



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”

Allocution de clôture de Dineke de Groot

Présidente de la Cour suprême des Pays-Bas

Strasbourg, 14 juin 2024

Alors qu’approche la date du changement de présidence de la Cour européenne des droits de l’homme (CourEDH), il est particulièrement opportun que nous soyons réunis, entre collègues des milieux judiciaire et universitaire, ici à Strasbourg et en ligne, afin de partager des idées et des expériences sur l’articulation entre la Convention européenne des droits de l’homme (CEDH) et le droit de l’Union européenne (UE), dans la perspective du passé, du présent et de l’avenir.

Comme cela a été mentionné au cours de la discussion, les interventions ont apporté beaucoup de matière à réflexion. Au moment de prononcer cette allocution de clôture dans l’enceinte d’une cour des droits de l’homme, il convient de rendre hommage aussi bien aux intervenants qu’à l’auditoire – autrement dit, je ne vais pas essayer de résumer les excellentes interventions que nous venons d’entendre sur ce sujet. J’aimerais partager avec vous quelques réflexions sur les discours collectifs.

Il a été dit au début que l’articulation entre la CEDH et le droit de l’UE est un vaste sujet, dont l’adhésion de l’UE à la Convention n’est qu’un aspect parmi d’autres. L’importance de la question de l’adhésion est ressortie de l’une des interventions, dans laquelle la position de la Cour de Luxembourg vis-à-vis de la Cour de Strasbourg a été comparée à la position d’une juridiction nationale appliquant la CEDH.

Il ressort de l’ensemble des interventions que la Cour de Strasbourg et la Cour de Luxembourg ont des positions différentes, en raison d’origines et d’objectifs distincts, du droit interprété par chacune des deux cours, des 46 et 27 États membres qu’elles englobent, des citoyens et des organisations qui relèvent de leur juridiction ou encore de la manière dont les règles relatives à leurs compétences et responsabilités sont édictées. Par ailleurs, les interventions ont montré clairement que ces différences sont si évidentes et si notoires qu’elles ne doivent pas nous détourner de la tâche consistant à promouvoir une protection effective des droits de l’homme en Europe lorsque nous débattons de questions liées à l’articulation entre la Convention et le droit de l’UE.

Permettez-moi de présenter, concernant l'autorité des deux cours, un exemple qui montre qu'en fait l'attention portée aux différences n'a guère d'utilité. Avez-vous déjà remarqué que les juridictions de Strasbourg et de Luxembourg expriment un peu leur différence de position au travers des formulations qu'elles emploient au début de leur raisonnement ? Si la Cour de Strasbourg commence souvent par « La Cour relève d'emblée (...) », la Cour de Luxembourg débute souvent par ces termes : « Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si (...) », etc. La Cour de Strasbourg est principalement une juridiction de dernier ressort au niveau international et elle n'entend pas se substituer aux juridictions nationales. Sa fonction préjudicielle a été mise en place assez récemment et elle évolue encore. La Cour de Luxembourg intervient dans certaines affaires en tant que juridiction de dernier ressort au niveau international. Mais elle répond surtout aux questions que lui posent les juridictions nationales dans le cadre de la procédure préjudicielle. D'une certaine manière, la Cour de Luxembourg figure directement parmi les acteurs de la procédure menée devant une juridiction nationale, comme en atteste cette « appropriation », dans les premiers mots de sa réponse, des termes de la demande formée par la juridiction nationale. Par ces premiers mots, la Cour de Luxembourg montre sa position d'autorité suprême dans l'interprétation du droit de l'UE, et elle transfère la question posée par la juridiction nationale sur le terrain du volet du droit de l'UE qu'elle va examiner dans son arrêt. La Cour de Strasbourg inscrit son autorité dans l'exposé de ce qu'elle relève d'emblée, montrant en même temps de façon claire que c'est à elle qu'il revient d'interpréter la Convention. L'autorité de ces juridictions tient une place manifeste dans les arrêts qu'elles prononcent, mais se placer du point de vue de l'autorité ne permet pas d'éclairer la question de l'articulation entre leurs jurisprudences.

