

L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme

Johan Callewaert

Editions du Conseil de l'Europe

Version anglaise :

The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights

ISBN 978-92-871-7799-5

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit, enregistré ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Photo : Conseil de l'Europe

Couverture et mise en pages : SPDP, Conseil de l'Europe

Editions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-7705-6

© Conseil de l'Europe, décembre 2013

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Sommaire

TERMINOLOGIE	5
AVANT-PROPOS	7
INTRODUCTION	9
LES RAISONS DE L'ADHÉSION	13
Le problème: l'Union européenne comme chaînon manquant	13
Les objectifs	14
Le contexte	21
LES MOYENS DE L'ADHÉSION	50
Le préalable: la base légale	50
Les négociations	51
Les prescriptions	52
Les choix	62
LES EFFETS DE L'ADHÉSION	88
La Convention dans le droit de l'Union	88
L'évolution du contentieux devant la Cour	91
La présomption d'équivalence	91
L'harmonie entre la Convention et le droit de l'Union: du contenu des droits aux effets des droits	92
ANNEXE	
Projet d'accord portant adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales	97

Avant-propos

L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme désigne le processus par lequel l'Union européenne rejoindra la communauté des 47 Etats européens qui se sont engagés juridiquement à respecter la Convention et ont accepté que ce respect soit contrôlé par la Cour européenne des droits de l'homme. L'Union européenne deviendra ainsi la 48^e Partie contractante à cette Convention. Voulue par le Traité de Lisbonne, l'adhésion de l'Union européenne à la Convention est appelée à devenir un événement majeur dans l'histoire juridique européenne car elle permettra enfin aux particuliers et aux entreprises de soumettre au contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme les actes des institutions de l'Union européenne, dont l'importance croissante dans la vie de tous les jours n'est plus à démontrer.

Au terme de presque trois années de négociations, un projet de traité permettant cette adhésion a été adopté, à Strasbourg, le 5 avril 2013². Ce projet, qui est disponible sur le site internet du Conseil de l'Europe³, sert de fil conducteur aux développements de cet ouvrage. Certes, à ce jour, il n'a été adopté qu'au niveau des négociateurs. Pour entrer en vigueur, il lui faut encore franchir de nombreuses étapes, parmi lesquelles figure la consultation, pour avis, de la Cour de justice de l'Union européenne, de la Cour européenne des droits de l'homme, du Parlement européen et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Suivront alors les ratifications des Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. Il n'empêche, l'adoption de ce projet par les négociateurs représente une étape très importante sur la voie menant à l'adhésion de l'Union européenne, dans la mesure où elle est le fruit d'un accord entre toutes les délégations réunies autour de la table. Le projet en question se voit ainsi porté par les gouvernements des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe et par la Commission européenne. Il jouit donc à ce stade d'une assise déjà suffisamment solide et stable pour qu'il se justifie d'en présenter et discuter le contenu.

2. Doc. 47+1(2013)008rev2 (10 juin 2013).

3. www.coe.int. Le texte est également reproduit en annexe au présent ouvrage.

Etant donné le nombre de pages limité de la présente publication, il ne s'agit pas, cependant, de faire ici une analyse juridique complète de chacune des dispositions du projet de traité, mais plutôt d'aborder de façon synthétique, à la lumière de ce projet, les raisons, les moyens et les effets de l'adhésion de l'Union à la Convention. Afin de faciliter la compréhension, un langage aussi simple et accessible que possible a été privilégié, sans pour autant sacrifier la rigueur nécessaire au traitement d'un sujet d'une complexité parfois redoutable. Le présent texte est donc un compromis, à mi-chemin entre la vulgarisation et la dissertation académique, entre la simplification et l'exhaustivité. Comme pour tout compromis, il est probable qu'il ne satisfasse personne entièrement. Que les lecteurs veuillent bien en excuser l'auteur. Qu'ils veuillent bien noter aussi que celui-ci s'exprime à titre strictement personnel et n'engage en aucun cas l'institution à laquelle il appartient.

Introduction

L'adhésion de l'Union européenne : une exigence de cohérence

L'idée de faire adhérer l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme compte sans nul doute parmi les grands projets juridiques européens. Officiellement envisagée par la Commission européenne dès 1979 et retardée depuis lors pour des raisons tantôt politiques, tantôt juridiques, elle se trouve aujourd'hui inscrite à l'article 59, paragraphe 2, de la Convention et à l'article 6, paragraphe 2, du TUE, lequel enjoint à présent l'Union européenne de procéder à cette adhésion⁴. A l'heure où la quasi-totalité des Etats européens sont parties contractantes à la Convention et où l'Union européenne apparaît plus que jamais comme le chaînon manquant dans cet édifice, cette injonction n'en est que plus pressante.

