



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

Séminaire

“L’articulation entre la Convention européenne des droits de l’homme et le droit de l’Union européenne : passé, présent et futur”

Perspectives sur l’adhésion de l’Union européenne à la Convention européenne des droits de l’homme

Daniel Sarmiento

Strasbourg, 14 juin 2024

1. Introduction

L’adhésion de l’Union européenne à la Convention européenne des droits de l’homme est l’une des grandes questions à régler qu’a soulevées l’entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009. Lorsque les États membres, en leur qualité de pouvoir constituant de l’Union, ont adopté ce traité après l’échec traumatisant du traité constitutionnel, et qu’ils ont décidé d’insérer l’article 6 § 2 du TUE, l’obligation d’adhérer à la Convention est devenue un point de droit primaire de l’Union. Il ne fait aujourd’hui aucun doute que l’Union *peut et doit* adhérer ; le doute porte sur la question du *comment*.

Si, depuis l’entrée en vigueur du traité de Lisbonne, nul n’a mis en doute la volonté de l’Union d’adhérer à la Convention, il est certain que le processus d’adhésion n’est pas facile. Après un avis aussi abrupt qu’inattendu de la Cour de justice dans lequel elle soulevait des objections au projet de traité d’adhésion négocié juste après l’entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les négociations se sont poursuivies entre les deux organisations et ont porté leurs fruits en 2023. Mais des problèmes subsistent, ainsi que des questions qui n’ont toujours pas de réponse tranchée, ce qui retarde le processus d’adhésion et nourrit encore la réflexion à son sujet, principalement au sein de l’Union.

Ma contribution ne vise pas tant à dresser un état détaillé des négociations qu’à mettre en lumière le caractère continu du processus. La question de l’évolution de l’Union est généralement mise de côté dans les discussions sur l’adhésion. Contrairement au système de la Convention, qui conserve une constance et une cohérence admirables et qui possède une identité propre, l’Union est un projet d’intégration politique qui ne cesse d’évoluer, de muter et de changer de visage, au gré des exigences de l’intégration. Ce caractère évolutif de l’Union est essentiel pour comprendre sa position à l’égard de l’adhésion et du système de la Convention. La Communauté européenne qui a eu fort à faire avec sa compétence lorsqu’elle a cherché à adhérer à la Convention au début des années 1990 était une organisation très différente de celle qui a tenté de le faire en 2013. Et l’Union d’aujourd’hui, comme nous allons le voir, n’est guère le reflet de ce qu’elle était en 2013. À mesure que l’Union évolue, les défis liés à son adhésion à la Convention en font de même. L’objet de ma contribution est d’expliquer où en est cette évolution.

2. Deux chartes, deux juridictions, deux actions distinctes

Inutile d'insister sur les différences qui existent entre l'Union et le Conseil de l'Europe, malgré leurs racines communes et leurs liens avec les initiatives tendant à la préservation de la paix en Europe conduites à la suite de la catastrophe causée par les deux guerres mondiales qui ont marqué la première moitié du XX^e siècle. Alors que l'Union cherche à assurer la paix grâce à l'intégration politique et économique, le Conseil de l'Europe atteint des objectifs équivalents par la coopération entre États. Des différences subsistent si l'on s'intéresse plus précisément aux outils de protection des droits de l'homme. Alors qu'au sein de l'Union, le rôle des droits fondamentaux reste très étroitement lié aux objectifs d'intégration et de construction d'un marché intérieur, le système de la Convention offre quant à lui un filet de sécurité à ses membres en exerçant un contrôle juridictionnel externe de l'action des États.

Pour citer Felix Ronkes Agerbeek,

« Fondamentalement, l'UE et la Convention sont deux systèmes qui découlent d'une vision morale et politique commune, chacune œuvrant conformément à cette vision dans le cadre qui lui est propre. Le système juridique de l'UE intègre les communautés politiques ; le système de la Convention contrôle l'action des communautés politiques¹. »

Il ne faudrait pas sous-estimer les différences qui existent entre la dynamique de l'intégration et la dynamique du contrôle. Elles reflètent non seulement ce qui est au cœur même de l'identité autonome de chaque ordre juridique, mais aussi les limites qui lui sont imposées. L'Union protège les droits fondamentaux par l'intermédiaire des juridictions nationales, qui sont dotées des armes puissantes que sont la primauté et l'effet direct, ainsi que de la voie de communication privilégiée avec la Cour de justice qu'est la procédure de renvoi préjudiciel. En revanche, le système de la Convention agit en qualité de dépositaire de l'*auctoritas*, en raison de la spécialisation sans équivalent qu'il possède depuis près d'un siècle en matière de droits de l'homme. Tandis que l'Union fonctionne grâce aux pouvoirs et aux outils d'exécution robustes dont elle dispose, la Convention fonctionne par l'autorité même que lui confère sa longue réputation d'organe de contrôle de l'action des États. Ce contraste marqué a inévitablement des conséquences sur les modalités de mise en œuvre l'adhésion de l'Union à la Convention.

