vote à la majorité qualifiée, supposé être la norme de l'Union, continue à être exclue. Faisant écho à l'Article 29 TUE, dans les dispositions générales portant sur la liberté, la sécurité et la justice, l'Article III-257(3) stipule que:

"L'Union oeuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie, ainsi que de lutte contre ceux-ci..."

3.12 Il s'agit d'une disposition plutôt décevante parce qu'elle semble suggérer que l'on trouvera d'autres dispositions axées spécifiquement sur la lutte contre le racisme et la xénophobie dans les versions ultérieures du Traité constitutionnel. Pourtant, toute référence à l'infraction raciste et xénophobe est omise de la liste explicite des domaines de "criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière", dans l'Article III-271(1), qui mentionne des domaines tels que le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, etc. En réalité, il n'est fait aucune autre mention du racisme dans l'ensemble du Traité constitutionnel, de son Protocole et des Déclarations y afférentes.

Au vu de cette omission, il semble peu probable que la proposition de 2001 fortement retardée d'une Décision-cadre sur la lutte contre la xénophobie par le droit pénal³³ ait plus de chances d'être adoptée dans la période du Traité constitutionnel qu'elle ne l'a été sous le Traité UE existant, à moins

que le processus de démantèlement des piliers qui introduit la politique en matière de Justice et Affaires intérieures (JAI) dans l'approche intégrée de l'Union débloque le processus législatif dans une mesure inattendue.

3.13 La lutte contre le racisme et la xénophobie par le droit pénal pourrait être considérée, suivant l'Article III-271(2), comme étant un domaine où "le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres en matière pénale s'avère indispensable pour assurer la mise en oeuvre efficace d'une politique de l'Union dans un domaine ayant fait l'objet de mesures d'harmonisation". Dans le premier avant-projet de ces dispositions, l'Article 17 faisait référence à l'adoption de lois-cadres (c'est-à-dire de lois qui permettraient l'harmonisation des lois nationales) "contenant des règles minimales concernant la définition des incriminations et des sanctions ... dans des domaines d'infraction pénale affectant un intérêt commun qui est l'objet d'une politique de l'Union, si des sanctions pénales s'avèrent essentielles pour assurer la mise en oeuvre efficace de cette politique."

Les explications préparées par le Présidium faisaient spécifiquement référence au racisme et à la xénophobie: "Le deuxième alinéa ("infraction affectant un intérêt commun qui est l'objet d'une politique de l'Union") permet de couvrir plusieurs domaines dans lesquels il existe déjà soit un acquis adopté en vertu de l'Article 31 de l'actuel TUE soit des négociations en cours ou des plans pour un futur proche. Les éléments qui suivent sont plus particulièrement couverts de cette manière: ... racisme et xénophobie (étant donné que l'Article 13 TCE permet à la Communauté de prendre des mesures pour lutter contre la discrimination fondée sur l'origine ethnique ou raciale)³⁴

3.14 La formulation finalement adoptée est un peu plus étroite que celle proposée en mars 2003 dans la mesure où elle présuppose l'adoption préalable de mesures d'harmonisation dans un domaine concerné. Sur le temps qu'une version complète de la Partie III du Traité constitutionnel ait été produite par le Présidium le 27 mars 2003, la version finale de ce qui est devenu l'Article III-271 était déjà en place.³⁵ On peut assurément soutenir qu'une mesure telle que le projet de Décision-cadre (qui serait refondue en Loi-cadre sous le Traité constitutionnel) est nécessaire pour compléter et achever les politiques commencées avec la Directive relative à l'égalité raciale de 2000.

³² L'Article III-264 exige que toute initiative provienne d'un quart des Etats membres. Cela exclurait des initiatives telles que celle proposée par la Suède en vue de l'adoption d'une *Décision-cadre portant sur la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les autorités chargées de l'exécution des lois des Etats membres de l'Union européenne, en particulier pour ce qui concerne de sérieuses infractions pénales, dont les actes terroristes*, (JO 2004 C281/4). Selon cette initiative, les Etats membres seraient tenus de demander des informations et des renseignements auprès d'autres Etats membres ayant trait à une liste d'infractions graves, dont des infractions pénales liées à des questions de racisme et de xénophobie.

³³ COM(2001) 446, JO 2002 C75E/269.

³⁴ Voir Conv 614/03, Projets d'articles sur la liberté, la sécurité et la justice, 14 mars 2003, Article 17, p25. Voir Bell, ci-dessus n.3 en p32.

³⁵ Conv. 725/03, 27 mai 2003, Article III-167, p98.

3. Changements essentiels concernant l'égalité et la non-discrimination, les droits des minorités et le racisme: une analyse minutieuse

Cependant, en vertu de l'Article III-271(2), toutes mesures de ce type doivent être adoptées à l'aide du même processus législatif que celui qui était utilisé pour les mesures d'harmonisation d'origine. Ce n'était pas envisagé dans le projet d'Article 17 d'origine, qui supposait que la procédure législative ordinaire serait utilisée.³⁶ Ainsi donc, cela ne crée pas d'arguments en faveur du vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres concernant les mesures portant sur le délit raciste et xénophobe, dans la mesure où les mesures d'harmonisation elles-mêmes doivent être adoptées à l'unanimité.

3.15 De façon alternative, si le Conseil des ministres souhaitait ajouter le délit raciste et xénophobe à la liste des domaines couverts par l'Article III-271(1), il devrait identiquement statuer à l'unanimité mais, une fois cette addition effectuée, d'autres lois-cadres européennes pourraient être adoptées à la majorité qualifiée en recourant à la procédure législative ordinaire. Toutefois, il serait toujours possible pour un Etat membre d'actionner le "frein d'urgence" s'il ressentait qu'un projet de loi-cadre européenne pourrait porter atteinte à des aspects fondamentaux de son système de justice pénale (Article III-271(3)). Cela conduirait à la suspension de la procédure législative et le renvoi de la mesure proposée au Conseil européen.

3.16 En conséquence, on ne peut conclure que le Traité constitutionnel offre un progrès substantiel en ce qui concerne le traitement du racisme et de la xénophobie comme infraction pénale au sein de l'Union et en ce qui concerne la nécessité subséquente d'harmoniser les lois nationales conformément à une norme minimale de protection des victimes.

Le racisme et la xénophobie et les politiques externes de l'Union

3.17 L'Article III-292(1) fixe les principes généraux qui guident l'action de l'Union sur la scène internationale. Les sphères internes et externes sont explicitement liées, en ceci que l'article fait référence également aux mêmes principes que ceux qui ont guidé la création même de l'Union. Ces principes comprennent la démocratie, l'Etat de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et

des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la Charte des Nations unies et du droit international. Il est donc clair que la politique de lutte contre le racisme et la xénophobie peut et devrait jouer un rôle dans les relations de l'Union avec les pays tiers et les organisations internationales.

