

---

# LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX DANS L'ORDRE JURIDIQUE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Position du problème, état actuel et tendances

---

par Manfred A. Dausés

*Premier référendaire à la Cour de justice des Communautés européennes*

---

## I. INTRODUCTION

La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique des Communautés fait depuis longtemps l'objet d'une discussion aussi vive que critique. Trois raisons semblent être à l'origine de la sensibilité croissante aux droits fondamentaux.

D'abord, la montée inquiétante de l'intolérance, des atteintes à la liberté et de la violence, qui président dans de vastes régions du monde au débat politique, a aiguisé la perception des nécessités de la protection des droits fondamentaux et des droits de l'homme. La « charte pour une nouvelle Europe », adoptée le 21 novembre 1990 à Paris par les chefs d'État et de gouvernement des 34 États de la CSCE, en constitue l'illustration éclatante. Nous citerons le passage suivant de ce document : « Les droits de l'homme et les libertés fondamentales appartiennent à tous les hommes de par la naissance ; ils sont inaliénables et sont garantis par la loi. Le premier devoir de chaque gouvernement est de les protéger et de les promouvoir. Leur respect constitue la protection essentielle contre l'abus de l'autorité publique. Leur observation et leur exercice sans restriction constituent le fondement de la liberté, de la justice et de la paix. »

Une autre raison de la grande actualité du débat sur les droits fondamentaux semble résider dans les liens étroits entre ces problèmes et l'aspiration à un État de droit et à la démocratie. L'Europe accomplit actuellement une transformation sociale et économique profonde. Les espoirs et les attentes nourris pendant des décennies par tous les peuples européens en vue d'obtenir des

formes de gouvernement démocratique fondées sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales semblent désormais s'exaucer.

Un troisième aspect se rapporte à l'évolution de la conception des droits fondamentaux dans la société moderne. Si les catalogues classiques des droits fondamentaux figurant dans les constitutions, accordaient la priorité aux droits fondamentaux et aux droits de l'homme libéraux tels que la protection de la liberté individuelle face à la tutelle et à la réglementation de l'État, les droits fondamentaux d'ordre social, tels que le droit au travail, à la Sécurité sociale, à l'instruction et à la culture, occupent aujourd'hui une place de plus en plus centrale. Leur fonction consiste moins à assurer à l'individu des espaces de liberté qu'à créer des droits à des prestations à la charge de l'État et de la société ainsi que des droits sociaux de cogestion et de participation.

## II. DROITS FONDAMENTAUX ET CONSTITUTION COMMUNAUTAIRE

On sait que la protection des droits individuels est solidement ancrée dans les ordres juridiques de tous les États membres de la Communauté européenne. La plupart des États membres consacrent dans leurs constitutions écrites certains droits fondamentaux et droits de l'homme élémentaires.

Seule la Constitution française de la V<sup>e</sup> République, remontant à 1958, n'énumère pas différents droits fondamentaux, mais se réfère, dans

son préambule, à la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et à sa confirmation dans le préambule de la constitution de la IV<sup>e</sup> République, de 1946.

Si le Royaume-Uni n'a pas de constitution écrite et ne dispose donc pas d'une protection des droits fondamentaux sous la forme écrite, les « *fundamental liberties* » et « *civil rights* » sont reconnus comme faisant partie des traditions constitutionnelles non écrites.

En revanche, l'ordre juridique communautaire ne possède ni catalogue global des droits fondamentaux, ni même différentes dispositions définies expressément comme constituant des droits fondamentaux ou des droits de l'homme. Seul le préambule de l'Acte unique européen, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1987 et qui constitue jusqu'à ce jour la réforme la plus ambitieuse dans le domaine des traités communautaires, comporte une consécration générale du « respect du droit et des droits de l'homme », fondé sur « les droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et lois des États membres, dans la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la charte sociale européenne, notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale ». Le droit communautaire écrit ne dit rien de plus en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux.

Le silence des traités a des raisons historiques. Le caractère largement technique de la première des trois Communautés, institué en 1951 — la Communauté européenne du charbon et de l'acier — laissait apparaître comme peu probable les atteintes portées par le pouvoir communautaire à des situations ayant valeur de droits fondamentaux. Quant aux traités de Rome signés en 1957, qui ont donné naissance à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, ils se trouvaient dans le sillage d'un échec politique. Les ambitieux projets d'une Communauté européenne de défense et d'une Communauté politique européenne avaient échoué en 1954. L'euphorie des premiers jours a fait place à un froid opportunisme, axé exclusivement sur les nécessités économiques et masquant la perspective transcendante des droits fondamentaux et des droits de l'homme.

Si les Traités ne prévoient donc pas de garanties expresses des droits fondamentaux, ils n'en comportent pas moins différentes dispositions se rattachant de manière non équivoque à ceux-ci. Il s'agit essentiellement de dispositions ayant le

caractère d'expressions concrètes de certains principes généraux du droit. Nous n'en citerons ci-après que les plus importantes :

— L'article 7 du traité CEE interdit « toute discrimination exercée en raison de la nationalité » ;

— L'article 40 du traité CEE exclut toute discrimination entre producteurs et consommateurs dans le cadre d'une organisation commune des marchés agricoles ;

— L'article 48 du traité CEE pose le principe de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. Cela vise l'« abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail », ainsi que le droit des travailleurs « de répondre à des emplois effectivement offerts » et « de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres » ;

— L'article 52 du traité CEE introduit le principe de la liberté d'établissement. Cela vise le droit des travailleurs indépendants d'accéder aux activités non salariées dans tout État membre et de les exercer, ainsi que de constituer et de gérer des entreprises ;

— L'article 119 du Traité CEE oblige les États membres à appliquer le principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail ;

— Même si les traités ne protègent pas expressément la propriété privée, on trouve en différents endroits des références significatives au droit de propriété, comme par exemple dans la disposition selon laquelle les restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent entre les États membres peuvent être justifiées aux fins de la protection de la « propriété industrielle et commerciale » (article 36 du Traité CEE) ou selon laquelle le Traité « ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres » (article 222 du Traité CEE) ;

— Le principe de proportionnalité a également trouvé son expression directe ou indirecte dans différentes dispositions des traités. C'est ainsi qu'il est prévu que les organisations communes des marchés ne peuvent prendre que les mesures nécessaires en vue de la poursuite de certains objectifs du Traité et doivent se limiter à poursuivre ces objectifs. Les États membres étaient en droit, pendant la période de transition, de prendre, en cas de difficultés économiques dans un État membre, les mesures nécessaires, mais ils devaient alors choisir par priorité les mesures apportant le moins de perturbations au

fonctionnement du marché commun (article 40, paragraphe 3, premier alinéa, ainsi qu'article 115, deuxième et troisième alinéas, du traité CEE).

### III. PROTECTION PRÉTORIENNE DES DROITS FONDAMENTAUX

Malgré l'absence de garanties complètes des droits fondamentaux dans les Traités communautaires, la protection des droits fondamentaux ne constitue nullement dans la Communauté européenne un problème marginal.