Le projet d'accord d'adhésion de 2013 s'attachait à offrir une vue globale de la diversité des objectifs et des actions des deux systèmes. Il apportait une réponse avisée aux défis que posait l'adhésion. On soulignera également que ce projet témoignait de l'extraordinaire volonté de coopération dont faisaient preuve les États parties à la Convention non membres de l'Union, en ce qu'ils acceptaient de faire entrer dans le système une organisation internationale dont faisaient partie nombre de leurs cosignataires. Les États membres de l'Union auraient été associés à un double titre au système de la Convention, contrairement aux États non membres de l'Union, et l'acceptation par ces derniers de cette nouvelle réalité mérite d'être saluée.

Parmi les points marquants du projet d'accord d'adhésion de 2013, deux mécanismes se détachaient : le mécanisme du codéfendeur et la procédure de l'implication préalable. Le premier visait à garantir la participation de l'Union aux affaires devant la Cour européenne des droits de l'homme soulevant des points de droit de l'Union. Le second était un procédé qui permettait à la Cour européenne des droits de l'homme de renvoyer à la Cour de justice les questions relatives à la validité du droit de l'Union. D'autres événements marquants ont eu lieu en parallèle, mais ils n'entraient pas dans le cadre du projet d'accord d'adhésion. En 2013, les États parties à la Convention ont signé le Protocole n° 16, par l'effet duquel un nouvel outil procédural permettant le renvoi de questions relevant du droit de la Convention a été adopté et mis à la disposition des juridictions nationales de

¹ Ronkes Agerbeek, F., « EU Accession to the European Convention on Human Rights: An EU Negotiator's Perspective », *EU Law Live Weekend Edition*, n° 192, 2024, p. 8.

dernier ressort. Les parallélismes entre la procédure d'avis consultatif et la procédure de renvoi préjudiciel apparaissent à l'évidence.

Comme chacun sait, la Cour de justice a rendu l'avis 2/13² sur la compatibilité du projet d'accord d'adhésion avec les traités, dans lequel elle estimait que le texte présentait plusieurs incompatibilités avec le droit de l'Union. Les failles décelées par la Cour de justice étaient si nombreuses et présentaient un tel caractère de principe que cet avis a suscité une réaction qui était un mélange de perplexité et de frustration quant aux perspectives d'adhésion. Perplexité notamment parce que certains des points auxquels la Cour objectait avaient été proposés par la Cour elle-même³ et frustration en raison d'un sentiment général de scepticisme concernant les chances de voir exécuter un jour l'obligation prévue à l'article 6 § 2 du TUE. La teneur des objections de la Cour et les critiques dont elles ont fait l'objet ont été analysées et commentées en détail dans de nombreux travaux universitaires, auxquels je renvoie à ce stade⁴.

En mars 2023, un nouveau consensus s'est fait jour sur une version révisée du traité d'adhésion, à l'issue des négociations engagées entre l'Union et le Conseil en 2020. Ces négociations ont conduit à un profond remaniement de la version initiale du projet d'accord de 2013, ce qui a permis de remédier à toutes les objections soulevées par la Cour de justice dans son avis 2/13, à une exception près. Le mécanisme du codéfendeur et la procédure de l'implication préalable ont fait l'objet d'ajustements visant à remédier aux objections de la Cour de justice selon lesquelles ils étaient influencés par la dynamique du système de la Convention. Le souci d'éviter des situations potentiellement problématiques du point de vue de l'Union a conduit à l'introduction de nombreuses réserves, telles que l'interdiction des requêtes interétatiques entre États membres de l'Union ou des obligations de précaution visant à contourner des principes du droit de l'Union, comme la reconnaissance mutuelle. Toutefois, le seul point qui demeure non résolu a été renvoyé à l'Union, dans la mesure où il a trait à une question qu'elle seule peut régler, à savoir la compétence limitée de la Cour de justice en matière de politique étrangère et de sécurité commune⁵.