Plus spécifiquement, l'Article III-292(2) souligne comme un objectif des politiques et actions communes de l'Union, dans la sphère externe, la consolidation et le soutien de la démocratie, de l'Etat de droit, des droits de l'homme et des principes du droit international. La conditionnalité des droits de l'homme, y compris les questions relatives au racisme et aux droits des groupes de minorités ethniques, ont déjà pris une part importante dans l'application du principe de conditionnalité au processus d'adhésion et dans les politiques de voisinage en constante évolution de l'UE. Alors que ces textes sont un peu plus clairs et plus centrés sur les droits de l'homme que les textes précédents dans les traités existants, ils ne créent pas de nouvelles actions ou activités pour l'Union. La base de la participation de l'Union dans une action externe, telle que la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée restera dans le futur la même que par le passé.

Conclusion

3.18 Le Traité constitutionnel ne prévoit aucune nouvelle compétence selon la Partie III relativement à l'action de lutte contre le racisme et la xénophobie par rapport aux Traités existants. A certains égards donc, les textes sont décevants, spécialement en ce qui concerne l'absence d'une focalisation spécifique sur l'infraction raciste et xénophobe dans les dispositions portant sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Alors que l'objectif de la lutte contre la discrimination en vertu de l'Article 13 CE n'a connu la moindre modification, l'addition de la clause d'intégration transversale visant la lutte contre la discrimination dans l'Article III-118 du Traité constitutionnel constitue une innovation constitutionnelle très importante, bien qu'il faille voir encore comment elle sera mise en oeuvre dans la pratique.

³⁶ Il s'agissait de l'une des modifications apportées aux mesures proposées par les membres de la Convention (voir Conv. 664/03), 1^{er} avril 2003 (proposée pas les membres de la Convention britannique Hain et Tomlinson), bien que la teneur générale des modifications laissât entendre qu'en ce qui concerne l'infraction raciste et xénophobe, si elles étaient adoptées, elles auraient accru la prééminence de ces questions dans les dispositions portant sur la liberté, la sécurité et la justice.

4. Le rôle de la Charte des droits fondamentaux dans le contexte de la lutte contre le racisme

4.1 L'inclusion de la Charte des droits comme Partie II du Traité constitutionnel pose de nombreuses questions importantes pour ce qui concerne la lutte contre le racisme et la xénophobie. Au nombre de ces questions, il y a la portée et l'interprétation de la Charte par rapport aux principes de non-discrimination et d'égalité dans le domaine de la race et de l'origine ethnique, les effets juridiques possibles de l'inclusion de la Charte et les effets politiques plus larges de la Charte. Les questions générales relatives aux effets juridiques et politiques de la Charte sont traitées en premier lieu. Suit alors une discussion portant sur les dispositions relatives à l'égalité de la Charte et les autres aspects où la Charte traite d'une société multiculturelle.

4.2 En ce qui concerne l'inclusion de la Charte des droits comme instrument juridiquement contraignant, le texte du Traité constitutionnel est d'une simplicité décevante de prime abord. L'Article I-9(1) prévoit que:

"L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux qui constitue la partie II."

En termes exactement identiques à ceux du Traité sur l'Union européenne, la Partie I fait également référence aux droits fondamentaux en tant que "principes généraux du droit de l'Union" (Article I-9(3) ex Article 6(2) TUE). La référence est faite dans ce contexte aux "droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres". Il s'agit précisément de la même formulation que celle qui est utilisée dans le TUE.

Comme le TUE lui-même est une codification de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes remontant aux années 1970, ceci suggère une continuité avec l'acquis et avec l'approche existante adoptée par la Cour de justice des Communautés européennes vis-à-vis des questions relatives aux droits fondamentaux dans la mesure où elles touchent les institutions et les États membres lorsqu'ils agissent dans le champ d'application du droit communautaire. L'une des premières questions que la Cour de justice a de fortes chances de se voir poser au sujet du régime juridique visant la protection des droits fondamentaux selon le droit de l'Union après la ratification et l'entrée en vigueur portera sur la relation entre les Articles I-9(1) et I-9(3) et portera sur la manière dont ils peuvent être interprétés pour pouvoir réaliser la complémentarité de la portée et du mode de protection.

4.3 Le champ d'application précis de la Charte par rapport au droit national a besoin lui aussi d'une clarification. Les tristement célèbres "clauses horizontales" de la Charte prévoient que "les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres **uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.**" (Article II-111(1), soulignement ajouté). L'Article II-111(1) a-t-il effectivement donné des instructions à la Cour de justice qui exigent le renversement de l'approche existante de la Cour ou bien la Cour sera-t-elle capable de maintenir, et peut-être de développer, son approche actuelle?

Le premier point de référence pour l'interprétation de ceci doit être celui des Explications "élaborées en vue de guider l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux", qui étaient préparées à l'origine pour le Présidium de la Convention de la Charte en 2000 et auxquelles il est maintenant fait référence à la fois dans le nouveau Préambule à la Partie II du Traité constitutionnel et dans l'Article II-112(7). Ces explications doivent être "dûment" prises en considération par les juridictions de l'Union et des États membres, selon l'Article II-112(7). Pour ce qui concerne la phrase clé de l'Article II-111(1), les Explications déclarent:

"En ce qui concerne les États membres, elle découle sans conteste de la jurisprudence de la Cour de justice selon laquelle l'exigence du respect des droits fondamentaux définie dans un contexte de l'Union n'est contraignante que pour les États membres lorsqu'ils agissent dans le champ d'application du droit de l'Union...³⁷ La Cour de justice a confirmé cette jurisprudence dans les termes suivants [dans l'affaire Karlsson]: "De plus, il y a lieu de rappeler que les exigences découlant de la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire lient également les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre des réglementations communautaires. ..."³⁸ Il va sans dire que cette règle, telle qu'elle est enchâssée dans cette Charte, s'applique aux autorités centrales ainsi qu'aux organes régionaux ou locaux et aux organisations publiques lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.

Il importe de souligner que l'affaire Karlsson, d'où vient le terme un peu plus restrictif de "mettant en œuvre" plutôt que la phrase plus large de "agissant dans le champ

³⁷ Le texte fait référence ici à l'affaire 5/88 Wachauf [1989] ECR 2609; Affaire C-260/89 ERT [1991] ECR I-2925; C-309/96 Annibaldi [1997] ECR I-7493.

³⁸ Affaire C-292/97, [2000] ECR 2737.

d'application de" était une affaire qui concernait la Politique agricole commune, où l'effet pratique d'une réglementation lourde et assez complète des marchés au niveau de l'Union signifie que les Etats membres sont effectivement tenus à de nombreuses obligations pour mettre en œuvre le droit de l'Union. En fait, la majorité des affaires dans lesquelles la Cour est invitée à considérer les effets des droits fondamentaux sont apparues dans des affaires relatives au marché unique, où les requérants contestent souvent la capacité des Etats membres à restreindre leurs libertés fondamentales, en utilisant des justifications d'intérêt public.