Pour les deux juridictions internationales, il est bien évident qu'interpréter le droit au niveau international suppose d'être conscient qu'un arrêt doit pouvoir être appliqué dans de nombreuses autres affaires aux niveaux national et international, même s'il n'est pas possible de tout connaître du droit et de la pratique de l'ensemble des 46 ou 27 États membres et que l'on peut difficilement anticiper l'effet et l'ingérence qu'un arrêt international peut représenter au niveau national. En d'autres termes, l'autorité des deux cours s'appuie aussi sur la présence dans les arrêts d'arguments juridiques légitimes et opérants ainsi que de formulations de portée générale. Sans cela, la construction de l'ordre juridique à plusieurs niveaux ne contiendra pas assez de ciment pour sceller les briques entre elles. Je remarque au passage qu'un certain nombre d'interventions et de discussions ont employé une terminologie relative au bâtiment et à la construction.

Ce rôle d'« ouvrier du bâtiment » apparaît d'autant plus important pour les cours de Strasbourg et de Luxembourg lorsque l'on considère que d'autres institutions, internationales ou nationales, sont obligées de faire appliquer, voire exécuter, leurs jugements. La comparaison avec d'autres juridictions internationales, telles que la Cour internationale de Justice ou la Cour interaméricaine des droits de l'homme, montre que l'existence d'un mécanisme d'exécution confère aux cours de Strasbourg et de Luxembourg un statut singulier, lié à l'efficacité que leurs arrêts peuvent revêtir pour la protection juridique des citoyens. Être capable de faire exécuter un arrêt d'une juridiction internationale est même une chose extraordinaire sur le plan historique. Pour les deux cours, l'histoire du mécanisme en question est récente puisqu'elle recouvre à peine quelques décennies que l'on peut compter sur les doigts des deux mains. Pareil mécanisme non seulement renforce la capacité d'un arrêt à produire un effet direct et réel sur une partie à l'affaire, mais de plus assure l'application de cet arrêt dans la pratique juridique et la société dans la mesure où sa signification dépasse l'affaire.

En raison de l'autorité considérable des arrêts que rendent les cours de Strasbourg et de Luxembourg et de l'importance que ces juridictions revêtent en tant qu'institutions dans la vie des citoyens, il serait assez inconcevable qu'elles ne cherchent pas à harmoniser leurs normes. Au contraire, il est tout naturel qu'elles cherchent à créer un socle commun chaque fois qu'elles interprètent des notions de droit utilisées aussi bien dans la CEDH que dans le droit de l'UE. C'est bien ce qu'elles font, et depuis le début de leur existence. Elles l'ont d'abord fait de leur propre initiative, puis par le biais d'une jurisprudence dans laquelle chacune des deux juridictions manifeste sa position vis-à-vis de la jurisprudence de l'autre, et à travers l'appui des États membres de l'UE dans l'élaboration de l'article 52 § 3 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Les intervenants de ce matin en ont fourni de nombreuses illustrations.

Plus la jurisprudence s'étoffe au fil du temps, plus les possibilités de rechercher la convergence se multiplient. Dans le même temps, il devient de plus en plus complexe de reconnaître les divergences éventuelles de façon précise et opportune. C'est un peu comme lorsque l'on apprend à conduire une voiture et que l'on n'est pas encore habitué à la manier tout en prêtant attention à la circulation. L'accroissement des connaissances et de l'expérience demande à être « intériorisé » et à être traduit en actions éventuelles. Au stade suivant, ces perspectives d'action sont intégrées jusqu'à permettre une meilleure concentration sur l'environnement. Ainsi, un arrêt d'une juridiction peut indiquer de manière plus explicite et plus transparente son rapport avec les normes pertinentes de l'autre juridiction. Aujourd'hui, les intervenants ont partagé leurs observations sur le stade avancé où se trouve aujourd'hui l'articulation entre la CEDH et le droit de l'UE.