Comme on peut le voir, le projet d'adhésion suit bel et bien son chemin, et les perspectives de le voir se concrétiser un jour ne sont pas entièrement illusoires. Toutefois, le processus prend du temps, et on ne sait pas quand il aboutira. Cette incertitude est accrue par le fait que l'Union poursuit son processus de mutation et d'adaptation aux réalités actuelles et à un environnement en évolution. Le passé récent a été source de nombreux défis existentiels pour la société européenne ainsi que pour l'Union, et l'avenir immédiat le sera autant. Ce contexte marqué par une succession d'événements aux lourds enjeux – qu'il s'agisse de l'irruption d'une pandémie mondiale, d'un ralentissement économique sans précédent depuis la seconde guerre mondiale, d'une guerre qui fait rage sur le continent ou encore d'un recul des valeurs libérales – a contraint l'Union à s'adapter et à muter une fois de plus. Il est difficile de prédire quel sera le visage de l'Union à l'issue du dernier cycle de mutations en date. Mais une chose est sûre, l'Union qui est en train de prendre forme déterminera les conditions de l'adhésion.

La partie suivante décrit et analyse succinctement ces mutations.

² Avis 2/13 de la Cour, EU:C:2014:2454.

³ Voir le Document de réflexion de la Cour de justice de l'Union européenne sur certains aspects de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, disponible à l'adresse https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention_fr_2010-05-21_12-10-16_11.pdf

⁴ À titre d'exemple représentatif des points de vue doctrinaux concernant l'avis 2/13, voir De Witte, B. et Imamovic, S., « Opinion 2/13 on Accession to the ECHR: defending the EU Legal Order against a Foreign Human Rights Court », *European Law Review*, n° 5, 2015.

⁵ Pour un aperçu général de l'état actuel des négociations, voir Ronkes Agerbeek, F., « EU Accession to the European Convention on Human Rights: An EU Negotiator's Perspective », précité.

3. Une Union en évolution dans un environnement en évolution

La crise financière et économique de 2008 a déclenché un processus d'évolution sociale, économique et politique dont les effets se font encore sentir sur la société européenne. Ce qui avait commencé sous la forme d'un ralentissement financier sur le marché américain des hypothèques titrisées dans le secteur de l'immobilier est rapidement devenu une crise économique généralisée dans plusieurs États membres de l'Union et dans d'autres pays, qui ont vu leur viabilité budgétaire et leur monnaie remises en cause jusqu'à la crainte d'un défaut souverain. Le résultat de cette chaîne d'événements est bien connu : contestations sociales, apparition de partis populistes, frustration à l'égard des partis politiques traditionnels, et sentiment généralisé d'échec et de défiance envers les institutions publiques. S'en est suivie une pandémie mondiale qui a plongé les États membres de l'Union dans la pire récession économique qu'ils aient connue depuis des décennies, ce qui a déclenché l'adoption de mesures de redressement économique inédites, sous la conduite de l'Union elle-même. Le retour de la guerre sur le continent a contraint les États membres à prendre des mesures pour développer une union de la défense qui était en perpétuelle stagnation. Les incidences géopolitiques de la guerre en Ukraine ont révolutionné la politique étrangère de l'Union, en faisant de celle-ci l'une de ses priorités. Tous ces événements ont eu lieu alors que prenait forme une crise climatique qui fait naître un défi existentiel pour l'humanité elle-même. Un risque qui s'est traduit par l'adoption du *Pacte vert*, le programme de politique environnementale le plus ambitieux jamais mis en place par l'Union et ses États membres.

Cette succession de défis existentiels aura été un terreau favorable à un bouleversement de l'Union et de ses caractéristiques fondamentales. Ci-après sont mentionnées cinq grandes évolutions qui toutes auront une incidence directe sur les relations entre l'Union et la Convention si adhésion il y a.

a. L'identité constitutionnelle de l'Union

L'existence de relations tendues entre la Cour de justice et les cours constitutionnelles de plusieurs États membres n'est pas un secret. Ces tensions prennent racine dans la défense persistante par les cours constitutionnelles des prérogatives souveraines, qui vise à préserver leur compétence en fixant certaines limites constitutionnelles à ne pas franchir, en nombre restreint mais importantes. Jusqu'à présent, la coopération et le dialogue ont permis de venir à bout de ces tensions de manière pragmatique. Il n'existe toutefois aucune voie officielle pour résoudre les situations de conflit entre le droit de l'Union et le droit constitutionnel national. Les revendications des cours constitutionnelles se fondent sur l'existence d'un « noyau » ou d'une « identité » constitutionnels au cœur même de l'ordre juridique national. Ce noyau fait obstacle à l'intrusion du droit international et du droit de l'Union dans des domaines qui, selon l'État, se rattachent à des principes ou des enjeux constitutionnels.