La Communauté européenne est plus qu'un groupement d'intérêts fonctionnel ou qu'une organisation internationale spécialisée de type traditionnel. Elle est une construction ayant une personnalité juridique propre et un pouvoir normatif, exécutif et juridictionnel complet, axée sur une intensification constante du réseau des rapports sociaux. Les interdictions d'importation et d'exportation, les règles de production et de commercialisation, les réglementations des prix, les systèmes de quotas dans les organisations de marché agricoles et dans le secteur sidérurgique ainsi que les règles de la concurrence offrent des points de contact étroit avec le droit de propriété et le droit au libre exercice professionnel. La liberté d'association et de coalition peut entrer en conflit avec l'ordre public des États membres, qui s'incorpore au droit communautaire ; la liberté de religion et de conscience limite le pouvoir d'organisation de la Communauté, en tant qu'employeur public, dans le cadre du droit de la fonction publique. Enfin, l'ordre communautaire est inspiré et imprégné, dans toutes ses ramifications, par le principe d'égalité et par le principe de proportionnalité.

Il est reconnu, à titre de postulat littéralement axiomatique de la notion d'État de droit, que le transfert de droits de souveraineté à la Communauté, opéré par une cession de prérogatives de puissance publique, ne peut conduire à une réduction du niveau des droits fondamentaux garanti par les ordres constitutionnels nationaux. Des droits de souveraineté ne peuvent dès lors être transférés à la Communauté que moyennant la garantie d'une protection des droits fondamentaux qui réponde aux exigences du niveau national ou qui, tout au moins, lui équivalle. La nécessité d'une équivalence dans le domaine des droits fondamentaux constitue, à son tour, une expression spécifique de la nécessité générale,

plus large, d'une homogénéité structurelle dans le rapport entre l'ordre juridique communautaire et les ordres juridiques des États membres. Le fond de la démarche concernant les droits fondamentaux en droit communautaire consiste dès lors à garantir que, malgré l'absence souvent critiquée d'un catalogue des droits fondamentaux dans les Traités, la protection communautaire des droits fondamentaux ne reste pas en-deçà des ordres constitutionnels, basés sur la démocratie et la notion d'État de droit, des États membres. L'accomplissement de cette mission a incombé à l'activité juridictionnelle de la Cour de justice des Communautés européennes qui, dans une jurisprudence entre temps bien établie, protège les droits fondamentaux à titre de principes généraux du droit communautaire.

La Cour a eu pour la première fois à se pencher sur des questions relatives aux droits fondamentaux dans un arrêt du 15 juillet 1960, en statuant sur un recours formé par plusieurs entreprises allemandes relevant de la Communauté européenne du charbon et de l'acier à l'encontre d'une décision de la Haute autorité de cette Communauté, recours fondé notamment sur la protection de la propriété privée garantie, selon elles, par l'article 14 de la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne. Dans cette première décision intervenue en la matière, la Cour s'est encore imposée une prudence très perceptible. Elle s'est bornée à la constatation lapidaire qu'elle n'était compétente ni pour interpréter, ni pour appliquer la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne. Elle a poursuivi en énonçant que le droit communautaire, tel qu'il résulte du traité CECA, ne contenait, lui non plus, aucun principe général, explicite ou non, garantissant le maintien des situations acquises (1).

Depuis lors, la position de la Cour a fondamentalement changé. Dans sa jurisprudence ultérieure, elle a apprécié de plus en plus le droit communautaire dérivé au regard des droits fondamentaux.

Le virage a été amorcé par l'arrêt du 12 novembre 1969 dans l'affaire Stauder. Il s'agissait de statuer sur le point de savoir si une certaine décision de la Commission était compatible avec le droit communautaire. La décision organisait la cession de beurre à prix réduit de telle manière que — selon la version allemande — les ayants droit, à savoir les bénéficiaires de certains régimes d'assistance sociale, ne pouvaient acheter le produit en question que sur présentation

d'un « bon mentionnant leur nom ». La question se rapportait en définitive à la compatibilité de la mesure attaquée avec le respect de la dignité humaine qui, selon le moyen articulé par le demandeur, bénéficiaire d'un régime d'assistance sociale, aurait été violée par le fait qu'il devait se faire connaître vis-à-vis du vendeur en tant que bénéficiaire d'un tel régime. La Cour a, certes, conclu à la légalité de la mesure en donnant au texte rédigé dans plusieurs versions linguistiques une interprétation astucieuse ; toutefois, elle a saisi cette occasion pour faire pour la première fois des déclarations de principe concernant les droits fondamentaux dans l'ordre communautaire. Elle a jugé qu'« ainsi interprétée, la disposition litigieuse ne (révélaient) aucun élément susceptible de mettre en cause les droits fondamentaux de la personne compris dans les principes généraux du droit communautaire, dont la Cour assure le respect » (2). Cette formule percutante contient deux déclarations importantes, valables d'une manière générale. Tout d'abord, il en résulte que les droits fondamentaux de la personne font partie des principes généraux du droit communautaire. Ensuite, la Cour s'est reconnue compétente pour assurer le respect de ces droits fondamentaux.

Par la suite, la Cour a maintenu de manière cohérente et a affiné la jurisprudence qu'elle avait amorcée avec l'arrêt Stauder.

Dans l'arrêt du 17 décembre 1970 dans l'affaire Internationale Handelsgesellschaft, c'est la question des sources des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire et du rapport entre le droit communautaire dérivé et le droit constitutionnel national qui se trouvait au premier plan. Il s'agissait d'un système de certificats d'exportation et du « régime de cautionnement » qui lui était lié, donc de moyens de contrainte administrative. Selon la juridiction de renvoi, ce régime était contraire à certains principes de structure du droit constitutionnel national allemand, à savoir les principes de liberté d'action et de disposition, la liberté économique et le principe de proportionnalité. La juridiction de renvoi a par ailleurs exprimé le point de vue que, selon elle, le droit communautaire devait également respecter les droits fondamentaux élémentaires garantis par la loi fondamentale allemande et qu'en cas de violation de ces principes, la primauté du droit supranational s'effaçait devant les principes de loi fondamentale allemande. La Cour était dès lors invitée, du même coup, à prendre position sous l'angle du conflit entre le

droit communautaire et le droit national. Elle a résolu comme suit les questions qui lui étaient soumises : elle a certes refusé d'apprécier la validité du droit communautaire dérivé au regard du droit constitutionnel national, mais elle a — comme elle l'avait déjà fait dans l'arrêt Stauder — reconnu l'existence, dans l'ordre juridique communautaire lui-même, de principes généraux du droit assurant la protection des droits fondamentaux. La Cour a précisé que la sauvegarde de ces droits, tout en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux États membres, devait être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté (3).