De temps à autre, la littérature universitaire laisse entendre que les cours de Strasbourg et de Luxembourg ont encore du travail à accomplir pour surmonter les divergences. Dans l'interprétation du système de droit international des droits de l'homme, les critiques peuvent utilement contribuer à la construction du système. Mais il y a un autre aspect. Il arrive par exemple que les avis de la Commission de Venise critiquant telle loi ou pratique en vigueur dans un État soient utilisés par une autre institution pour imposer la loi ou la pratique critiquée, au lieu de faire progresser la démocratie fondée sur le droit et la protection des droits de l'homme. L'heure est à la vigilance, en Europe. Ce qui résulte d'arguments logiques, justes, fiables et réfragables dans le cadre d'un débat sur la prééminence du droit risque parfois d'être exploité par des majorités qui dédaignent les valeurs de la démocratie et de la prééminence du droit, souvent aux dépens des minorités qui ont besoin d'une protection juridique en Europe. Un débat sur notre responsabilité judiciaire en Europe ne doit pas nous diviser, mais viser à unir les tribunaux dans le renforcement de la démocratie, de l'état de droit et de la protection juridique effective des citoyens.

Je vais vous donner un exemple d'un tel débat unificateur. Lors d'un colloque du Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires des États membres de l'UE, en 2023, les présidents de ces juridictions ainsi que des membres des cours de Strasbourg et de Luxembourg ont mené un débat, à partir d'arrêts et de questions judiciaires, sur le thème de la convergence et de la divergence de jurisprudence de ces cours et des juridictions nationales. Ce dialogue judiciaire a montré que les pratiques nationales des États membres de l'UE ne révèlent guère de problèmes de divergence entre la jurisprudence tirée de la Convention et le droit de l'UE. Il a également montré que les juridictions nationales ont l'habitude de rendre la justice même lorsque l'application de la CEDH et celle du droit de l'UE ne concordent pas dans le cadre d'une affaire. Il a été jugé utile que, ces dernières années, les cours de Strasbourg et de Luxembourg aient indiqué bien plus clairement dans leurs arrêts en quoi elles s'alignaient sur les arrêts de l'autre cour. On peut considérer cette transparence dans les arrêts des deux cours comme confirmant que nous sommes effectivement arrivés à un stade avancé, où les perspectives d'action sont intégrées au point de permettre une meilleure concentration sur l'environnement. La nouvelle page « CEDH/UE » sur la plateforme de partage des connaissances de la CourEDH (« CEDH-KS »), que la Cour de Strasbourg a lancée dans le cadre du présent séminaire, met en évidence les progrès qui continuent d'être accomplis.

Que l'on ait en grande partie dépassé le stade de l'immersion dans un mélange de convergence et de divergence revêt une importance majeure pour la préservation de l'immense autorité des arrêts des cours de Strasbourg et de Luxembourg, et pour l'importance de ces cours, institutions de poids dans la vie des citoyens. N'oublions pas que les deux cours n'ont à leur actif qu'une expérience assez courte en matière d'interprétation de notions de droit. Certains d'entre nous n'ont peut-être même pas connu l'époque où elles n'étaient pas encore là, mais les deux juridictions n'existent que depuis quelques décennies. En droit civil, des cadres de référence communs ont été élaborés sur plus de 2 000 ans et ils ne sont pas encore utilisés quotidiennement par les tribunaux. Dans le domaine du droit des droits de l'homme, cela fait environ soixante-quinze ans que nous tentons de donner corps à une protection effective et opposable des droits de l'homme en Europe. Il y a quinze ans à peine, la Charte des droits fondamentaux de l'UE devenait le texte constitutionnel de l'UE en la matière. Par ailleurs, la Cour de Luxembourg fait actuellement face à des difficultés touchant aux questions d'identité constitutionnelle nationale et de l'UE dans le cadre du droit de l'UE, et il convient d'y répondre en utilisant et en appliquant la jurisprudence de la Cour de Strasbourg fondée sur la Convention. L'attention, la prudence et un savant mélange de patience et d'impatience dans la quête de progrès, qui s'expriment dans les efforts des juridictions nationales et internationales pour parvenir à des normes internationales communes en matière de droits de l'homme, sont de bonne augure et laissent présager que, en ces temps agités, nous allons poursuivre notre dialogue et notre coopération judiciaires dans l'esprit du projet de paix porté par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.