La question de savoir si l'Union possède un « noyau » ou une « identité » constitutionnels fait l'objet de débats depuis des décennies. Des signes de l'existence d'un tel noyau sont apparus dans les arrêts rendus par la Cour de justice dans les affaires *Kadi*⁶ et *Ruiz Zambrano*⁷, ainsi que dans l'affaire *Pringle*⁸. Mais la reconnaissance officielle de ce noyau n'est intervenue qu'en 2022, dans les arrêts *Pologne c. Parlement et Conseil* et *Hongrie c. Parlement et Conseil*. Dans ces arrêts, la Cour de justice s'est prononcée sur la validité du règlement sur la conditionnalité financière, un outil destiné à assurer le respect de l'état de droit lors de l'exécution de fonds de l'Union par les États membres. La Cour de justice a invoqué les valeurs consacrées à l'article 2 du TUE, qui incluent l'état de droit, et les a caractérisées comme suit :

⁶ *Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission* (C-402/05 P, EU:C:2008:11).

⁷ *Ruiz Zambrano* (C-34/09, EU:C:2010:560).

⁸ *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:675).

« Les valeurs que contient l'article 2 TUE ont été identifiées et sont partagées par les États membres. Elles définissent l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun. Ainsi, l'Union doit être en mesure, dans les limites de ses attributions prévues par les traités, de défendre lesdites valeurs⁹. »

Ce passage revêt une double importance. Premièrement, il reconnaît officiellement le rôle que jouent les valeurs consacrées à l'article 2 du TUE en tant qu'« identité même » de l'Union, formule dont l'usage se répand dans la jurisprudence et que l'on rencontre dans d'autres décisions et avis de la Cour¹⁰. Deuxièmement, il affirme que cette identité n'est pas seulement une limite passive, un obstacle aux intrusions externes dans l'ordre juridique de l'Union, mais aussi un outil actif qui exige de l'Union qu'elle passe à l'action et défende ces valeurs. Comme la Cour de justice le dit clairement, l'Union « doit être en mesure (...) de défendre lesdites valeurs » et, par conséquent, elle a le droit de prendre des mesures à cette fin.

La création d'un « noyau » ou d'une « identité » constitutionnels de l'Union est une étape importante dans la mise en place de son cadre constitutionnel. Elle fixe des limites au contrôle externe, ce qui constitue un point crucial dans la perspective de l'adhésion. Cette dernière a pour objectif premier et immédiat d'offrir à l'Union un solide mécanisme de contrôle externe qui reposerait pour l'essentiel sur la Convention européenne des droits de l'homme. S'il est vrai qu'un « noyau constitutionnel » ne vise pas à l'adoption d'un système externe qui assure la protection des droits de l'homme, il s'agit néanmoins d'un élément qui était absent en 2013 et qui a depuis fait une entrée remarquée dans l'éventail des outils de l'Union.

b. Les défis existentiels

L'apparition de défis existentiels est devenue une caractéristique essentielle de notre temps. Par nature, ces défis sont horizontaux et touchent de nombreux secteurs stratégiques. La stricte séparation des attributions entre l'Union et ses États membres n'est guère adaptée face à l'étendue de leurs conséquences, laquelle est mise en lumière par le changement climatique, qui s'impose comme un phénomène multisectoriel touchant la politique environnementale, la politique industrielle, les marchés intérieurs, la politique budgétaire, les transports, l'agriculture, la santé et l'alimentation, entre autres secteurs clés.

À ce jour, l'Union s'est attaquée à deux défis existentiels de notre temps : le changement climatique et le recul des valeurs libérales démocratiques. Elle a relevé le premier au moyen d'un programme législatif ambitieux, adopté principalement durant la législature 2019-2024, sous le titre de *Pacte vert*. Couvrant de nombreux domaines d'action de l'Union, cette initiative législative inédite bouleverse plusieurs secteurs productifs et modifie en profondeur l'attitude des citoyens, des entreprises et des gouvernements face à la menace que font peser les transformations climatiques. Elle n'a pas été sans soulever certaines critiques, en particulier de la part des secteurs les plus directement touchés par les mesures. Toutefois, le soutien populaire au programme vert de l'Union est solide, et les citoyens ont accepté l'idée que la lutte contre le changement climatique ne serait pas indolore.

Face au second défi existentiel, l'Union s'est dotée de divers outils de politique générale visant à combattre le recul, dans certains États membres, de valeurs libérales démocratiques bien établies. L'exemple le plus frappant est la tentative du gouvernement polonais de mettre en œuvre une réforme judiciaire radicale qui purgeait la magistrature et renversait l'équilibre des pouvoirs maintenant

⁹ *Hongrie c. Parlement et Conseil* (C-156/21, EU:C:2022:97), paragraphe 127 ; et *Pologne c. Parlement et Conseil* (C-157/21, EU:C:2022:98), paragraphe 145.