Que signifie cette formule, en partie nouvelle par rapport à l'arrêt Stauder, dans laquelle la Cour a moulé la protection des droits fondamentaux dans la Communauté ? Elle signifie tout d'abord que les droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire découlent d'une source de droit autonome, à savoir des principes généraux du droit. Ceux-ci font partie intégrante de l'ordre communautaire. Mais elle signifie également que la protection communautaire est étroitement liée à la protection résultant des constitutions nationales, de sorte que pour déterminer les principes du droit communautaire, on peut parfaitement recourir aux principes de base des ordres juridiques nationaux. Ceux-ci contribuent, comme M. l'avocat général Dutheillet de Lamoignon l'a souligné dans ses conclusions, à former un substratum philosophique, politique et juridique commun aux États membres à partir duquel se dégage de façon prétorienne un droit commun non écrit (4).

Deux autres arrêts ayant une signification de principe pour la protection des droits fondamentaux dans la Communauté sont intervenus respectivement le 14 mai 1974 dans l'affaire Nold et le 13 décembre 1979 dans l'affaire Hauer.

En bref, il s'agissait dans l'affaire Nold de la compatibilité d'une décision de la Commission prise dans le secteur de la CECA avec la garantie de la propriété ainsi qu'avec la liberté du commerce, du travail et de l'exercice d'autres activités professionnelles. Dans l'affaire Hauer il s'agissait de statuer sur la compatibilité d'un règlement du Conseil édictant une interdiction, pour plusieurs années, de toute plantation nouvelle de vignes avec le droit de propriété et la liberté professionnelle. La Cour a tout d'abord confirmé, dans son arrêt, sa jurisprudence antérieure selon laquelle les droits fondamentaux faisaient partie intégrante des principes généraux du droit dont elle

assure le respect et qu'en assurant la sauvegarde de ces droits, elle était tenue de s'inspirer des traditions constitutionnelles communes aux États membres. Elle a cependant dépassé ce stade. Tout d'abord, elle a fait ressortir encore plus nettement qu'auparavant le rapport existant entre la protection communautaire des droits fondamentaux et les garanties des droits fondamentaux figurant dans les constitutions des États membres. Elle a en effet souligné qu'elle « ne (saurait admettre)... des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus et garantis par les constitutions de ces États ».

Les arrêts Nold et Hauer sont toutefois pleins d'enseignement également à un autre titre. Les demandeurs au principal ne s'étaient en effet pas bornés à faire état d'une violation de certains droits fondamentaux nationaux ; ils avaient également invoqué des traités internationaux de protection des droits de l'homme, principalement la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950. Cela a donné l'occasion à la Cour de prendre position en même temps sur la portée, dans le cadre du droit communautaire, des garanties des droits fondamentaux conférées par le droit international public. A cet égard, elle devait tenir compte du fait que d'une part la Communauté elle-même n'est partie à aucun des accords internationaux applicables, mais que d'autre part, cependant, les États membres avaient, par leur adhésion à ces accords, intégré leur contenu dans leurs ordres juridiques. La Cour a résolu ce conflit de la manière suivante : elle a reconnu aux instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les États membres avaient coopéré ou adhéré une fonction importante d'orientation, sans toutefois se reconnaître pour autant comme directement liée par eux. Au contraire, comme la Cour l'a prudemment formulé, de pareils accords peuvent seulement « fournir des indications dont il convient de tenir compte dans le cadre du droit communautaire » (5).

Les arrêts Nold et Hauer ont en outre contribué à l'élaboration de la doctrine des limites résultant de manière immanente des droits fondamentaux. Selon la Cour, les droits fondamentaux en cause sont « loin d'apparaître comme des prérogatives absolues », mais doivent être considérés « en vue de la fonction sociale des biens et activités protégés ». Les limites fixées aux atteintes à des situations ayant valeur de droits fondamentaux sont d'une triple nature :

1. Justification de l'atteinte par les objectifs d'intérêt général de la Communauté.

2. Proportionnalité de l'atteinte au regard du but poursuivi.

3. Garantie de la substance du droit protégé.

La jurisprudence initiale de la Cour avait, par la nature des choses, mis l'accent sur les sources du droit et sur la place des droits fondamentaux dans l'économie d'ensemble du droit communautaire, alors que l'élaboration en droit matériel de garanties spécifiques de droits fondamentaux n'a pris de l'importance que progressivement. Conformément aux finalités principalement économiques de la Communauté, les garanties de droits fondamentaux à caractère économique et social constituent le principal objet de la jurisprudence intervenue jusqu'à maintenant ; toutefois, la Cour a d'ores et déjà reconnu différents autres droits fondamentaux.

Abordons maintenant un bref aperçu des différents droits fondamentaux et droits apparentés à des droits fondamentaux.

#### A. LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ (PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION)

Dans la jurisprudence de la Cour, le principe d'égalité, droit fondamental classique qui figure déjà dans la déclaration américaine d'indépendance et dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de la Révolution française, joue un rôle important. La Cour l'a reconnu comme un principe général de l'ordre juridique communautaire. Il trouve son expression dans les domaines les plus divers, ainsi par exemple en ce qui concerne l'« égalité des utilisateurs devant la réglementation économique » (6) ou le « principe de l'égalité devant les charges publiques » (7).

La Cour a défini le principe d'égalité pour l'essentiel au moyen des formulations suivantes. C'est ainsi qu'elle a déclaré que les différenciations de traitement ne sont admissibles que si elles « correspondent à une différence dans les conditions où (les intéressés) se trouvent placés » (8), mais qu'en revanche, il y a discrimination lorsque l'administration a « traité d'une façon différente des situations comparables », à moins qu'il n'existe des « différences objectives d'une certaine importance » (9). Ou bien : « Les situations comparables ne (doivent pas être) traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée » (10).

Cette formule reste cependant muette sur les conséquences qu'implique une éventuelle violation du principe d'égalité. La Cour s'est penchée pour la première fois sur cette question dans trois arrêts du 5 juillet 1977 (« lait écrémé en poudre »). Dans ces arrêts, elle a déclaré non valide un règlement du Conseil prévoyant l'achat obligatoire de lait écrémé en poudre détenu par les organismes d'intervention et constaté à cet égard que l'obligation d'achat était prévue à un prix disproportionné et constituait dès lors une répartition discriminatoire des charges, injustifiable, entre les différents secteurs agricoles (11). On sait que les tribunaux peuvent remédier de différentes manières aux violations du principe d'égalité. Si la Cour a pu, dans le cas venant d'être évoqué, où il s'agissait de supprimer une charge discriminatoire, déclarer purement et simplement non valide la mesure discriminatoire et supprimer ainsi le grief, la situation se présente différemment lorsque la mesure discriminatoire ne constitue pas une charge, mais se borne à refuser un avantage. Si la Cour annulait dans ce cas la mesure attaquée, l'avantage serait ainsi retiré à tous, mais la demande de l'intéressé visant à une amélioration de sa situation ne serait pas prise en compte. Mais d'un autre côté, la Cour excéderait ses pouvoirs si elle accordait elle-même à la partie lésée l'avantage sollicité.