Ce fut le cas dans l'affaire *ERT*, par exemple. De telles justifications d'une restriction des libertés fondamentales en invoquant l'intérêt public, bien qu'elles soient autorisées en principe selon les Traités, ne doivent en fait, selon la Cour, pas enfreindre les droits fondamentaux, en l'espèce le droit fondamental à la liberté d'expression. Dans l'affaire *Carpenter*, elle a appliqué cette doctrine afin de protéger le respect de la vie familiale face à une menace d'expulsion pesant sur le conjoint ressortissant d'un pays tiers d'un ressortissant d'un Etat membre établi dans un autre Etat membre.³⁹

Dans des affaires très récentes telles que l'affaire *Omega*,⁴⁰ la Cour a utilisé une formulation très large arguant que "le respect des droits fondamentaux s'impose tant à la Communauté qu'à ses Etats membres ...". Cependant, cette affaire portait sur le scénario en miroir de l'affaire *Carpenter*, l'Etat membre invoquant des arguments portant sur le respect des droits fondamentaux pour justifier une restriction à la liberté de mouvement, contre un agent du marché qui recherchait une plus grande liberté économique.

4.4 Un certain nombre d'autres considérations sont également d'application lorsque l'on en vient à considérer la relation entre le droit de l'Union et le droit national par rapport à la position de nombreux droits économiques et sociaux qui sont considérés comme les innovations les plus marquantes de la Charte des droits fondamentaux. Les clauses horizontales ont déjà tenté de limiter leurs effets en réaffirmant qu'il n'y avait pas d'extension du champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union et qu'il n'y avait pas de création de nouvelles compétences ou tâches pour l'Union ou de modification des compétences et tâches existantes (Article II-111(2)). Par ailleurs, l'Article II-112(5) déclare que:

"Les dispositions de la présente Charte qui contiennent des principes peuvent être mises en œuvre par des actes législatifs et exécutifs pris par les institutions, organes et organismes de l'Union, et par des actes des Etats membres lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de

l'Union, dans l'exercice de leurs compétences respectives. Leur invocation devant le juge n'est admise que pour l'interprétation et le contrôle de la légalité de tels actes."

Il n'y a pas d'orientation claire quant à savoir comme distinguer "droits" et "droits en sortes de principes". D'autre part, le récent Avis de l'avocat général dans l'affaire *Pupino* pourra nous guider de façon claire et pertinente dans la façon dont de tels droits pourraient pénétrer dans le droit national. Il s'agit de la première affaire à aboutir devant la Cour de justice sur l'interprétation de la Décision-cadre relevant du troisième pilier JAI (dans cette affaire sur les victimes dans le contexte d'une action pénale),⁴¹ et la partie AG Kokott soutenait que les juridictions nationales étaient tenues par l'obligation de donner une interprétation du droit national à la lumière des exigences de la Décision-cadre.⁴² Dans ce contexte spécifique, cela signifie tenter une action pénale au niveau national portant sur la protection de témoins vulnérables (en l'espèce, un enfant), qui doit être, affirmait-elle, conforme aux principes fondamentaux de l'ordre juridique de l'Union, dont les droits fondamentaux.

Cela laisse suggérer que les principes enchâssés dans le droit de l'Union – qui peuvent en fait comprendre certains droits économiques et sociaux de la Charte, spécialement s'ils sont alors réexprimés sous la forme de mesures adoptées en vertu du Traité constitutionnel – peuvent résonner dans le champ plus vaste du droit national sous des formes que les Etats membres n'ont pas encore prévues précisément.

4.5 Il importe également de rappeler que la Charte a déjà joué un rôle prééminent dans le contexte des juridictions de l'Union dans l'ensemble, même si la Cour de justice a refusé de se référer à la Charte, au moins aussi longtemps qu'elle maintient son actuel statut déclaratoire. Cependant, les Avocats généraux, le tribunal de première instance et effectivement certaines juridictions nationales délibérant sur des matières relatives au droit de l'UE ont déjà fait référence aux droits enchâssés dans la Charte. Cependant, l'idée maîtresse de cette jurisprudence a dû se référer à de tels principes afin d'étayer des arguments portant sur les droits que l'on peut déjà retrouver ailleurs dans le système des droits et principes fondamentaux de l'UE, tels que le droit à la sécurité du milieu de travail.⁴³

³⁹ Affaire C-60/00 [2002] ECR I-6279.

⁴⁰ Affaire C-36/02 *Omega c. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, arrêt du 14 octobre 2004.

⁴¹ Décision-cadre 2001/220/JAI JO 2001 L82/1.

⁴² Affaire C-105/03 *Pupino*, Avis de AG Kokott du 11 novembre 2004.

⁴³ Affaire C-173/99 R. c. *Secrétaire d'Etat du commerce et de l'industrie Ex p. Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)* [2001] ECR. I-4881, Avis de AG Tizzano, au paragraphe 28. Voir, plus généralement D. Ashiagbor, 'Economic and Social Rights in the European Charter of Fundamental Rights', (2004) *European Human Rights Law Review*, édition 1, 62.

4. Le rôle de la Charte des droits fondamentaux dans le contexte de la lutte contre le racisme

4.6 Comme la Charte des droits fondamentaux est limitée dans son application à l'Union et aux Etats membres, il semble peu probable que des personnes puissent être en mesure de fonder leurs revendications aux droits à l'égalité directement sur les dispositions de la Charte en ce qui concerne des actes commis par d'autres parties privées. Autrement dit, il ne semblerait pas, à première vue, que l'effet de la Charte permettra un élargissement de l'application des diverses directives relatives à l'égalité, lorsque se pose de temps à autre la difficulté que les dispositions des directives ne sont applicables directement que vis-à-vis des organes des Etats membres et non vis-à-vis d'autres parties privées (c'est-à-dire qu'elles n'ont pas d'effet horizontal). Toutefois, d'autres formes d'effet secondaire – dont "l'interprétation favorable à l'égalité" du droit national seront requises des juridictions nationales, ce qui peut, dans la pratique, équivaloir à quelque chose d'assez similaire à l'effet direct horizontal.

4.7 Enfin, il convient encore de mentionner un certain nombre d'autres effets possibles que peut avoir la Charte, non seulement en matière de litige mais aussi pour ce qui concerne les activités législatives et d'élaboration de politiques de l'Union et des Etats membres. Cela peut s'avérer particulièrement important pour certains des droits égalitaires contenus dans la Charte. En effet, plutôt que de passer par une application judiciaire "dure", qui peut en tout cas se voir restreinte par les clauses horizontales si l'interprétation donnée alors est considérée comme exagérément optimiste, il a également été suggéré par un certain nombre de commentateurs que ce que l'on appelle les approches de la "nouvelle gouvernance", telles que la méthode ouverte de coordination et l'intégration, puissent être les mécanismes les plus appropriés pour assurer la mise en application des droits sociaux prévus par la Charte.⁴⁴ Cela soulève bon nombre des questions discutées en Section 3 ci-dessus, ayant trait à l'Article III-118.