¹⁰ Voir *Commission c. Pologne* (C-204/21, EU:C:2023:443), paragraphe 67 ; conclusions de l'avocate générale Čapeta dans l'affaire *TP* (C-356/21, EU:C:2022:653), point 109 ; et conclusions de l'avocat général Szpunar dans l'affaire *Real Madrid Club de Fútbol* (C-633/22, EU:C:2024:127), point 101.

la justice à l'abri des contrôles et instructions externes. Il en a découlé un arrêt sans précédent de la Cour de justice, qui a adopté une nouvelle interprétation de l'article 19 du TUE, combiné avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux. Cet arrêt a permis à l'Union de se livrer à un contrôle juridictionnel des mesures nationales systémiques qui avaient une incidence généralisée sur l'indépendance des juridictions nationales¹¹. D'autres outils, qui constituent ce qu'on appelle souvent la « boîte à outils de l'état de droit », viennent désormais compléter cette jurisprudence. L'un d'eux consiste en la tenue par la Commission européenne d'enquêtes annuelles sur l'état de droit dans les États membres, en lien étroit avec les instruments mis à la disposition de la Commission et du Conseil dans le règlement sur la conditionnalité financière, qui sont actuellement appliqués pour la première fois dans le cadre d'une procédure dirigée contre la Hongrie.

La Cour européenne des droits de l'homme a elle aussi décidé de s'attaquer à ces mêmes défis existentiels. Sa jurisprudence en ce qui concerne l'état de droit et l'indépendance de la justice a rapidement dépassé en richesse les critères de contrôle dégagés par la Cour de justice. Elle a établi des précédents qui, au bout du compte, détermineront l'approche suivie par l'Union en matière d'indépendance de la justice. Il en va de même pour le changement climatique, domaine dans lequel les premières contributions de la Cour européenne des droits de l'homme semblent jeter le doute sur les ambitions de l'Union, tant sur le plan procédural que sur le fond. De l'interaction entre les deux organisations face aux défis existentiels de notre temps dépendront probablement les conditions de leurs relations dans les années à venir.

c. L'équilibre entre les droits de l'homme et les libertés du marché sur le marché intérieur

Les objectifs économiques de l'Union sont au cœur du projet d'intégration. La création et le développement du marché intérieur représentent l'un des grands succès de l'Union, et sa protection et son amélioration demeurent à ce jour une priorité. Les règles relatives à la liberté de circulation sont essentielles pour comprendre la logique de l'intégration par le droit, la législation se fondant généralement sur des bases juridiques qui découlent de domaines d'action relevant du marché intérieur. Par conséquent, la protection des droits fondamentaux est habituellement considérée comme un élément auxiliaire qui contribue à la réalisation des objectifs économiques de l'Union.

Bien sûr, cette présentation des choses n'est qu'une simplification d'une réalité bien plus complexe. Toujours est-il que les tensions qui se sont fait jour dans le passé entre la logique du marché intérieur et la protection des droits fondamentaux témoignent des difficultés sous-jacentes que la Cour de justice doit surmonter lorsqu'elle interprète la Charte. L'exemple typique de ces tensions est l'affaire phare *Viking et Laval*¹², dans laquelle la Cour de justice était appelée à régler un différend dans lequel le droit à l'action collective en Suède entravait le droit de fournir des services par l'intermédiaire de travailleurs détachés d'un autre État membre. Le fait que la Cour ait favorisé le second de ces droits n'a, semble-t-il, fait que confirmer la préférence de l'Union pour le marché intérieur plutôt que pour les droits fondamentaux. Bien qu'il s'agisse d'une vision erronée de la manière dont le droit de l'Union aborde de tels conflits, l'affaire *Viking et Laval* a laissé à beaucoup l'impression que l'Union était mal préparée, en tant qu'organisation, à s'occuper des droits fondamentaux, surtout lorsque cela était contraire à la logique de la liberté de circulation et aux objectifs du marché intérieur.

¹¹ Voir Van Elsuwege, P., « Protecting the Rule of Law in the EU Legal Order: A Constitutional Role for the Court of Justice », *European Constitutional Law Review*, 16(1), 2020.

¹² *Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet* (C-341/05, EU:C:2007:291) et *International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union c. Viking Line ABP et OÜ Viking Line Eesti* (C-438/05, EU:C:2007:292).