La Cour s'est penchée sur ces questions dans un arrêt du 19 octobre 1977 (« quellmehl »). Cette affaire avait pour objet la question de savoir si une disposition d'un règlement du Conseil est invalide au motif qu'elle prévoit une restitution à la production pour la transformation de maïs en amidon mais non pour le maïs utilisé pour la fabrication du quellmehl et si, dans l'affirmative, les fabricants de quellmehl peuvent faire valoir directement un droit à une restitution à la production identique à celle qui est accordée aux fabricants d'amidon gonflé ou s'il faut pour cela un acte du Conseil.

Les questions soumises à la Cour lui ont donné l'occasion de faire certaines déclarations de principe concernant la nature et la portée de l'interdiction de discrimination : « L'interdiction de discrimination énoncée à la disposition (...) n'est que l'expression spécifique du principe général d'égalité qui appartient aux principes fondamentaux du droit communautaire ; (...) ce principe veut que les situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée. » Toutefois, compte tenu des particularités de cette affaire, la Cour n'a pas déclaré non valide la dis-

position attaquée, mais s'est bornée à la déclarer incompatible avec le principe d'égalité et à demander aux institutions compétentes de la Communauté de remédier à la violation du principe d'égalité. Il existe en effet, selon l'arrêt, plusieurs possibilités pour rétablir l'égalité de traitement et pour porter remède au préjudice éventuellement causé aux intéressés. Il appartient donc « aux institutions compétentes en matière de politique agricole commune d'apprécier les facteurs économiques et politiques dont dépendront ces options » (12).

La Cour a statué dans le même sens dans un autre arrêt du 19 octobre 1977 (« gritz de maïs »). Cette affaire avait pour objet le fait que certains règlements du Conseil avaient supprimé la restitution à la production pour le gritz de maïs destiné à la brasserie alors qu'ils avaient maintenu la restitution à la production pour l'amidon de maïs (13).

Dans une affaire plus récente, qui a été jugée le 29 juin 1988 et qui avait pour objet un prélèvement de coresponsabilité dans le secteur des céréales, la Cour a eu à statuer sur la compatibilité d'une mesure exonérant certaines catégories de producteurs du prélèvement avec le principe d'égalité. Elle a retenu une violation du principe d'égalité et déclaré invalide la disposition en cause. Elle a cependant rappelé au législateur communautaire qu'il lui appartenait de prendre les mesures appropriées pour établir l'égalité des opérateurs en ce qui concerne le régime d'exonération litigieux. Elle a ajouté que, en attendant l'adoption d'un nouveau régime, les autorités compétentes devaient continuer à appliquer l'exonération prévue par la disposition invalidée, tout en étendant le bénéfice de cette exonération aux opérateurs qui font l'objet de la discrimination (14).

## B. PROTECTION DE LA PROPRIÉTÉ ET LIBERTÉ PROFESSIONNELLE

En ce qui concerne la protection de la propriété et la liberté d'exercice professionnel, nous avons déjà vu, à travers les affaires *International Handelsgesellschaft*, *Nold* et *Hauer*, la manière dont la Cour a élaboré, précisément dans ce contexte, sa doctrine selon laquelle les droits fondamentaux ne sont garantis qu'en vue de leur fonction sociale et sont soumis à des limitations prévues en fonction de l'intérêt public ou des objectifs communautaires.

Des voix se sont en conséquence élevées pendant longtemps pour critiquer que la Cour ne reconnaisse que du bout des lèvres le droit à la propriété et au libre exercice des activités économiques, sans en tirer de conséquences décisives pour ses arrêts. Il est vrai que dans la plupart des arrêts en question, l'existence d'une violation des droits fondamentaux a été niée *in concreto*. Ceux qui sont en proie à des doutes ont dû voir leur religion éclairée au cours de la période récente. Dans l'arrêt Wachauf du 13 juillet 1989, la Cour a énoncé, en ce qui concerne un régime de quotas laitiers, qu'« une réglementation communautaire qui aurait pour effet de priver sans compensation le preneur à bail, à l'expiration du bail, des fruits de son travail et des investissements effectués par lui dans l'exploitation affermée serait incompatible avec les exigences découlant de la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire ». Ladite affaire avait pour objet un régime selon lequel le quota laitier revenait, à l'expiration du bail, au bailleur, même lorsque le preneur avait apporté la contribution décisive à l'installation de la production laitière sur l'exploitation (15).

### C. LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

La liberté d'association a également déjà fait l'objet d'une décision de la Cour. Dans un arrêt du 8 octobre 1974, qui avait pour origine un recours formé, entre autres, par l'Union syndicale — service public européen — à l'encontre du Conseil des Communautés européennes, on lit : « ... La liberté syndicale (...) implique, selon les principes généraux du droit du travail, non seulement le droit, pour les fonctionnaires et agents, de constituer librement des associations de leur choix, mais encore celui, pour ces associations, de se livrer à toute activité licite dans la défense des intérêts professionnels de leurs membres » (16).

### D. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT ADMINISTRATIF ET DE LA PROCÉDURE PROPRE À UN ÉTAT DE DROIT

La Cour a laissé une large place, dans sa jurisprudence, également aux principes du droit administratif et du « due process ». C'est ainsi qu'elle a déjà reconnu dans sa jurisprudence ancienne, qu'un acte administratif

accordant illégalement un avantage pouvait être, « dans certains cas, en raison des droits acquis », révoqué « ex nunc », c'est-à-dire rétroactivement (17). De même, la mise en vigueur rétroactive d'un règlement ne saurait préjudicier à des personnes dont le droit a été ouvert avant la publication du règlement (18).

La Cour s'est également prononcée sur le rapport entre la sécurité juridique et la protection de la confiance légitime d'une part et le principe de la légalité d'autre part. Elle a fait observer que ces principes étaient antinomiques l'un par rapport à l'autre. Cela signifie « que le principe du respect de la sécurité juridique, pour important qu'il soit, ne saurait s'appliquer de façon absolue, mais que son application doit être combinée avec celle du principe de la légalité ; que la question de savoir lequel de ces principes doit l'emporter dans chaque cas d'espèce dépend de la confrontation de l'intérêt public avec les intérêts privés en cause » (19).

Dans deux arrêts plus récents du 28 avril 1988, la Cour a déclaré invalide un régime de quotas laitiers de la Communauté dans la mesure où il excluait de l'attribution d'un quota les producteurs laitiers qui, en exécution d'un engagement de non-commercialisation financièrement aidé par la Communauté, n'ont pu livrer de lait au cours de l'année de référence retenue. La Cour a vu dans cette exclusion une violation de la confiance légitime des exploitants concernés. Selon la Cour, ceux-ci ont en effet été incités, par un acte de la Communauté, à suspendre la commercialisation pour une période limitée, dans l'intérêt général et contre paiement d'une prime. En conséquence, ils peuvent légitimement s'attendre à ne pas être soumis, à la fin de leurs engagements, à des restrictions qui les affectent de manière spécifique en raison précisément du fait qu'ils avaient fait usage des possibilités offertes par la réglementation communautaire. L'infraction constatée par la Cour au principe de la confiance légitime résidait ainsi en définitive dans le fait que les exploitants concernés avaient vu tromper leur confiance dans le caractère limité de l'engagement qu'ils avaient contracté (20).