Pourtant, malgré les retards enregistrés, la nécessité de faire adhérer l'Union européenne à la Convention n'a jamais cessé de s'imposer, tant elle découle d'un impératif qui tire sa force de sa simplicité. L'adhésion, en effet, ne représente rien d'autre qu'une mise en cohérence de l'Europe avec ses propres conceptions juridiques et éthiques, celles qui se trouvent à l'origine de sa propre conception des droits fondamentaux et qui, pour cette raison, ont été rappelées notamment dans le préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

4. Sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, voir, parmi beaucoup d'autres : Olivier De Schutter, « L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme : feuille de route de la négociation », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2010, p. 535 ; Clemens Ladenburger, « Vers l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2011, p. 21 ; Vassilios Skouris, « First Thoughts on the Forthcoming Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights », in Dean Spielmann, Marialena Tsirli et Panayotis Voyatzis (édit.), *The European Convention on Human Rights, a Living Instrument* (Mélanges en l'honneur de Christos L. Rozakis), Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 556 ; Françoise Tulkens, « La protection des droits fondamentaux en Europe et l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme », *Revue critique trimestrielle de jurisprudence et de législation*, 2012, p. 14.

La cohérence dont il s'agit est d'abord formelle car, en adhérant à la Convention, l'Union européenne se retrouvera enfin dans la même position que ses Etats membres à l'égard du contrôle externe exercé par la Cour, assurant ainsi, par la même occasion, une plus grande cohérence entre le discours et les actes de l'Union européenne sur les droits fondamentaux.

Mais la cohérence à laquelle l'adhésion invite est aussi substantielle, tournée vers le contenu et les effets des droits fondamentaux à protéger. Si beaucoup de progrès ont déjà été réalisés dans ce domaine, grâce notamment à une bonne coopération entre les deux Cours européennes, l'Europe n'en est pas pour autant à l'abri de revers. Avec l'essor de ces droits dans l'Union européenne, cristallisé par l'adoption puis l'entrée en vigueur de la Charte, c'est en effet une sorte de deuxième pôle des droits fondamentaux européens qui se développe, à côté de celui de la Convention. Il faut saluer sans réserve le rôle ainsi accru des droits fondamentaux dans l'Union européenne, mais veiller en même temps à ce qu'il ne conduise pas à une fracture dans l'unité européenne en la matière, à une perception selon laquelle il y aurait désormais deux « mondes » des droits fondamentaux en Europe, deux types différents de droits fondamentaux européens, les mêmes droits pouvant changer de contenu selon que le droit de l'Union s'applique ou non. C'est précisément ce que le Traité de Lisbonne vise à empêcher quand il enjoint l'Union européenne d'adhérer à la Convention.

Pour le continent qui a vu proclamer sur son sol la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, pour l'Union dont les dirigeants ont toujours souscrit à l'idée d'universalité des droits de l'homme, non seulement sur la scène internationale mais aussi dans le récent Traité de Lisbonne (article 21 du TUE), une telle fracture serait une déclaration de faillite morale et juridique. Forte, en effet, de ses traditions multiséculaires mais aussi des douloureuses leçons de la barbarie, l'Europe de l'après-guerre a toujours prôné l'égalité et inviolable dignité de tout être humain, et a investi celui-ci des droits élémentaires découlant de cette dignité, appelés droits de l'homme. Pour mieux protéger ces valeurs porteuses de civilisation, elle a créé et chargé une cour unique, la Cour européenne des droits de l'homme, de veiller à une égale application de ces droits à travers tout le continent. Si maintenant, lentement mais sûrement, l'Europe en venait à se renier elle-même en se divisant sur les droits fondamentaux, c'est tout le bénéfice du travail de plusieurs générations et la crédibilité européenne ainsi acquise qui seraient perdus.

Or, il semble bien que des forces centrifuges soient à l'œuvre dans ce domaine, tant au niveau de la législation que de la jurisprudence. Ainsi, par exemple, l'Union européenne s'applique-t-elle depuis peu, en s'appuyant sur le nouvel article 82, paragraphe 2, du TFUE, à élaborer des directives sur les droits de la défense dans les procédures pénales⁵. En raison des recoupements avec l'article 6

5. Voir *infra* « I.C.2.3.c. Les instruments à portée sectorielle – le cas des directives sur les droits procéduraux dans les procédures pénales ».

de la Convention, l'élaboration de ces directives donne lieu à des consultations régulières entre les institutions de l'Union et le Conseil de l'Europe, dans le but de garantir que les nouvelles directives n'assurent pas un niveau de protection inférieur à celui de la Convention. Il faut cependant reconnaître que cet exercice s'avère parfois difficile en pratique. Tout d'abord en raison du fait que ce genre de textes risque en permanence de « figer » une jurisprudence qui se veut dynamique. Si demain la Cour relève le niveau de protection dans un des domaines couverts par une nouvelle directive, que fera-t-on ? Ensuite et surtout parce que ces consultations révèlent que certains Etats membres semblent vouloir mettre à profit cet exercice de « réécriture » de l'article 6 pour réduire le niveau de protection qui est le sien dans la jurisprudence de la Cour.