L'adoption de la Charte des droits fondamentaux, les signaux clairs envoyés par le traité de Lisbonne en faveur d'un renforcement des valeurs de l'Union, et la création de nouveaux domaines d'action dans des secteurs non économiques pourraient être interprétés comme des signes que le marché intérieur a perdu sa prééminence d'autrefois, et que les droits fondamentaux sont désormais au premier plan de l'intégration. Or, en réalité, l'Union entre dans une nouvelle phase d'arbitrage entre les droits fondamentaux et les impératifs du marché. Elle adopte actuellement des instruments qui déplaceront ces tensions vers un tout autre terrain. La *législation sur les services numériques*¹³ offre un exemple de cette nouvelle approche, en ce qu'un texte de l'Union régit non seulement le comportement des personnes sur les plateformes numériques, mais aussi le contrôle que celles-ci exercent sur les tiers qu'elles hébergent. Les normes de comportement individuel sont définies par référence aux droits fondamentaux, ce qui oblige l'Union à se prononcer sur certains des débats de société les plus importants de notre temps, mais en s'efforçant de ménager un équilibre avec le rôle des opérateurs économiques qui exploitent de grandes plateformes en ligne. La *législation sur la liberté des médias*¹⁴ illustre elle aussi l'approche suivie par l'Union face aux défis que posent les droits fondamentaux, quoiqu'il mette l'accent sur les médias en tant qu'opérateurs économiques et gardiens de la liberté d'information dans une société démocratique. Ce n'est pas un hasard si l'article 114 du TFUE a servi de fondement juridique à l'adoption de la *législation sur les services numériques* et de la *législation sur la liberté des médias*, cette disposition offrant une base de compétence générale qui permet à l'Union d'assurer le rapprochement des législations des États membres aux fins de la réalisation du marché intérieur.

d. L'évolution du système judiciaire de l'UE

La Cour de justice occupe le sommet d'un système judiciaire très centralisé, au sein duquel elle ne partage d'attributions juridictionnelles qu'avec le Tribunal de l'Union européenne. Vu sous cet angle, le système judiciaire de l'Union est une infrastructure uniforme conçue pour produire des interprétations qui ont les mêmes effets dans tous les États membres. Toutefois, un tableau plus nuancé apparaît lorsqu'on y regarde de plus près. En effet, les juridictions nationales ont apporté une contribution essentielle au succès du système judiciaire de l'Union, principalement grâce à la coopération étroite que permet la procédure de renvoi préjudiciel. Leur rôle ne saurait guère être sous-estimé, et ce n'est pas un hasard si la grande majorité des arrêts phares de la Cour de justice découlent de questions soulevées par elles dans le cadre d'un renvoi préjudiciel.

Ce modèle judiciaire de l'Union est en évolution. Les dernières réformes du statut de la Cour européenne de justice de l'UE sont une bonne preuve des mutations en cours, qui prennent forme lentement mais sûrement. Elles sont d'une portée telle qu'elles finiront par modifier le paysage juridique de l'Union d'une manière que nul n'aurait pu imaginer il y a encore seulement dix ans.

La première réforme concerne le transfert des renvois préjudiciels au Tribunal de l'Union européenne¹⁵, processus qui se déroulera à la fin de l'année 2024 et qui mettra pour la toute première fois l'interprétation uniforme des règles du droit de l'Union entre les seules mains de sa juridiction de première instance. Cette réforme ne s'appliquera qu'à des « matières spécifiques », dans des domaines pour lesquels il existe une jurisprudence constante ou qui présentent un caractère

¹³ Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (JO L 277 du 27.10.2022, p. 1 à 102).

¹⁴ Règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE (JO L, 2024/1083, 17.4.2024).

¹⁵ Voir Iglesias Sánchez, S., « Preliminary Rulings Before the General Court. Crossing the last frontier of the reform of the EU Judicial System? », *EU Law Live Weekend Edition*, n° 125, 2022 ; et Bobek, M., « Preliminary References before the General Court: What Judicial Architecture for the European Union? », *Common Market Law Review*, 60(6), 2023.

très technique. La première étape a été atteinte, et ce n'est qu'une question de temps avant que d'autres « matières spécifiques » ne soient finalement transférées au Tribunal dans le cadre d'un processus qui transformera cette juridiction.