La Cour s'est prononcée à plusieurs reprises sur le principe de proportionnalité et le choix des moyens. C'est ainsi, selon elle, que les institutions communautaires ont le devoir de faire en sorte que « les buts poursuivis puissent être atteints dans les conditions les plus favorables et avec les moindres sacrifices possibles pour les

entreprises assujetties : que ce principe de justice doit toutefois être aménagé avec le principe de la sécurité juridique qui, lui aussi, est basé sur des exigences de justice et d'économie ; que ces deux principes doivent être conciliés de manière à entraîner un minimum de sacrifices pour l'ensemble des sujets de la Communauté » (21).

Dans l'affaire Schröder, la Cour a eu à statuer sur l'argument selon lequel un régime communautaire introduisant un prélèvement de coresponsabilité dans le secteur des céréales est contraire au principe de proportionnalité au motif que le prélèvement en question n'était ni approprié, ni nécessaire, à la stabilisation du marché des céréales. Sur ce point, la Cour a énoncé, d'une manière générale, dans son arrêt du 11 juillet 1989 : « Le principe de proportionnalité fait partie, selon la jurisprudence constante de la Cour, des principes généraux du droit communautaire. En vertu de ce principe, la légalité de mesures imposant des charges financières aux opérateurs est subordonnée à la condition que ces mesures soient appropriées et nécessaires à la réalisation des objectifs légitimement poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les charges imposées ne doivent pas être démesurées par rapport aux buts visés » (22).

Une violation du principe de proportionnalité a certes été niée dans le cas d'espèce. La Cour a en effet déclaré qu'en matière de politique agricole commune, le législateur communautaire disposait d'un large pouvoir discrétionnaire dont les limites n'étaient dépassées que lorsque la mesure arrêtée était manifestement inappropriée par rapport à l'objectif poursuivi.

Fait également partie des principes élémentaires d'une procédure propre à un État de droit, du due process, le respect des droits de la défense. La Cour a reconnu ces droits dans plusieurs arrêts comme constituant un principe fondamental de l'ordre juridique communautaire. C'est ainsi qu'elle a énoncé : « ... ce serait violer un principe élémentaire du droit que de baser une décision judiciaire sur des faits et documents dont les parties elles-mêmes, ou l'une d'entre elles, n'ont pu prendre connaissance et sur lesquels elles n'ont donc pas été en mesure de prendre position » (23).

Au demeurant, le principe du respect des droits de la défense ne s'applique pas seulement dans la procédure devant la Cour elle-même, mais également dans la procédure administrative, et notam-

ment dans les procédures pouvant déboucher sur une amende ou sur une sanction disciplinaire.

Sur ce point, la Cour a énoncé, dans l'arrêt Hoffmann-La Roche, rendu en 1979 : « ... Le respect des droits de la défense dans toute procédure susceptible d'aboutir à des sanctions, notamment à des amendes, ou astreintes, constitue un principe fondamental du droit communautaire, qui doit être observé, même s'il s'agit d'une procédure de caractère administratif ». Ce principe signifie que « l'entreprise intéressée (doit avoir) été mise en mesure, au cours de la procédure administrative, de faire connaître utilement son point de vue sur la réalité et la pertinence des faits et circonstances allégués et sur les documents retenus... ». Si certains faits et circonstances ne peuvent être divulgués, par exemple pour des raisons tenant au respect du secret des affaires, ceux-ci ne peuvent être retenus si cela affecte la possibilité de l'entreprise de faire connaître utilement son point de vue sur la réalité ou la portée de ces circonstances et documents ou sur les conclusions qui en sont tirées (24).

C'est en invoquant ce principe que la Cour a annulé en 1985, pour violation des formes substantielles, dans l'affaire Timex, un règlement du Conseil qui avait institué un droit antidumping sur des montres-bracelets mécaniques originaires d'URSS (25).

Dans l'arrêt AM & S du 18 mai 1982, la Cour a reconnu l'existence, dans l'ordre juridique communautaire, du « legal privilege » conféré depuis toujours en Angleterre. Il s'agit de la sauvegarde de la confidentialité de la correspondance échangée entre l'avocat et son client. L'application de ce principe dans les affaires de concurrence devant la Commission a pour conséquence que les entreprises soumises à vérification peuvent refuser de produire la correspondance échangée avec leur avocat en fournissant les éléments utiles de nature à prouver que celle-ci remplit les conditions justifiant une pareille protection légale (26). Dans une autre affaire, la Cour a précisé que si, pour préserver l'effet utile de la procédure en matière de concurrence devant la Commission, celle-ci était en droit d'obliger l'entreprise à fournir tous les renseignements nécessaires et à lui communiquer les documents y afférents, la Commission ne saurait toutefois imposer à l'entreprise l'obligation de fournir des réponses par lesquelles celle-ci serait amenée à admettre l'existence d'une infraction dont il appartient à la Commission d'établir la preuve. Dès lors, la Commission ne saurait, par une décision de demande

de renseignements, porter atteinte aux droits de la défense reconnus à l'entreprise (27).

L'arrêt Hoechst rendu le 21 septembre 1989 (28) a été très remarqué. Il s'agissait, dans cette affaire, des limites fixées au droit de vérification de la Commission, dans les affaires de concurrence, par le principe de l'inviolabilité des locaux commerciaux. Les fonctionnaires de la Commission ont certes un droit de perquisition, mais la Commission ne peut obtenir le respect de ses droits qu'au moyen d'une astreinte. Si elle veut recourir à la force, elle doit demander l'assistance des autorités compétentes des États membres. Celles-ci, à leur tour, ne sont autorisées à procéder à une perquisition forcée que dans le cadre des règles de leur droit national respectif. La Cour a eu à statuer, dans cette affaire, sur la question de savoir si le droit communautaire reconnaît un droit fondamental à l'inviolabilité des locaux commerciaux et, le cas échéant, sur la portée d'un pareil droit fondamental.

La Cour a opéré, dans l'arrêt Hoechst, une différenciation subtile. Elle a reconnu que, si la reconnaissance d'un tel droit en ce qui concerne le domicile privé des personnes physiques s'imposait, il n'en allait pas de même en ce qui concerne les entreprises, car les systèmes juridiques des États membres présentent des divergences non négligeables en ce qui concerne la nature et le degré de protection des locaux commerciaux face aux interventions des autorités publiques. Il n'en reste pas moins que même la perquisition de locaux commerciaux est soumise à certaines exigences procédurales. Elle doit, dans tous les systèmes juridiques des États membres, avoir un fondement légal et être justifiée par les raisons prévues par la loi, de sorte à exclure des interventions qui seraient arbitraires ou disproportionnées. L'exigence d'une telle protection doit donc être reconnue comme un principe général du droit communautaire.