4.8 De façon alternative, les dispositions de la Charte pourraient être considérées comme des instructions adressées au corps législatif du niveau national et européen quant aux principes qu'il conviendrait de suivre en matière d'objectifs de politique sociale, y compris au minimum une clause de statu quo telle que celle qui voudrait qu'il n'y ait pas de réduction des droits sociaux existants. Ceci pourrait imposer des restrictions significatives à certains types de futurs programmes gouvernementaux possibles au niveau

national comme à celui de l'Union dans l'avenir. En outre, malgré la restriction qui prescrit qu'il n'y ait pas création de nouvelles compétences au niveau de l'Union et que les Etats membres ne soient touchés que lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union/agissent dans le champ d'application du droit de l'Union (quelle que soit la formule que l'on prenne...), il se peut que l'existence de certains types de droits au niveau de l'Union, y compris les droits à la non-discrimination et à l'égalité, puisse avoir des effets très importants à long terme.

4.9 Comme l'a fait observer Mark Bell,⁴⁵ les dispositions relatives à l'égalité et à la non-discrimination ne se confinent pas à une seule partie du Traité constitutionnel mais sont disséminées dans l'ensemble de celui-ci, apparaissant dans les Parties I, II et III. Une difficulté peut survenir en ce qui concerne les éventuels conflits entre les diverses dispositions sur l'égalité réparties dans les Parties I-III du Traité constitutionnel, dans la mesure où elles peuvent projeter différents concepts (officiels et/ou normatifs) de l'égalité et dans la mesure où elles suggèrent des niveaux d'obligation différents de la part de l'Union, de ses institutions et de ses Etats membres. L'éventail des droits contenus dans la Partie II – les droits de la Charte – est déjà relativement diversifié.⁴⁶

Jusqu'ici, en ce qui concerne la lutte contre le racisme et la xénophobie, l'inclusion de la Charte des droits dans le Traité constitutionnel a eu pour contribution importante la confirmation sans équivoque du fait que le droit à la non-discrimination fondée sur les motifs de l'origine raciale ou ethnique constitue un droit fondamental (Article II-81). Cependant, la relation entre cette disposition et l'interdiction de la discrimination énoncée dans les directives de l'Article 13, notamment la Directive relative à l'égalité raciale, peut s'avérer difficile dans la mesure où l'Article II-81 ne contient aucune des limitations ni aucun des outils compensatoires inclus dans les directives, tels que les possibilités d'invoquer des justifications d'incidences de la discrimination indirecte. En outre, le point de vue de la Charte à cet égard se limite à la non-discrimination au sens officiel, sans portée pour une action positive et sans disposition créée pour la possibilité de discrimination indirecte.

4.10 D'autre part, il est possible de lire cette clause conjointement à l'exigence inscrite dans l'Article II-82 de respecter la diversité culturelle, religieuse et linguistique, en accord avec la disposition relative à l'éducation contenue

⁴⁴ Voir N. Bernard, 'A 'New Governance' Approach to Economic, Social and Cultural Rights in the EU', dans T. Hervey et J. Kenner (éds.), *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights. A Legal Perspective*, Oxford: Hart Publishing, 2003; De Schutter, ci-dessus n.21; De Schutter, ci-dessus n.24.

⁴⁵ M. Bell, 'Equality and the European Union Constitution', (2004) 33 *Industrial Law Journal* 242 en 244.

⁴⁶ M. Bell, 'The Right to Equality and Non-Discrimination', dans Hervey et Kenner, ci-dessus n.44.

dans la Charte (Article II-74) comme germes possibles d'une vision multiculturelle de l'Union. Il s'agit d'un point particulièrement important après la conclusion du Traité constitutionnel, avec sa référence additionnelle aux droits des minorités dans l'Article I-2, une référence qui a été bloquée par la France au cours de la rédaction du texte de la Charte elle-même.⁴⁷ Cette addition crée une vision plus

complète, confirmant ce qui est dit implicitement dans le texte de l'Article II-82 – à savoir qu'il envisage les cultures des minorités qui exigent le respect.⁴⁸

5. Le rôle du Parlement européen selon le Traité constitutionnel

5.1 Nous tournant à présent vers la dimension institutionnelle du Traité constitutionnel, c'est sans nul doute le Parlement européen qui tire les bénéfices institutionnels les plus significatifs de ce Traité. Il s'agit spécialement de l'accroissement de son rôle au sein de la procédure législative, dans la mesure où la procédure codécisionnelle est devenue la "procédure législative ordinaire" d'où peuvent découler des procédures spéciales. En outre, comme nous l'avons noté dans les sections précédentes, il a obtenu des droits de veto au niveau des initiatives législatives, même dans des domaines où les Etats membres ont conservé les leurs, spécialement pour ce qui concerne les domaines politiques discutés dans cette publication en ce qui concerne la clause de flexibilité (Article I-18) et l'adoption de la législation relative à l'anti-discrimination (Article III-124(1)). En conséquence, le Parlement européen détient un rôle plus important dans le système politique de l'Union et, en tant que tel, verra son importance croître en sa qualité de partenaire stratégique pour des groupes de pression prônant une amélioration des politiques de l'Union pour lutter contre le racisme et la xénophobie.

Avant même l'entrée en vigueur du Traité constitutionnel, le Parlement européen a apporté la preuve d'une augmentation de son degré de politisation au travers de sa gestion de ce que l'on a appelé l'affaire Buttiglione au cours du processus d'approbation de la nouvelle Commission Barroso en octobre et novembre 2004. Plus spécifiquement, il s'agissait d'une question de politique d'anti-discrimination qui s'est avérée être un test politique décisif pour une personne présélectionnée comme membre de la Commission européenne par un Etat membre et il y a lieu de croire que de telles matières seront relevées de manière constante par les membres du Parlement européen au cours du mandat parlementaire actuel au moins jusqu'en 2009.

⁴⁷ Bell, ci-dessus n.46, p108.

⁴⁸ Bell, ci-dessus n.46, p108. Voir aussi C. Wallace et J. Shaw, 'Education, Multiculturalism and the Charter of Fundamental Rights of the European Union', dans Hervey et Kenner, ci-dessus n.44 pour une dis-

6. Le dialogue avec la société civile et la démocratie participative

6.1 Ce n'est pas seulement la démocratie représentative qui se verra renforcée par le texte du Traité constitutionnel. L'adoption explicite d'un principe de démocratie participative représente une innovation extrêmement importante dans le Traité constitutionnel, selon le point de vue des groupes de pression travaillant dans le domaine du racisme et de la xénophobie. L'Article I-47, qui porte pour intitulé "Principe de la démocratie participative" fait partie du texte de la Partie I du Traité constitutionnel concernant "la vie démocratique de l'Union" et prévoit les éléments de participation démocratique suivants:

1. Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.
2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.
3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission procède à de larges consultations des parties concernées.
4. Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application de la Constitution. La loi européenne arrête les dispositions relatives aux procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative citoyenne, y compris le nombre minimum d'États membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir.