La deuxième réforme, si elle a fait l'objet d'une moindre publicité, est tout aussi importante. En 2019, un mécanisme de filtrage des pourvois a été mis en place au sein de la Cour de justice, l'objectif étant de faire du Tribunal de l'Union européenne la principale juridiction de recours pour les affaires examinées en première instance par les commissions de recours des agences ou organes de l'Union¹⁶. La Cour de justice ne connaîtra donc des pourvois que dans des cas exceptionnels qui appellent une décision de l'interprète en dernier ressort des traités. Pour le reste, c'est principalement le Tribunal de l'Union européenne qui sera compétent, sous l'hypothèse que le contrôle effectué par la commission de recours, suivi de l'action directe introduite devant le Tribunal, suffise à offrir un recours effectif au requérant. En 2024, la liste des commissions de recours dont les compétences permettent au Tribunal de statuer presque dans un rôle de dernier ressort a été élargie. En outre, la Cour de justice a rendu un arrêt important dans l'affaire *ACER c. Aquind*¹⁷, dans lequel elle a clairement indiqué que les commissions de recours avaient l'obligation de procéder à un contrôle complet, y compris en ce qui concernait les questions d'ordre technique, dans la mesure où pouvaient y siéger des non-juristes qui possédaient des compétences techniques dans les domaines considérés.

La troisième réforme est la plus ancienne chronologiquement, mais c'est celle qui a ouvert la voie aux deux que je viens d'évoquer. Elle a consisté à doubler l'effectif du Tribunal de l'Union européenne pour le porter à 54 juges, soit deux par État membre. Cet apport en ressources humaines a permis au Tribunal de remplir les tâches susmentionnées, et lui permettra d'en remplir d'autres dans l'avenir¹⁸.

Comment se traduit cette tendance pour la Cour de justice ? Il est clair que les réformes auront pour effet général de soulager la Cour d'un nombre non négligeable d'affaires, ce qui lui permettra de se consacrer étroitement aux affaires qui se rattachent à des principes ou des enjeux constitutionnels. Les mécanismes de filtrage, ainsi que la procédure de réexamen qui permet à la Cour de justice de renverser un arrêt du Tribunal de l'Union européenne dans le cadre d'une procédure de renvoi préjudiciel, donneront à la Cour le pouvoir de sélectionner les affaires dans lesquelles elle souhaite se prononcer. Globalement, il en résultera une situation dans laquelle la plupart des différends seront traités par le Tribunal et les commissions de recours, tandis que la Cour connaîtra des affaires qui se rattachent à des principes ou des enjeux constitutionnels. Il s'agit d'une transformation lente mais constante qui permettra à la Cour de justice de devenir une cour constitutionnelle de l'Union¹⁹.

e. Les perspectives d'élargissement

Le cinquième élément transformateur est l'élargissement de l'Union. L'invasion de l'Ukraine a favorisé un revirement de la politique d'élargissement de l'Union, qui était jusqu'alors axée sur des discussions avec les pays des Balkans, mais qui vise aujourd'hui avant tout un élargissement inédit vers l'Europe orientale, lequel pourrait à terme inclure l'Ukraine et la Moldova.

¹⁶ Oró Martínez, C., « Filtering of Appeals on Points of Law Before the Court of Justice », in *Yearbook on Procedural Law of the Court of Justice of the European Union*, Max Planck Institute for Procedural Law, 2019.

¹⁷ *ACER c. Aquind* (C-46/21 P, EU:C:2023:182).

¹⁸ Sarmiento, D. « The Reform of the General Court: An Exercise in Minimalist (but Radical) Institutional Reform », *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 19, 2017 ; et Alemanno, A. et Pech, L. « Thinking justice outside the Docket: A critical assessment of the reform of the EU's court system », *Common Market Law Review*, 54(1), 2017.

¹⁹ Sarmiento, D., « On the Road to a Constitutional Court of the European Union: The Court of Justice after the transfer of the preliminary reference jurisdiction to the General Court », *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, vol. 19, 2023.

Une Union élargie dans un contexte géopolitique plus hostile aura de sérieuses répercussions sur sa politique étrangère et de sécurité commune, ainsi que sur sa stratégie de défense et ses rapports avec l'OTAN. Un élargissement d'une telle ampleur fera naître de nouvelles tensions au sein des dispositifs institutionnels de l'Union, ce qui ouvrira très certainement la voie à des réformes d'assouplissement des procédures décisionnelles, notamment dans les domaines qui sont encore soumis au vote à l'unanimité au Conseil. La reconstruction de l'Ukraine fera naître des défis financiers majeurs qui nécessiteront peut-être le recours à de nouveaux instruments financiers dirigés par l'Union ou ses États membres. Les nouveaux États membres devront remédier à de graves défaillances en matière d'état de droit et de lutte contre la corruption, domaines dans lesquels l'Union adopte désormais une position plus agressive. Il va sans dire que la physionomie de l'Union commencera à ressembler davantage à celle du Conseil de l'Europe, à mesure que la rejoindront un nombre croissant de pays tiers qui sont membres de celui-ci, ce qui rapprochera les deux organisations.