Comme la Cour l'a déclaré dans l'arrêt Hoechst, c'est le droit national qui définit les modalités procédurales d'une perquisition. Il en résulte que la perquisition imposée à des entreprises dans les États membres qui prescrivent à cet effet un mandat judiciaire ne peut intervenir qu'en vertu d'une pareille décision de justice. Toutefois, le juge national doit se borner à examiner, après avoir constaté l'authenticité de la décision de vérification de la Commission, si les mesures de contrainte envisagées ne sont pas arbitraires ou excessives par rapport à l'objet de la vérification. L'appréciation du caractère nécessaire de la perquisition en tant que

telle ne lui appartient pas. En conséquence, ce n'est pas la question de savoir « si », mais uniquement le choix des moyens de contrainte par les fonctionnaires nationaux délégués pour assister la Commission qui relève de l'examen du juge national. Tout autre résultat serait incompatible avec le principe de la primauté du droit communautaire.

Il y a lieu enfin de mentionner l'interdiction de la dualité des peines (« non bis in idem »). La Cour a annulé l'ouverture d'une procédure disciplinaire par la Commission dans un cas où les faits de l'espèce ne permettraient pas d'exclure que deux procédures disciplinaires eussent été engagées en raison d'un même ensemble de faits (29).

#### E. LA LIBERTÉ RELIGIEUSE

Même la liberté religieuse, liberté intellectuelle qui semble à première vue n'offrir aucun point de contact avec le pouvoir communautaire principalement axé sur l'économie, a déjà donné à la Cour l'occasion de se prononcer. Il s'agissait du recours d'une candidate de confession juive qui avait postulé auprès du Conseil des Communautés européennes un emploi de juriste-linguiste et dont la demande de report des épreuves du concours, dont la date tombait sur une fête juive, n'avait pas été accueillie par le Conseil. La Cour a donc eu à se pencher sur un conflit entre le pouvoir d'organisation de la Communauté et le droit à l'exercice sans entrave d'une religion. Elle a tranché ce litige par un jugement de Salomon. Selon la Cour, si l'autorité investie du pouvoir de nomination est tenue de prendre toutes mesures raisonnables en vue d'éviter d'organiser les épreuves à une date à laquelle les convictions religieuses d'un candidat empêcheraient celui-ci de se présenter, elle doit par ailleurs respecter le principe d'égalité. Celui-ci veut que les épreuves aient lieu dans les mêmes conditions et que, dès lors, leur date soit, dans la mesure du possible, la même pour tous les candidats. En conséquence, l'obligation de l'administration d'éviter de telles dates ne s'applique pas lorsque le candidat ne l'a pas informée en temps utile de ses difficultés (30).

#### IV. DROITS FONDAMENTAUX COMMUNAUTAIRES ET NATIONAUX

On s'est à plusieurs reprises demandé, dans le contexte de la jurisprudence de la Cour, de

quelle manière la protection des droits fondamentaux de la Communauté se rattache au niveau des droits fondamentaux des différents États membres. La Commission des Communautés européennes et une partie de la doctrine ont estimé que le niveau de protection de la Communauté devait s'orienter dans chaque cas au niveau le plus élevé des droits fondamentaux consacré dans les ordres constitutionnels des États membres. Selon cette opinion, le contenu matériel des droits fondamentaux communautaires doit donc être défini par référence à la norme nationale qui, dans chaque cas, assure la plus forte protection à l'individu. En d'autres termes : pour réaliser une protection maximale, optimale des droits fondamentaux, on doit retenir dans chaque cas la solution nationale la plus ambitieuse.

On ne peut méconnaître que cette opinion correspond à la tendance qui a trouvé à s'exprimer dans la jurisprudence de la Cour. Si on se souvient de la formule des arrêts Nold et Hauer, selon laquelle la Cour ne saurait admettre des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus et garantis par les constitutions des États membres, il semble en ressortir nettement que la Cour n'est pas disposée à accepter une solution qui serait incompatible avec les garanties des droits fondamentaux accordés ne serait-ce que par une seule constitution nationale. Le fait de ne retenir qu'un niveau minimum ne correspondrait donc certainement pas à la jurisprudence intervenue jusqu'à présent. En outre, une telle solution ne serait pas non plus conforme aux objectifs de l'intégration, pour la réalisation normale de laquelle un niveau élevé des droits fondamentaux constitue précisément une garantie.

Toutefois, une certaine prudence semble s'imposer à l'égard de formules théoriques. Un rattachement, par voie de formules schématiques, de la protection communautaire au niveau de protection d'un ou plusieurs États membres, ne serait-ce qu'à celui de l'État qui, dans le cas concret donné, dispose du niveau de protection le plus élevé, serait non seulement incompatible avec l'autonomie de l'ordre juridique communautaire mais serait également incapable d'offrir une garantie pour une solution juste et efficace. La Cour a toujours su, jusqu'à présent, garder les mains libres. Elle ne s'est pas sentie obligée de fonder ses décisions sur une moyenne arithmétique ou sur une solution liée par des processus mathématiques de soustraction ou d'addition aux ordres juridiques des États membres. Or, c'est

précisément ce qui lui a permis d'adapter avec souplesse le contenu et les limites des droits fondamentaux aux nécessités et aux circonstances concrètes du cas particulier. La Cour doit comparer et évaluer, apprécier et juger. Elle doit rechercher la solution la meilleure et la plus adéquate pour le problème concret et tenir compte, à cette occasion, du contexte économique, social et politique.

Il y a lieu de souligner, à ce stade, que les conventions internationales de sauvegarde des droits fondamentaux et des droits de l'homme, au premier rang desquelles se trouve la convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950, sont conçues comme des conventions entre États et que dès lors, elles ne lient pas directement la Communauté, qui n'y est pas partie. Il est toutefois vrai que la jurisprudence de la Cour tend à donner aux droits fondamentaux du droit communautaire un contenu qui correspond pleinement aux exigences de protection posées notamment par la Convention européenne des droits de l'homme.

Cette tendance était déjà à la base des arrêts Nold et Hauer, dans lesquels la Cour a eu recours aux dispositions conventionnelles applicables en tant qu'éléments supplémentaires de légitimité. Elle a reçu une confirmation expresse dans l'arrêt Pecastaing du 5 mars 1980, qui avait pour objet la protection juridictionnelle des citoyens communautaires à l'encontre des mesures prises par les États membres en matière de police des étrangers. La juridiction de renvoi avait interrogé la Cour sur le point de savoir s'il y avait lieu d'observer dans l'ordre juridique communautaire également l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, aux termes duquel « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ». La Cour a développé une argumentation méthodiquement subtile : les dispositions applicables du droit communautaire répondent à l'exigence posée par ledit article 6, du moins en ce qui concerne le régime des recours juridictionnels qui y est prévu. Elle a en conséquence estimé qu'il n'était pas nécessaire d'examiner la délicate mais logique question préalable concernant l'observation de la Convention européenne des droits de l'homme dans l'ordre juridique communautaire (31).

Comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, l'exigence d'une protection communautaire efficace des droits fondamentaux constitue en même temps une nécessité du droit constitutionnel national, puisque le transfert de droits de souveraineté à la Communauté ne doit pas conduire à une chute du niveau des droits fondamentaux. Différentes voix se sont en conséquence élevées pour demander que les structures constitutionnelles internes soient incorporées de façon plus ou moins schématique dans l'ordre communautaire.