Une interprétation conservatrice des trois premiers paragraphes pourrait suggérer qu'il ne s'agit que d'une codification de la pratique en cours, où la Commission est déjà totalement ouverte aux consultations de la société civile. Il arrive souvent que les nouvelles innovations présentes dans les textes du Traité ne font que refléter les pratiques existantes. Une interprétation plus radicale non seulement soulignerait que ce principe s'applique à toutes les institutions et tous les organes de l'Union mais qu'elle développerait également des liens entre ce texte et d'autres, tels que les règles assez restrictives de représentation devant la Cour de justice pour tenter des actions visant à contester des mesures adoptées par l'Union.

Les règles énoncées dans l'Article III-365 (ex Article 230 CE) régissant les circonstances sous lesquelles ce que l'on

appelle les requérants non privilégiés (c'est-à-dire les personnes physiques ou morales, y compris les ONG) peuvent engager des actions contestant la légalité des mesures de l'Union devant la Cour de justice ont été à peine élargies par le Traité constitutionnel. Cependant, on peut imaginer que les ONG puissent profiter de la nouvelle occasion de contester les "actes réglementaires" par lesquels elles sont "directement concernées", sans qu'il soit nécessaire d'être "personnellement concernées" (c'est-à-dire touchées d'une manière uniquement personnelle). Une telle action pourrait être engagée dans la seule circonstance où la Commission en viendrait à ignorer les apports de groupes de la société civile par rapport à une mesure par laquelle ils pourraient revendiquer être "personnellement concernés", soutenant, peut-être, que la société civile a été "consultée" par le mécanisme du Comité économique et social, lequel se voit attribuer une place officielle au sein du processus législatif relatif à maintes bases juridiques.

Il n'est toutefois pas possible de réserver un accueil inconditionnel à l'évolution apportée par le Traité constitutionnel en ce qui concerne la position de la société civile. La "définition" de la Méthode ouverte de coordination (MOC) donnée dans un certain nombre de dispositions du Traité constitutionnel ne fait pas référence à la participation de la société civile, bien qu'elle donne une voix au Parlement européen. Ainsi donc, l'Article III-213 (ex Article 140 CE) couvre, par exemple, l'éventail plus large de domaines de la politique sociale où la Commission encouragera une coopération entre les États membres et facilitera la coordination de leur action, y compris en matière d'emploi, de main-d'œuvre et de conditions de travail, et de la sécurité sociale. Certains d'entre eux pourraient avoir trait à la politique de lutte contre le racisme et la xénophobie.

Cette disposition contient maintenant l'élément le plus proche dans le Traité constitutionnel d'une clause "constitutionnalisant" ce que l'on appelle la Méthode Ouverte de Coopération, dans la mesure où elle se réfère à la façon dont la Commission peut organiser des initiatives visant l'établissement de lignes directrices et d'indicateurs, l'échange des meilleures pratiques et la préparation des éléments nécessaires à une évaluation et un suivi périodiques. Bien que le texte de l'Article III-213 cristallise d'une certaine manière la pratique de la MOC, prévoyant que le Parlement européen soit tenu informé, il ne va pas aussi loin que bon nombre d'ONG ne l'auraient souhaité au niveau de la fixation d'obligations de la Commission ou des gouvernements nationaux. Il ne fait pas spécifiquement référence au rôle de la société civile concernant ces processus et ne prévoit donc pas de véritable mécanisme pour assurer la responsabilité des acteurs impliqués.

7. Initiatives des citoyens

7.1 Il est nécessaire d'analyser plus en détail les possibilités offertes par le paragraphe final: l'initiative d'un million de signatures. Certains y voient une "seconde chance pour la démocratie" – un moyen d'aller au-delà de l'insatisfaction populaire provoquée par la politique de partis et la politique électorale, qui contestent la légitimité du Parlement européen comme celle de tant d'autres parlements, et un moyen d'exploiter l'intérêt de plus en plus répandu que les citoyens témoignent pour une politique à question unique et les groupes d'intérêts. Il importe de noter que, quel que soit le résultat, il est probable que le recours à cette disposition ne se confinera pas aux ONG sociales qui organisent des campagnes en faveur de mesures de politique sociale progressistes et intégrantes et que les organisations qui recherchent une Union plus exclusive, telles que celles qui s'opposent à l'immigration ou au traitement équitable des immigrés et des demandeurs d'asile s'empresseront de tirer profit de cette nouvelle possibilité de démocratie directe.

Dans ce contexte, il peut s'avérer nécessaire de rappeler aux décideurs politiques des institutions européennes les pierres angulaires fournies par le "fil social" qui parcourt l'ensemble du Traité constitutionnel, à la fois en ce qui concerne les questions de lutte contre le racisme et la xénophobie discutées en détail dans cette publication mais plus généralement en ce qui concerne la dimension sociale de l'Union. L'exigence d'une cohérence dans l'élaboration de politiques dont il est fait mention dans l'Article III-115 peut s'avérer importante dans ce contexte.⁴⁹

7.2 Certains aspects de la façon dont cette disposition fonctionnera resteront peu clairs jusqu'à ce que les lois européennes qui sont nécessaires pour définir les détails de son fonctionnement soient adoptées – ou pour le moins proposées par la Commission européenne. Il est extrêmement peu probable que la Commission souhaitera se voir tenue de produire un projet de proposition à chaque fois que l'Article I-47(4) est invoqué et il se peut bien qu'elle souhaite introduire un mécanisme filtrant pour l'aider à déterminer le véritable soutien dont bénéficie une initiative et pour déterminer son importance et son intérêt populaire.

Il sera intéressant de voir quel rôle le Parlement européen pourra trouver par rapport à l'initiative du million de signatures et ses Comités pourraient bien, peut-être, trouver un projet de rôle par rapport à de telles initiatives populaires. Le rôle des médias dans la diffusion d'informations sur une base transeuropéenne au sujet de telles initiatives sera d'une importance cruciale s'ils jouent un rôle constructif dans l'élaboration d'une nouvelle "sphère publique" européenne. Comme le notent Wallis et Picard,⁵⁰ il s'agit d'une importante initiative pour la "démocratie directe" de style européen.

⁴⁹ Voir D. Wallis et S. Picard, 'The Citizens' Right of Initiative in the European Constitution: A Second Chance for Democracy?', OSI/EUMAP: Monitoring human rights and the rule of law in Europe, www.eumap.org/journal/features/2005/demodef/wallis,2005.

⁵⁰ Ci-dessus n.49.

8. Conclusions et observations

8.1 Cette publication a commencé par poser comme point de référence comparatif le progrès apporté par le Traité d'Amsterdam en ce qui concerne les instruments politiques pour lutter contre le racisme et la xénophobie. Il est possible qu'en créant ce point de référence comparatif, la barre ait été placée trop haut pour ce qui concerne l'évaluation des réalisations plus modestes du Traité constitutionnel.

