



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Réunion conjointe de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme

Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires de l'Union européenne

Helsinki

6 septembre 2013

L'ADHÉSION DE L'UNION EUROPÉENNE À LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Dean Spielmann

Président de la Cour européenne des droits de l'homme

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 § 2 de la Convention et à l'article 6 § 2 du Traité de l'Union européenne, ce dernier enjoignant même l'Union européenne de procéder à cette adhésion. A l'heure où la quasi-totalité des États européens sont parties contractantes à la Convention et où l'Union européenne apparaît donc 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, même après l'entrée en vigueur de la Charte, car 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, avec sa propre conception des droits fondamentaux, laquelle est imprégnée de l'idée d'universalité des droits de l'homme. Forte de ses traditions pluriséculaires 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 l'égard de toute personne sur le continent. Le fait que l'Union européenne aujourd'hui se retrouve encore toujours en dehors

de cette communauté de droit, alors qu'elle exerce le même type de compétences que les États, représente non seulement une anomalie, il s'inscrit en faux contre toute la tradition européenne des droits de l'homme.

Aussi, en adhérant à la Convention, l'Union européenne se verra-t-elle enfin ancrée dans le socle de droits fondamentaux commun aux quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe. Elle confirmera ainsi la Convention dans son rôle de droit commun des droits fondamentaux européens, concrétisation au niveau européen de l'idée d'universalité des droits de l'homme, elle-même prônée par le traité de Lisbonne. Pour reprendre les mots du Parlement européen dans sa Résolution du 19 mai 2010 : « Alors que l'Union voit son système de protection des droits fondamentaux complété et renforcé par l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans son droit primaire, son adhésion à la [Convention] sera un signal fort de la cohérence entre l'Union et les pays appartenant au Conseil de l'Europe et son régime paneuropéen en matière de droits de l'Homme. »

Or, voilà que nous disposons à présent d'un projet de traité portant adhésion de l'Union européenne à la Convention. Adopté le 5 avril 2013 au niveau des négociateurs, il est le résultat de presque trois années de négociations entre les quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe et la Commission européenne, lesquels ont accompli un travail remarquable qu'il faut saluer sans réserves. Certes, pour entrer en vigueur, il lui faut encore franchir de nombreuses étapes. Il n'empêche, l'adoption de ce projet par les négociateurs représente un pas très important 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 quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe et par la Commission européenne, ce qui, en soi, force déjà l'admiration.

* * *

Nous le savons tous, l'apport principal du traité d'adhésion, c'est de permettre aux particuliers et aux entreprises de soumettre 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 même contrôle externe que celui qui s'exerce déjà, par la Cour européenne des droits de l'homme, à l'égard des actes des institutions des États. Pourquoi est-ce si important ?

Plus personne ne conteste aujourd'hui le fait que le contrôle externe représente une véritable plus-value par rapport à un contrôle purement national exercé « de l'intérieur ». C'est même la raison d'être du mécanisme de la Convention. En effet, la position et la perspective différentes du juge international, marquées par un plus grand recul à l'égard des éléments constitutifs d'un litige, permet un autre regard. Non pas un regard meilleur mais un regard différent, complémentaire de celui du juge interne.

C'est un regard capable d'identifier des problèmes que les juges internes ne voient peut-être plus, à force d'appliquer toujours les mêmes règles. Un des exemples les plus significatifs, à cet égard, a été la jurisprudence de la Cour relative au rôle du ministère public dans la procédure devant la Cour de cassation en Belgique et en France. La Cour y a estimé notamment que la présence au délibéré de la Cour de cassation d'un représentant du ministère public – qui avait au préalable pris position sur l'affaire à l'audience – était incompatible avec l'exigence d'impartialité inscrite à l'article 6 de la Convention. Un principe aujourd'hui acquis.

Plus près de nous, l'arrêt rendu récemment dans l'affaire *Eon c. France* fournit un autre exemple révélateur de l'impact du contrôle externe. À peine deux mois après que la Cour eut rendu un arrêt constatant une violation du droit à la liberté d'expression d'un manifestant condamné pour offense au chef de l'État, l'Assemblée nationale française abrogea ce délit dans la loi sur la presse. Dans l'exposé des motifs de l'amendement abrogeant le délit en question, on pouvait lire : « Si le Président de la République mérite évidemment le respect de ses concitoyens, une telle disposition dérogoire au droit commun n'apparaît plus justifiée dans une démocratie moderne ».

A l'opposé, là où la Cour valide les choix opérés par les autorités nationales d'un État, ceux-ci en ressortent crédibilisés, tant au niveau national qu'au niveau international. Ce fut le cas, par exemple, dans l'affaire sensible concernant les condamnations pénales par l'Allemagne réunifiée des anciens dirigeants est-allemands ou encore dans d'autres affaires relatives aux suites de la réunification allemande.