Au registre des forces centrifuges, on trouve aussi, depuis peu, des arrêts récents de la CJUE qui, certes, sans méconnaître la Convention et sa jurisprudence dans sa substance, les passent néanmoins presque complètement sous silence au bénéfice de la Charte, là où, auparavant, même encore après l'entrée en vigueur de celle-ci, les références croisées entre Luxembourg et Strasbourg étaient légion et attestaient visiblement de l'existence d'un patrimoine commun de droits fondamentaux entre les « deux Europe ». De même voit-on apparaître des arrêts qui semblent promouvoir une sorte de répartition des compétences entre le droit de l'Union et la Convention, accréditant ainsi la (fausse) idée selon laquelle la Convention ne serait pas applicable au droit de l'Union ou que son contenu ne serait pas compatible avec celui-ci.

Peut-être ces craintes ne sont-elles que le fruit de malentendus et donc non fondées. Il est vrai que le respect de la Convention ne se mesure pas au nombre de références explicites dont elle fait l'objet. La pratique des juridictions nationales en témoigne. Il est vrai aussi que, comme cour interne à l'ordre juridique de l'Union européenne, la CJUE est assimilable à ces dernières. Pour autant, la CJUE a aussi une responsabilité particulière en la matière, distincte de celle des juridictions nationales, dans la mesure où elle est la seule juridiction, avec la Cour européenne des droits de l'homme, à fixer un standard de protection à dimension européenne. Celui-ci ne concerne pas seulement la CJUE, il s'impose aussi à tous les Etats membres de l'Union et se superpose aux standards nationaux ainsi qu'à la Convention. Le standard fixé par la CJUE n'est donc pas « isolé », il pénètre dans l'ordre juridique des Etats membres et, à ce titre, son impact dépasse de loin celui des standards nationaux.

C'est dire que la relation entre la Convention et le droit de l'Union n'est pas comparable à celle qui existe entre la Convention et les droits nationaux, dont les effets restent cantonnés à leur propre ordre juridique. Avec le droit de l'Union, c'est en effet un deuxième standard européen de protection des droits fondamentaux qui vient se superposer au standard paneuropéen de la Convention. Les Etats membres se retrouvent ainsi face à deux « strates » de droits fondamentaux européens, tantôt semblables, tantôt dissemblables. Devant une telle complexité, source de confusion et d'insécurité juridique, il s'agit de veiller à ce que cette

coexistence soit non seulement harmonieuse et cohérente mais aussi *lisible*. Car pour conserver leur nature « fondamentale », il faut au moins que les droits fondamentaux soient compris comme tels par ceux qui en bénéficient et ceux qui les appliquent. C'est pourquoi, dans leur sagesse, les auteurs de la Charte ont voulu que ces deux standards européens soient complémentaires, que le premier serve de socle au second *et que cela soit clair*. Or, pour que cela soit clair, pour que cela se comprenne, il faut aussi que cela se voie. Il faut donc se garder de créer ici des apparences contraires à la réalité juridique.

Aussi, réelles ou seulement apparentes, de telles tendances centrifuges demandent-elles à être contenues. Le moyen le plus efficace et le plus durable pour y parvenir, c'est d'arrimer ces deux pôles l'un à l'autre en faisant adhérer l'Union européenne à la Convention, de façon à établir entre elles un lien juridique sans ambiguïté. Ce sera là un signal fort donné au monde par l'Europe, l'affirmation solennelle qu'au-delà de toutes les divergences et spécificités par ailleurs légitimes, qu'elles soient ponctuelles, régionales ou systémiques, l'Europe partage un socle commun de droits fondamentaux, appelés droits de l'homme, qui témoignent de la croyance profonde des Européens dans le fait que quiconque relève de leur juridiction a droit au respect des mêmes droits élémentaires de la personne, sans préjudice du bénéfice de droits plus étendus. En somme, avec l'adhésion de l'Union européenne, c'est un peu la conception européenne des droits fondamentaux qui se trouve en jeu, laquelle se mesure à la capacité de tous les Européens d'adhérer à un même catalogue de droits fondamentaux minimaux et univoques. A défaut d'une telle capacité, les droits en question deviennent de plus en plus relatifs et, par conséquent, de moins en moins fondamentaux.