Cependant, ce n'est pas seulement le texte du Traité d'Amsterdam qui a créé une différence substantielle mais aussi la manière dont celui-ci a été mis en œuvre, spécialement sous la forme de la Directive relative à l'égalité raciale. Il existe de réelles raisons d'espérer, selon le Traité constitutionnel, que le Parlement européen évoluera en un véritable moteur démocratique pour l'Union et ses options politiques.

Il importe toutefois de ne pas perdre de vue l'acquis et les institutions qui jouent un rôle central en tant que gardiennes de cet acquis, notamment la Commission européenne, qui a déjà engagé des actions pour exécution à l'encontre d'Etat membres qui n'ont pas encore mis en œuvre effectivement la directive relative à l'égalité raciale pour la date limite de sa mise en œuvre et la Cour de justice, qui non seulement se prononcera sur ces actions en temps voulu, mais qui recevra également des références pour des réglementations préliminaires de la part des juridictions nationales portant sur l'interprétation des termes de la Directive qui pourraient occasionner à l'heure actuelle une confusion particulière, telle que la définition de l'origine ethnique et raciale.

En outre, il est également important de rappeler que les termes selon lesquels les Etats membres ont appliqué l'Article 13 dans la Directive relative à l'égalité raciale ont apporté une contribution plus substantielle à "l'étirement" du champ des compétences de l'Union que n'auraient jamais pu

l'espérer de façon réaliste ceux qui prônent l'inclusion de l'Article 13.⁵¹

8.2 En somme, le rôle continu des groupes de pression en ce qui concerne les acquis existants peut s'avérer être aussi important dans l'élaboration de stratégies de lutte contre le racisme et la xénophobie dans l'Union que leur rôle en ce qui concerne les nouvelles possibilités ouvertes par le Traité constitutionnel. Cette publication a dressé la carte de quelques nouveaux éléments constitutionnels d'importance, notamment la clause d'intégration dans l'Article III-118. La mise en œuvre efficace de celle-ci requerra la totale participation de la société civile et les groupes seront à même d'indiquer l'importante conjonction de cette disposition et de l'Article I-47 portant sur le principe de la démocratie participative.

Cependant, le Traité constitutionnel ne représente, globalement, qu'un peu plus qu'une codification et que des mesures prises en marge. Bien que l'inclusion de la Charte des droits fondamentaux représente une étape constitutionnelle importante, il ne s'agit pas plus que d'une mesure minimale à prendre pour les Etats membres s'ils veulent que l'on puisse décentement donner à leur nouveau document le nom de Traité constitutionnel.

Le document reste, en effet, en grande partie un Traité et pour une très faible part une Constitution. Les stratégies de pression peuvent invoquer un nouveau dynamisme et une manifestation de rhétorique positive dans le texte du Traité constitutionnel et spécialement au cours de sa phase préparatoire dans la Convention. Cependant, le Traité constitutionnel doit être pris pour une évolution et pas pour une révolution.

⁵¹ Voir D. Chalmers, 'The Mistakes of the Good European?', dans S. Fredman (ed.), *Discrimination and Human Rights. The Case of Racism*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

ANNEXE I

Définition de nouveaux instruments juridiques

L'EXERCICE DES COMPÉTENCES DE L'UNION DISPOSITIONS COMMUNES

Article I-33

Les actes juridiques de l'Union

1. Les institutions, pour exercer les compétences de l'Union, utilisent comme instruments juridiques, conformément à la partie III, la loi européenne, la loi-cadre européenne, le règlement européen, la décision européenne, les recommandations et les avis.

La **loi européenne** est un acte législatif de portée générale. Elle est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

La **loi-cadre européenne** est un acte législatif qui lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant au choix de la forme et des moyens.

Le **règlement européen** est un acte non législatif de portée générale pour la mise en œuvre des actes législatifs et de certaines dispositions de la Constitution. Il peut soit être obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre, soit lier tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant au choix de la forme et des moyens.

La **décision européenne** est un acte non législatif obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci.

Les **recommandations** et les **avis** n'ont pas d'effet contraignant.

2. Lorsqu'ils sont saisis d'un projet d'acte législatif, le Parlement européen et le Conseil s'abstiennent d'adopter des actes non prévus par la procédure législative applicable au domaine concerné.

Source : http://europa.eu.int/constitution/fr/ptoc7_fr.htm

ANNEXE II

Articles Constitution UE

Article I-1 (2)

Établissement de l'Union

2. L'Union est ouverte à tous les États européens qui respectent ses valeurs et qui s'engagent à les promouvoir en commun.

Article I-2

Les valeurs de l'Union

L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités.

Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

Article I-3 (1-5)

Les objectifs de l'Union

1. L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples.

2. L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, et un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée.

3. L'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique.

Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant.

Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres.

Elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen.

4. Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts. Elle contribue à la paix, à la sécurité, à développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développe-

ment du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies.

5. L'Union poursuit ses objectifs par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans la Constitution.

Article I-4 (2)

Libertés fondamentales et non-discrimination

2. Dans le champ d'application de la Constitution, et sans préjudice de ses dispositions particulières, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite.

Article I-8

Les symboles de l'Union

Le drapeau de l'Union représente un cercle de douze étoiles d'or sur fond bleu.

L'hymne de l'Union est tiré de l'«Ode à la joie» de la Neuvième symphonie de Ludwig van Beethoven.

La devise de l'Union est: «Unie dans la diversité».

La monnaie de l'Union est l'euro.

La journée de l'Europe est célébrée le 9 mai dans toute l'Union.

Article I-12 (5)

Catégories de compétences

5. Dans certains domaines et dans les conditions prévues par la Constitution, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres, sans pour autant remplacer leur compétence dans ces domaines.

Article I-14 (1-4)

Les domaines de compétence partagée

1. L'Union dispose d'une compétence partagée avec les États membres lorsque la Constitution lui attribue une compétence qui ne relève pas des domaines visés aux articles I-13 et I-17.

2. Les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants:

- a) le marché intérieur;
- b) la politique sociale, pour les aspects définis dans la partie III;
- c) la cohésion économique, sociale et territoriale;
- d) l'agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer;
- e) l'environnement;
- f) la protection des consommateurs;
- g) les transports;
- h) les réseaux transeuropéens;
- i) l'énergie;
- j) l'espace de liberté, de sécurité et de justice;
- k) les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, pour les aspects définis dans la partie III.

3. Dans les domaines de la recherche, du développement technologique et de l'espace, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions, notamment pour définir et mettre en œuvre des programmes, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur.

4. Dans les domaines de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions et une politique commune, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur.

Article I-17

Les domaines des actions d'appui, de coordination ou de complément

L'Union dispose d'une compétence pour mener des actions d'appui, de coordination ou de complément. Les domaines de ces actions sont, dans leur finalité européenne:

- a) la protection et l'amélioration de la santé humaine;
- b) l'industrie;
- c) la culture;
- d) le tourisme;
- e) l'éducation, la jeunesse, le sport et la formation professionnelle;
- f) la protection civile;
- g) la coopération administrative.