Ce souhait semble être à la base de la décision contestée du Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale) allemande du 29 mai 1974, appelée en doctrine « décision Solange (aussi longtemps que...) » d'après les termes introductifs de son sommaire officiel. Le Bundesverfassungsgericht a certes reconnu que le droit communautaire constituait un ordre juridique autonome émanant d'une source de droit autonome ; il a cependant critiqué que, du moins dans l'état alors atteint par le processus d'intégration européenne, une sécurité suffisante quant à une protection efficace des droits fondamentaux n'était pas encore garantie, puisque l'ordre juridique communautaire ne comportait pas encore de catalogue formulé, adopté par un parlement, de droits fondamentaux, conforme au catalogue des droits fondamentaux de la loi fondamentale allemande. Or, du moins aussi longtemps que ces conditions n'étaient pas remplies — ainsi a poursuivi cette juridiction —, il incombait au Bundesverfassungsgericht de contrôler la compatibilité du droit communautaire dérivé avec les droits fondamentaux de la loi fondamentale (32). Ladite décision du Bundesverfassungsgericht a été généralement ressentie comme un coup porté à l'intégration européenne et vivement critiquée en doctrine. Mais elle avait aussi un bon côté, puisqu'elle a incité la Cour à tenir compte davantage par la suite des questions relatives aux droits fondamentaux. Alors même qu'un catalogue des droits fondamentaux n'avait pas été adopté entre temps pour la Communauté européenne, le Bundesverfassungsgericht a pu en conséquence lever, par une décision du 22 octobre 1986 (« décision Solange-II ») ses réserves à l'égard du prétendu déficit de droits fondamentaux de la Communauté. Il a reconnu que la Cour garantissait désormais, au moyen d'une élaboration jurisprudentielle, une protection des droits fondamentaux équivalant pour l'essentiel à celle exigée par la loi fondamentale allemande. Le

Bundesverfassungsgericht a donc déclaré qu'il n'exercerait plus de contrôle normatif sur des dispositions de droit communautaire servant de base juridique à des actes de juridictions ou d'administrations allemandes aussi longtemps que la Cour garantirait une protection efficace des droits fondamentaux face au pouvoir de la Communauté. Les saisines visant à un pareil contrôle ont été déclarées irrecevables (33).

« Solange-II » constitue pour la Cour à Luxembourg à la fois une marque de reconnaissance et une source d'obligations. Elle se sent obligée de maintenir un niveau élevé de droits fondamentaux.

## V. ÉVOLUTIONS JURIDICO-POLITIQUES

On sait que les droits fondamentaux n'ont pas seulement une fonction de protection individuelle, mais qu'ils constituent en même temps des éléments d'une échelle de valeurs objective. Dans cette optique, il a été soutenu que la protection des droits fondamentaux aménagée de manière ponctuelle, que la Cour a créé par sa jurisprudence, n'était pas suffisante. On a déploré que le droit jurisprudentiel allait nécessairement de pair avec l'insécurité juridique et un manque de prévisibilité. On s'est également demandé si l'orientation en fonction des principes généraux du droit était apte à permettre, par-delà les principes élémentaires d'un État de droit, des solutions globales et nettes, et ce d'autant plus que les jugements de valeur communs ne peuvent finalement être élaborés que par des instances ayant une légitimité démocratique.

Dès 1979, la Commission des Communautés européennes a opté prudemment, à titre de premier pas vers la consolidation du niveau communautaire des droits fondamentaux, pour une adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme (34). Il ne fait pas de doute qu'une pareille adhésion présenterait des avantages : un catalogue global des droits fondamentaux, tel qu'il est contenu dans la convention, créerait davantage de sécurité et de clarté juridiques. L'adhésion constituerait en outre un acte d'une grande portée et d'une grande signification politiques, qui pourrait renforcer la personnalité juridique et la position internationale de la Communauté.

Malgré cela, la prudence semble être de mise. La convention protège principalement les droits

politiques et civiques, mais ne garantit qu'un niveau minimal de droits économiques et sociaux ; or, ceux-ci jouent précisément un rôle prépondérant dans l'ordre communautaire. De ce fait, l'adhésion aurait pour conséquence nécessaire un certain déséquilibre. Alors que certains droits faisant l'objet de la convention, comme le droit à l'intégrité de la vie humaine ou l'interdiction de la torture, de l'esclavage et du travail forcé, n'offrent aucun point de contact avec le pouvoir communautaire, des garanties juridiques réelles et essentielles, comme la liberté des activités économiques ou la protection de la propriété ne seraient pas suffisamment assurées.

Ce qui apparaît plus prometteur dans le paysage politique d'aujourd'hui, c'est la demande, exprimée notamment par le Parlement européen, de voir la Communauté se doter d'une charte autonome des droits fondamentaux à l'instar des constitutions nationales. Dans cet esprit, le Parlement européen, après plusieurs résolutions d'ordre général concernant les droits fondamentaux des citoyens communautaires, a présenté pour la première fois, le 12 avril 1989, un catalogue entièrement formulé des droits fondamentaux, qui pourrait constituer une partie de la constitution de la future Union européenne (35). La « charte communautaire des droits fondamentaux des travailleurs » (36), adoptée à Strasbourg les 8 et 9 décembre 1989 par le Conseil européen, va dans le même sens. Il s'agit pour l'essentiel d'une obligation assumée d'eux-mêmes par les États membres, ayant une fonction d'orientation pour la politique. La Commission a depuis lors entrepris de transposer la charte sous forme de propositions législatives.

Un catalogue des droits fondamentaux spécifique à la Communauté, ayant rang de traité, constituerait une contribution faisant date à l'œuvre historique d'une législation constitutionnelle européenne. Si un pareil catalogue devait voir le jour avec la contribution de la représentation populaire européenne élue au suffrage direct, il renforcerait en outre de manière durable la légitimité démocratique de la Communauté, tout en développant le sens de cohésion des peuples européens et en dégageant ainsi de nouvelles forces d'intégration.

Le sens des réalités commande cependant de ne pas se voiler la face devant les difficultés que rencontrera son élaboration dans la pratique, notamment dans le domaine des droits économiques et sociaux, difficultés qui doivent être surmontées si le résultat ne doit pas constituer

une solution minimale peu satisfaisante au niveau du plus petit commun dénominateur. Une pareille solution serait plus nuisible que profitable à une protection effective des droits fondamentaux dans la Communauté, car elle serait de nature à faire chuter le niveau de protection créé en deux décennies par la jurisprudence de la Cour et priver ainsi de leur efficacité les garanties des droits fondamentaux.