Le simple fait que le juge international puisse intervenir en cas de besoin, qu'il puisse être saisi par les particuliers, opère à lui seul déjà comme facteur de crédibilité, car c'est dans la mesure où elle accepte de s'ouvrir à ce contrôle externe que l'action politique devient crédible et acceptable pour l'opinion publique, qu'elle assure sa cohérence avec son propre discours sur le respect des droits fondamentaux. Au contraire, l'action qui entend se soustraire au contrôle externe devient suspecte aux yeux de l'opinion.

Certes, il ne fait pas de doute que plus d'une fois, le contrôle externe exercé par la Cour dérange les autorités nationales qui en font l'objet, mais n'est-ce pas là aussi son but ? N'est-ce pas précisément afin de pouvoir déranger, afin de pouvoir interpeller et provoquer la réflexion, susciter le dialogue, à partir d'un autre regard, qu'il a été créé ? Si son résultat était toujours consensuel et porté par l'assentiment général, un contrôle externe ne serait sans doute pas nécessaire, car il ferait double emploi avec le contrôle interne. Le contrôle externe, au contraire, a été voulu pour permettre au contrôle interne de se faire valider ou interpeller, selon le cas, par un regard différent, celui d'une cour internationale. Sous ce rapport, un ordre juridique qui se fermerait au contrôle externe de son respect des droits de l'homme serait un

ordre juridique qui se referme sur lui-même, un ordre juridique menacé d'asphyxie et de sclérose.

Car le contrôle externe est aussi un facteur de progrès. Ainsi, et pour ne prendre qu'un type d'exemple significatif, on peut dire que la plupart des avancées en Europe dans la lutte contre les discriminations – qu'il s'agisse de discriminations sur le fondement de la naissance, du sexe ou de l'orientation sexuelle – ont été enclenchées puis confirmées à Strasbourg.

Aussi, en adhérant à la Convention et en permettant ainsi l'exercice d'un contrôle juridictionnel externe de son action, l'Union européenne témoignera de ce qu'à l'image de ses États membres, elle n'a « rien à cacher », qu'elle accepte que son action soit soumise aux mêmes exigences de respect des droits fondamentaux que celles qui s'appliquent à l'action des États européens, qu'elle accepte, elle aussi, de se laisser interpellé et déranger de temps en temps...

* * *

S'agissant du contenu du traité d'adhésion, je voudrais me limiter à quelques brèves observations.

Tout d'abord, il est clair que pour être crédible, la soumission de l'Union européenne au contrôle externe doit se faire dans le respect des « règles du jeu » de la Convention. En adhérant à celle-ci, l'Union européenne entend en effet se soumettre au même contrôle externe que les États, afin de faire profiter ses actions de la même crédibilité que celle que confère le contrôle strasbourgeois aux actions des États. Il importe donc de préserver la nature de ce contrôle quand il est exercé à l'égard de l'Union européenne et d'éviter tout ce qui pourrait passer pour un régime de faveur au bénéfice de celle-ci.

En même temps, il va de soi que l'adhésion de l'Union européenne ne peut fonctionner sans un certain nombre d'aménagements à la Convention, destinés à tenir compte de la nature particulière, non-étatique, de l'Union européenne. Au départ, en effet, la Convention a été conçue uniquement pour des États. C'est le sens du Protocole no 8 au traité de Lisbonne qui demande que soient préservées « les caractéristiques spécifiques de l'Union et du droit de l'Union » à l'occasion de l'adhésion de l'Union européenne.

Or, à la lecture du projet de traité d'adhésion, on peut dire que les négociateurs sont parvenus à maintenir cet équilibre délicat entre les spécificités de la Convention et celles du droit de l'Union. Certes, deux aménagements importants à la Convention, proposés par le projet de traité, ont déjà fait couler beaucoup d'encre: le mécanisme dit du codéfendeur et la possibilité d'une intervention dite préalable de la CJUE. Il faut reconnaître, toutefois, que ces aménagements représentent des modifications nécessaires de la Convention, dans la mesure où ils l'adapteront aux nouvelles réalités juridiques et institutionnelles créées par le droit de l'Union.

Grâce à eux, c'est tout le système de la Convention qui se modernisera et se montrera capable d'appréhender des phénomènes qui étaient encore inconnus à l'époque de sa rédaction. Une autre forme de mise en cohérence se réalisera donc ici, celle qui ajustera le mécanisme de protection de la Convention au droit européen contemporain. La Cour ne dit-elle pas que la Convention est un instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions actuelles ? Pour qu'il en soit vraiment ainsi, il faut aussi pouvoir adapter les mécanismes de la Convention afin qu'ils restent en phase avec les développements de l'architecture juridique européenne.

* * *

Pour toutes ces raisons, il faut donc souhaiter que le projet de traité d'adhésion puisse entrer en vigueur dans un avenir proche. 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.

Je vous remercie.