4. Les perspectives d'adhésion à la Convention d'une Union en évolution

L'évolution décrite ci-dessus aura des incidences majeures, quelle que soit la forme que prendra l'adhésion à la Convention. La portée des changements que l'Union met actuellement en œuvre déterminera non seulement les conditions des négociations, mais aussi les perspectives d'application à long terme de la Convention en son sein et dans ses États membres. Ci-après ne sont décrites, à titre d'exemples, que quelques-unes des conséquences que les évolutions en cours auront sur l'adhésion de l'Union au système de la Convention.

Premièrement, les domaines de politique générale dans lesquels la Cour européenne des droits de l'homme exercera un contrôle externe sur l'Union seront plus étendus que ce qui était attendu au départ. Il s'agira notamment des décisions sur des questions existentielles telles que l'état de droit et le changement climatique, la gestion de tensions sociétales critiques dans l'univers numérique, ou encore les décisions sur des thèmes très divers tels que l'immigration, le contrôle aux frontières, la supervision et la résolution bancaires, les services répressifs et la lutte contre le blanchiment d'argent, pour n'en citer que quelques-uns. L'idée d'un contrôle externe qui porterait essentiellement sur la concurrence et les aides publiques est un mirage qui se dissipera rapidement une fois l'adhésion devenue une réalité concrète.

Deuxièmement, c'est principalement le Tribunal de l'Union européenne, et non la Cour de justice, qui fera l'objet du contrôle externe. Tandis que la Cour de justice et la Cour européenne des droits de l'homme poursuivront leur « dialogue » sur les droits fondamentaux, le contrôle externe exercé dans le cadre du système de la Convention portera avant tout sur la jurisprudence du Tribunal, celui-ci étant la principale juridiction de l'Union sur le plan du volume de travail. Si la perspective de l'adhésion a fait anticiper des tensions entre la Cour de justice et la Cour de Strasbourg, en réalité la plupart des interactions juridictionnelles auront lieu entre cette dernière et le Tribunal.

Troisièmement, les mécanismes qui ont été envisagés à ce jour pour mettre en œuvre l'adhésion, principalement le mécanisme du codéfendeur et la procédure de l'implication préalable, devront être adaptés à la réalité de l'Union et aux modèles d'exécution hybrides qui y sont utilisés. En effet, la tendance à l'œuvre dans l'élaboration de domaines d'action nouveaux ou réformés consiste à fusionner les rôles de l'Union et des autorités nationales, pour en faire un seul et même organe administratif²⁰. La création de « mécanismes » dans le domaine de l'union bancaire ou le modèle révolutionnaire du Parquet européen ne sont que la partie émergée d'une tendance plus profonde qui voit le recours à des méthodes hybrides devenir la norme au sein de l'Union pour concevoir l'exécution des politiques. Comment le mécanisme du codéfendeur et la procédure d'implication

²⁰ Sarmiento, D., « Integrated Decision-Making in the EU and Judicial Review. Can the puzzle be fixed? », *EU Law Live Weekend Edition*, n° 188, 2024.

préalable seront-ils mis en œuvre dans un contexte où les lignes de démarcation entre l'action de l'Union et celle des États sont de plus en plus floues ?

Ce ne sont là que quelques exemples des défis à venir, que l'Union devra relever à mesure qu'elle s'adaptera à un environnement en mutation. L'avenir étant un mystère, on ne peut pas prédire quelle sera l'évolution de l'Union. Mais une chose est sûre, elle est une entité mouvante qui s'adapte à la réalité à court et à long terme. Plus elle évoluera, plus cela aura d'incidence sur les modalités de l'adhésion. Toutefois, les défis de long terme resteront les mêmes, la priorité étant de préserver les valeurs libérales et démocratiques afin de prévenir à jamais le retour de la guerre sur le continent. Aujourd'hui, l'Europe a vu la guerre revenir sur son sol, et ses valeurs sont menacées. Dans ces circonstances, l'Union et le Conseil de l'Europe doivent impérativement unir leurs efforts pour relever ensemble les défis actuels. Vues sous ce jour, les discussions sur les modalités de l'adhésion paraissent anodines et techniques. C'est pourquoi il faut rapidement se saisir de la question de l'adhésion et la régler avant qu'il ne soit trop tard et que les valeurs communes ne soient irrémédiablement lésées, sans espoir de réparation.