## VI. CONSIDÉRATIONS FINALES

Si on examine, dans une perspective d'ensemble, l'état de la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire, trois points apparaissent essentiels :

- 1) Les droits fondamentaux dans la Communauté n'ont pas seulement une fonction protectrice de l'individu, mais également une fonction se rapportant à l'ordre politique. Ils représentent des jugements communs, en matière d'ordre et de valeur, d'une société qui cherche à trouver une identité nouvelle, européenne.
- 2) La protection des droits fondamentaux et le sens de ces droits ne sont pas des éléments statiques, mais dynamiques. En tant qu'expression du rapport de base, en cours d'évolution, entre l'individu et la communauté, entre le particulier et l'État, ils sont soumis, précisément à notre époque, à une profonde transformation, qui va de pair avec les changements de l'ordre social dans lequel ils déploient leurs effets.
- 3) Enfin, l'exemple de l'ordre juridique communautaire a fait apparaître que les garanties des droits fondamentaux ne valent que ce que vaut la protection juridictionnelle dont bénéficie l'individu face aux violations de ses droits. Un ordre juridique peut se passer de garanties écrites des droits fondamentaux sans dommages pour l'efficacité s'il dispose d'un système juridictionnel qui fonctionne.

(1) Arrêt du 15 juillet 1960 (Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft e.a.), affaires 36-38/59 et 40/59, Rec. 1960, p. 857, plus spécialement p. 889 s.

(2) Arrêt du 12 novembre 1969 (Stauder), affaire 29/69, Rec. 1969, p. 419, plus spécialement p. 424 s.

(3) Arrêt du 17 décembre 1970 (Internationale Handelsgesellschaft), affaire 11/70, Rec. 1970, p. 1125, plus spécialement p. 1135.

(4) Rec. 1970, p. 1141, plus spécialement p. 1149.

- (5) Arrêt du 14 mai 1974 (Nold), affaire 4/73, Rec. 1974, p. 491, plus spécialement 507 ; arrêt du 13 décembre 1979 (Hauer), affaire 44/79, Rec. 1979, p. 3727, plus spécialement p. 3745.
- (6) Arrêt du 21 juin 1958 (Groupement des Hauts Fourneaux et Acieries belges), affaire 8/57, Rec. 1958, p. 223, plus spécialement p. 247.
- (7) Arrêt du 13 juillet 1961 (Meroni), affaires 14, 16, 17, 20, 24, 26, 27/60 et 1/61, Rec. 1961, p. 319, plus spécialement p. 337 s.
- (8) Arrêt du 21 juin 1958, loc. cit.
- (9) Arrêt du 13 juin 1962 (Klöckner et Hoesch), affaires 17 et 20/61, Rec. 1962, p. 615, plus spécialement p. 652.
- (10) Arrêt du 19 octobre 1977 (« Quellmehl »), affaires 117/76 et 16/77, Rec. 1977, p. 1753, plus spécialement p. 1770 s. ; arrêt du 29 juin 1988 (Van Landschoot), affaire 300/86, Rec. 1988, p. 3443, plus spécialement p. 3460.
- (11) Arrêt du 5 juillet 1977 (« lait écrémé en poudre »), affaire 114/76, Rec. 1977, p. 1211, plus spécialement p. 1221 ; affaire 116/76, Rec. 1977, p. 1247, plus spécialement p. 1264 ; affaires 119 et 120/76, Rec. 1977, p. 1269, plus spécialement p. 1287.
- (12) Arrêt du 19 octobre 1977 (« Quellmehl »), affaires 177/76 et 16/77, Rec. 1977, p. 1753, plus spécialement p. 1771 s.
- (13) Arrêt du 19 octobre 1977 (« Gritz de maïs »), affaires 124/76 et 20/77, Rec. 1977, p. 1795, plus spécialement p. 1811 s.
- (14) Arrêt du 29 juin 1988 (Van Landschoot), loc. cit., plus spécialement p. 3464.
- (15) Arrêt du 13 juillet 1989 (Wachauf), affaire 5/88, Rec. 1989, p. 2609, plus spécialement p. 2639 s.
- (16) Arrêt du 8 octobre 1974 (Union syndicale - service public européen), affaire 175/73, Rec. 1974, p. 917, plus spécialement p. 925.
- (17) Arrêt du 1<sup>er</sup> juin 1961 (Simon), affaire 15/60, Rec. 1961, p. 223, plus spécialement p. 242 s. ; arrêt du 13 juin 1965 (Lemmerz-Werke), affaire 111/63, Rec. 1965, p. 835, plus spécialement p. 852 s.
- (18) Arrêt du 15 juillet 1964 (Van der Veen), affaire 100/63, Rec. 1964, p. 1105, plus spécialement p. 1124.
- (19) Arrêt du 22 mars 1961 (SNUPAT), affaires 42 et 49/59, Rec. 1961, p. 99, plus spécialement p. 159.
- (20) Arrêt du 28 avril 1988 (Mulder), affaire 120/86, Rec. 1988, p. 2321, plus spécialement p. 2353 ; arrêt du 28 avril 1988 (von Deetzen), affaire 170/86, Rec. 1988, p. 2355, plus spécialement p. 2373.
- (21) Arrêt du 13 juillet 1962 (Klöckner et Hoesch), affaires 17 et 20/61, Rec. 1962, p. 615, plus spécialement p. 645.
- (22) Arrêt du 11 juillet 1989 (Schräder), affaire 265/87, Rec. 1989, p. 2237, plus spécialement p. 2269.
- (23) Arrêt du 22 mars 1961 (SNUPAT), loc. cit., plus spécialement p. 156.
- (24) Arrêt du 13 février 1979 (Hoffmann-La Roche), affaire 85/76, Rec. 1979, p. 461, plus spécialement pp. 511-513.
- (25) Arrêt du 20 mars 1985 (Timex), affaire 264/82, Rec. 1985, p. 849, plus spécialement p. 870.
- (26) Arrêt du 18 mai 1982 (AM & S), affaire 155/79, Rec. 1982, p. 1575, plus spécialement p. 1613.
- (27) Arrêt du 18 octobre 1979 (Orkem-Solvay), affaires 374/87 et 27/88, Rec. 1989, p. 3283, plus spécialement p. 3351.
- (28) Arrêt du 21 septembre 1989 (Hoechst), affaires 46/87 et 227/88, Rec. 1989, p. 2859.
- (29) Arrêt du 15 mars 1967 (Gutmann), affaires 18 et 35/65, Rec. 1967, p. 75, plus spécialement p. 83.
- (30) Arrêt du 27 octobre 1976 (Prais), affaire 130/75, Rec. 1976, p. 1589, plus spécialement p. 1599.
- (31) Arrêt du 5 mars 1980 (Pecastaing), affaire 98/79, Rec. 1980, p. 691, plus spécialement p. 716.
- (32) BVerfGE - Recueil des décisions du Bundesverfassungsgericht - 27, p. 271.
- (33) Référence 2 BvR 197/83, publié dans Europäische Grundrechte - Zeitschrift 1987, p. 10.
- (34) Mémoire du 4 avril 1979 (« Adhésion des Communautés à la Convention des droits de l'homme »), Bulletin des Communautés européennes, supplément 2/79.
- (35) Texte dans le Journal officiel des Communautés européennes de 1989, C 120.
- (36) Texte dans : Commission des Communautés européennes (éditeur), Charte communautaire des droits fondamentaux sociaux des travailleurs, 1990.