Article I-18 (1-3)

Clause de flexibilité

1. Si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies à la partie III, pour atteindre l'un des objectifs visés par la Constitution, sans que celle-ci n'ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil des ministres, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission européenne et après approbation du Parlement européen, adopte les mesures appropriées.

2. La Commission européenne, dans le cadre de la procédure de contrôle du principe de subsidiarité visée à l'article I-11, paragraphe 3, attire l'attention des parlements nationaux sur les propositions fondées sur le présent article.

3. Les mesures fondées sur le présent article ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres dans les cas où la Constitution exclut une telle harmonisation.

Article I-58 (1)

Critères d'éligibilité et procédure d'adhésion à l'Union

1. L'Union est ouverte à tous les États européens qui respectent les valeurs visées à l'article I-2 et s'engagent à les promouvoir en commun.

Article I-59 (1-6)**La suspension de certains droits résultant de l'appartenance à l'Union**

1. Le Conseil, sur initiative motivée d'un tiers des États membres, sur initiative motivée du Parlement européen ou sur proposition de la Commission, peut adopter une décision européenne constatant qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article I-2. Le Conseil statue à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres après approbation du Parlement européen.

Avant de procéder à cette constatation, le Conseil entend l'État membre en cause et peut lui adresser des recommandations, en statuant selon la même procédure.

Le Conseil vérifie régulièrement si les motifs qui ont conduit à une telle constatation restent valables.

2. Le Conseil européen, sur initiative d'un tiers des États membres ou sur proposition de la Commission, peut adopter une décision européenne constatant l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des valeurs énoncées à l'article I-2, après avoir invité cet État à présenter ses observations en la matière. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

3. Lorsque la constatation visée au paragraphe 2 a été faite, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut adopter une décision européenne qui suspend certains des droits découlant de l'application de la Constitution à l'État membre en cause, y compris les droits de vote du membre du Conseil représentant cet État. Le Conseil tient compte des conséquences éventuelles d'une telle suspension sur les droits et obligations des personnes physiques et morales.

En tout état de cause, cet État reste lié par les obligations qui lui incombent au titre de la Constitution.

4. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut adopter une décision européenne modifiant ou abrogeant les mesures qu'il a adoptées au titre du paragraphe 3, pour répondre à des changements de la situation qui l'a conduit à imposer ces mesures.

5. Aux fins du présent article, le membre du Conseil européen ou du Conseil représentant l'État membre en cause ne prend pas part au vote et l'État membre en cause n'est pas pris en compte dans le calcul du tiers ou des quatre cinquièmes des États membres prévu aux paragraphes 1 et 2.

L'abstention de membres présents ou représentés ne fait pas obstacle à l'adoption des décisions européennes visées au paragraphe 2.

Pour l'adoption des décisions européennes visées aux paragraphes 3 et 4, la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 72 % des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces États.

Lorsque, à la suite d'une décision de suspension des droits de vote adoptée conformément au paragraphe 3, le Conseil statue, à la majorité qualifiée, sur la base d'une des dispositions de la Constitution, cette majorité qualifiée se définit de la même manière qu'au deuxième alinéa ou, si le Conseil agit sur proposition de la Commission ou du ministre des affaires étrangères de l'Union, comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces États. Dans ce dernier cas, une minorité de blocage doit inclure au moins le nombre minimum de membres du Conseil représentant plus de 35 % de la population des États membres participants, plus un membre, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise.

6. Aux fins du présent article, le Parlement européen statue à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, représentant la majorité des membres qui le composent.

Article II-74 (1-3)**Droit à l'éducation**

1. Toute personne a droit à l'éducation, ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue.

2. Ce droit comporte la faculté de suivre gratuitement l'enseignement obligatoire.

3. La liberté de créer des établissements d'enseignement dans le respect des principes démocratiques, ainsi que le droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants. Traités établissant une Constitution pour l'Europe 51 conformément à leurs convictions religieuses, philosophiques et pédagogiques, sont respectés selon les lois nationales qui en régissent l'exercice.

Article II-81 (1-2)**Non-discrimination**

1. Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

2. Dans le domaine d'application de la Constitution et sans préjudice de ses dispositions particulières, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite.

Article II-82**Diversité culturelle, religieuse et linguistique**

L'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique.

Article II-111 (1-2)**Champ d'application**

1. Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect

du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les autres parties de la Constitution.

2. La présente Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les autres parties de la Constitution.

Article II-112 (5&7)

Portée et interprétation des droits et des principes

5. Les dispositions de la présente Charte qui contiennent des principes peuvent être mises en œuvre par des actes législatifs et exécutifs pris par les institutions, organes et organismes de l'Union, et par des actes des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, dans l'exercice de leurs compétences respectives. Leur invocation devant le juge n'est admise que pour l'interprétation et le contrôle de la légalité de tels actes.

7. Les explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des États membres.

Article III-115

L'Union veille à la cohérence entre les différentes politiques et actions visées à la présente partie, en tenant compte de l'ensemble de ses objectifs et en se conformant au principe d'attribution des compétences.

Article III-116

Pour toutes les actions visées à la présente partie, l'Union cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les femmes et les hommes.

Article III-117

Dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions visées à la présente partie, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine.

Article III-124 (1-2)

1. Sans préjudice des autres dispositions de la Constitution et dans les limites des compétences que celle-ci attribue à l'Union, une loi ou loi-cadre européenne du Conseil peut

établir les mesures nécessaires pour 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. Le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

2. Par dérogation au paragraphe 1, la loi ou loi-cadre européenne peut établir les principes de base des mesures d'encouragement de l'Union et définir de telles mesures pour appuyer les actions des États membres entreprises pour contribuer à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1, à l'exclusion de toute harmonisation de leurs dispositions législatives et réglementaires.

Article III-167 (1-3)

1. Sauf dérogations prévues par la Constitution, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États membres ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

2. Sont compatibles avec le marché intérieur:

- a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits;
- b) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires;
- c) les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la République fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division. Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision européenne abrogeant le présent point.

3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur:

- a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article III-424, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale;
- b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre;
- c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques,

quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun;

- d) les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun;
- e) les autres catégories d'aides déterminées par des règlements ou décisions européens adoptés par le Conseil sur proposition de la Commission.

Article III-210 (1) (g)

1. En vue de réaliser les objectifs visés à l'article III-209, l'Union soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants:

- g) les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union;

Article III-213

En vue de réaliser les objectifs visés à l'article III-209 et sans préjudice des autres dispositions de la Constitution, la Commission encourage la coopération entre les États membres et facilite la coordination de leur action dans tous les domaines de la politique sociale relevant de la présente section, notamment dans les matières relatives:

- a) à l'emploi;
- b) au droit du travail et aux conditions de travail;
- c) à la formation et au perfectionnement professionnels;
- d) à la sécurité sociale;
- e) à la protection contre les accidents et les maladies professionnels;
- f) à l'hygiène du travail;
- g) au droit syndical et aux négociations collectives entre employeurs et travailleurs.

À cet effet, la Commission agit en contact étroit avec les États membres, par des études, des avis et par l'organisation de consultations, tant en ce qui concerne les problèmes qui se posent sur le plan national que ceux qui intéressent les organisations internationales, notamment par des initiatives en vue d'établir des orientations et des indicateurs, d'organiser l'échange des meilleures pratiques et de préparer les éléments nécessaires à la surveillance et à l'évaluation périodiques. Le Parlement européen est pleinement informé.

Avant d'émettre les avis prévus par le présent article, la Commission consulte le Comité économique et social.

Article III-257 (2-3)

2. Elle assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en

matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers. Aux fins du présent chapitre, les apatrides sont assimilés aux ressortissants des pays tiers.

3. L'Union œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie, ainsi que de lutte contre ceux-ci, par des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires et autres autorités compétentes, ainsi que par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale et, si nécessaire, par le rapprochement des législations pénales.

Article III-264

Les actes visés aux sections 4 et 5, ainsi que les règlements européens visés à l'article III-263 qui assurent une coopération administrative dans les domaines visés à ces sections, sont adoptés:

- a) sur proposition de la Commission, ou
- b) sur initiative d'un quart des États membres.

Article III-271 (1-3)

1. La loi-cadre européenne peut établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes.

Ces domaines de criminalité sont les suivants: le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée.

En fonction des développements de la criminalité, le Conseil peut adopter une décision européenne identifiant d'autres domaines de criminalité qui remplissent les critères visés au présent paragraphe. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

2. Lorsque le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres en matière pénale s'avère indispensable pour assurer la mise en œuvre efficace d'une politique de l'Union dans un domaine ayant fait l'objet de mesures d'harmonisation, la loi-cadre européenne peut établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans le domaine concerné. Elle est adoptée selon la même procédure que celle utilisée pour l'adoption des mesures d'harmonisation en question, sans préjudice de l'article III-264.

3. Lorsqu'un membre du Conseil estime qu'un projet de loi-cadre européenne visé au paragraphe 1 ou 2 porterait atteinte aux aspects fondamentaux de son système de justice pénale, il peut demander que le Conseil européen soit saisi. Dans ce cas, lorsque la procédure visée à l'article III-396 est applicable, elle est suspendue. Après discussion et dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, le Conseil européen:

- a) renvoie le projet au Conseil, ce qui met fin à la suspension de la procédure visée à l'article III-396 lorsque celle-ci est applicable, ou
- b) demande à la Commission ou au groupe d'États membres dont émane le projet, d'en présenter un nouveau; dans ce cas, l'acte initialement proposé est réputé non adopté.

Article III-292 (1-2)

1. L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international.

L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies.

2. L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin:

- a) de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité;
- b) de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international;
- c) de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux buts et aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures;
- d) de soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté;
- e) d'encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international;

f) de contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer un développement durable;

g) d'aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine; et

h) de promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale.

Article III-365 (1-6)

1. La Cour de justice de l'Union européenne contrôle la légalité des lois et lois-cadres européennes, des actes du Conseil, de la Commission et de la Banque centrale européenne, autres que les recommandations et les avis, ainsi que des actes du Parlement européen et du Conseil européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Elle contrôle aussi la légalité des actes des organes ou organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers.

2. Aux fins du paragraphe 1, la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation de la Constitution ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir, formés par un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission.

3. La Cour de justice de l'Union européenne est compétente, dans les conditions prévues aux paragraphes 1 et 2, pour se prononcer sur les recours formés par la Cour des comptes, par la Banque centrale européenne et par le Comité des régions qui tendent à la sauvegarde des prérogatives de ceux-ci.

4. Toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux paragraphes 1 et 2, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.

5. Les actes créant les organes et organismes de l'Union peuvent prévoir des conditions et modalités particulières concernant les recours formés par des personnes physiques ou morales contre des actes de ces organes ou organismes destinés à produire des effets juridiques à leur égard.

6. Les recours prévus par le présent article doivent être formés dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance.

Source: http://europa.eu.int/constitution/print_fr.htm

FORMULAIRE D'ÉVALUATION

Pour nous aider à améliorer nos publications nous apprécierions si vous pourriez prendre le temps de remplir le formulaire évaluation ci dessous et de le renvoyer à ENAR par fax

+32 2 2293575

Vos détails (facultatifs) :

Nom: _____

Position: _____

Organisation: _____

Numéro de tél.: _____

Email: _____

Titre de Publication: _____

Comment avez-vous reçu cette publication?

- Secrétariat Conseil d'administration Mailing de coordination
 Site Web Desk d'information lors d'un meeting

Comment évalueriez-vous la qualité de cette publication:

| | Excellent | Satisfaisant | Faible |
|-----------------|-----------|--------------|--------|
| Analyse | | | |
| Pertinence | | | |
| Présentation | | | |
| Lisibilité | | | |
| Dans l'ensemble | | | |

Cette publication vous a-t-elle aidé à comprendre le sujet ?

Cette publication a-t-elle atteint sa cible?

Comment pourrions-nous améliorer les publications ENAR?

Désiriez vous que nous abordions des sujets spécifiques dans nos futures publications?

FORMULAIRE DE DONATION

Coordonnées personnelles*

| | |
|---------------------|---------------|
| Titre: _____ | |
| Prénom: _____ | Nom: _____ |
| Adresse: _____ | |
| Code postal : _____ | Ville: _____ |
| État: _____ | Pays: _____ |
| Téléphone: _____ | GSM: _____ |
| Fax: _____ | E-mail: _____ |

* Ces informations sont facultatives. Veuillez nous communiquer l'adresse postale ou électronique à laquelle nous pouvons vous adresser l'accusé de réception et nos remerciements pour votre contribution.

Je souhaite faire la contribution annuelle suivante

€ **ou dans le cas d'une autre devise, spécifiez**

Veuillez prendre note du fait que pour les contributions annuelles supérieures à €100, le donateur peut recevoir, s'il le souhaite, la newsletter et les publications d'ENAR, de même que des invitations aux conférences organisées par ENAR

Souhaitez-vous que votre don reste anonyme?

OUI NON

Veillez cocher UNE des cases ci dessous pour indiquer le moyen de paiement:

- Je souhaite payer par chèque à l'ordre d'ENAR
- J'ai effectué un virement sur le compte bancaire d'ENAR

Ayez l'amabilité de renvoyer le formulaire dûment complété, accompagné du chèque ou d'une copie du reçu de la banque à ENAR, 43 rue de la Charité, B-1210 Bruxelles, BELGIQUE

Coordonnées bancaires d'ENAR : Réseau européen contre le racisme (ENAR), Fortis Banque
Nom du compte: ENAR,
N° de compte: 001-3264706-53,
Swift: GEBABEBB,
IBAN: BE53001326470653

Date _____ Signature _____

NOUS VOUS REMERCIONS D'AIDER ENAR À LUTTER CONTRE LE RACISME