

L'adhésion de l'Union Européenne à la Convention Européenne des Droits de l'Homme*

**Par
Benedetto Conforti**

Sommaire : 1. Introduction ; 1. La jurisprudence actuelle de la Cour Européenne des Droits de l'Homme concernant le droit de l'Union Européenne ; 3. L'égalité entre l'Union et ses Etats membres en tant que principe inspirateur de l'adhésion ; 4. L'adhésion et la règle de l'épuisement des voies de recours internes ; 5. Le soi-disant mécanisme de co-défense ; 6. L'art. 1 de la Convention et son application à l'Union Européenne ; 7. Conclusions.

1. Introduction

L'art. 6, n. 3, du Traité sur l'Union Européenne (dorénavant : TUE) établit :

« L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités ».

À son tour, le Protocole n. 8 au Traité sur le Fonctionnement de l'UE (dorénavant : TFUE) prévoit :

« Article 1. L'accord relatif à l'adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ci-après dénommée «Convention européenne»), prévue à l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, doit refléter la nécessité de préserver les caractéristiques spécifiques de l'Union et du droit de l'Union....

Article 2. L'accord visé à l'article 1er doit garantir que l'adhésion de l'Union n'affecte ni les compétences de l'Union ni les attributions de ses institutions. Il doit garantir qu'aucune de ses dispositions n'affecte la situation particulière des États membres à l'égard de la Convention européenne, et notamment de ses Protocoles.... ».

En réalité soit le Protocole n. 8 soit la dernière partie de l'art. 6, par. 2 n'ont pas une grande valeur du point de vue juridique, étant donné que l'accord d'adhésion devra être ratifié par tous les Etats membres de l'UE, ainsi que par les Membres du Conseil de l'Europe, et donc il pourra parfaitement déroger aux règles que l'on vient de citer. Mais de cela on s'occupera plus en avant.

Le sujet de l'adhésion de l'UE à la Convention Européenne des Droits de l'Homme (dorénavant : CEDH) a déjà formé l'objet d'une vaste littérature¹. Pour ce qui concerne les

* Cet article est destiné aux études à l'honneur du Juge Albert Weitzel, Ancien Membre de la Commission Européenne des Droits de l'Homme.

¹ Cfr., parmi d'autres, J.-P. Jacqué, *L'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme* (2010), <http://www.aedh.eu/L-adhesion-a-la-Convention.html>; O. De Schutter, *Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, <http://www.statewatch.org/news/2007/sep/decchutte-contributin-eu-echr.pdf>;

négociations en cours, il faut avant tout signaler une résolution du Parlement Européen du 19 mai 2010² et un « communiqué conjoint » des Présidents de la Cour de justice l'UE et de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (dorénavant : Cour EDH) du 27 janvier 2011³. Mais surtout le « Projet d'Accord portant adhésion de l'EU à la CEDH » (dorénavant : *Projet d'Accord* », rédigé par le Comité Directeur des Droits de l'Homme (dorénavant : CDDH), est important⁴.

Pour mieux traiter de l'adhésion il nous semble opportun de considérer préliminairement ce qui déjà existe, c'est-à-dire l'état actuel des relations entre le droit de l'UE et la CEDH. À ce propos, il n'est pas nécessaire de s'occuper de ces relations du côté de l'UE, dès que la CEDH reçoit un plus que satisfaisant traitement de la part de la Cour de justice de l'UE, conformément du reste à ce qui a été prévu par les Traités conclus après Maastricht jusqu'à Lisbonne. Il faut en revanche s'occuper brièvement du traitement que la Cour EDH réserve au droit de l'UE dans le cas où ce droit est d'une façon ou l'autre impliqué dans une violation de la CEDH. À bien regarder, c'est exactement ce traitement qui a donné lieu aux négociations pour l'adhésion.

Il faut aussi remarquer que l'état actuel des relations entre l'UE et la CEDH est destiné à durer longtemps, dès que tous les Etats du Conseil de l'Europe, actuellement en nombre de 47, doivent ratifier la Convention ; d'autre part il y en a de ceux qui ne sont pas entièrement satisfaits de la jurisprudence de la Cour EDH.

2. *La jurisprudence actuelle de la Cour EDH concernant le droit de l'UE*

En traitant le droit de l'EU la Cour EDH fait montre d'un certain *self-restraint*. En particulier elle a, pour ainsi dire, inventé à cet égard le « principe de l'équivalence ». On peut trouver la formulation la plus complète de ce principe dans l'arrêt du 30 juin 2005 dans l'affaire *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlande*, arrêt précédé par d'autres décisions qui vont dans la même direction⁵.

Selon la Cour, elle n'a pas la compétence pour contrôler les actes communautaires en tant que tels, l'UE (et avant celle-ci les Communautés européennes) étant un sujet international autonome par rapport à ses Etats membres. Au contraire elle considère pouvoir exercer sa juridiction lorsque une prétendue violation de la CEDH est commise par un Etat membre de l'EU lors de l'exécution d'un acte communautaire. Dans ce cas il faudrait distinguer entre les actes qui laissent et ceux qui ne

J. Malenovsky, *L'enjeu délicat de l'éventuelle adhésion de l'UE à la CEDH*, 113 *Revue gén. de droit int. public* 2009, p 777; Jacobs, *The Impact of European Union Accession to the European Convention on Human Rights*, http://www.ecln.net/elements/conferences/book_berlin/jacobs.pdf; H.C. Krüger, *Reflections concerning Accession to European Communities to the ECHR*, 21 *Penn State Int. Law Rev.*, p. 92 s.; Quirico, *Balancing Economic and Fundamental Rights: The Accession of the EU to the Europ. Conv. On Hum. Rights*, 20 *The Italian Yearb. of Int Law* (2010); B. Conforti, *Comments on the Accession of the European Union to the ECHR*, *ivi*, p.83; X. Groussot, T. Lock et L. Pech, *Adhésion de l'UE à la CEDH: analyse juridique du projet d'accord d'adhésion du 14 octobre 2011*, http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-218-fr.pdf

² Conseil de l'Europe, Doc. CDDH-UE(2010)03.

³ Cour EDH, Communiqué conjoint des Présidents Costa et Skouris.

⁴ Doc. Conseil de l'Europe CDDH(2011)009, du 4 octobre 2011. En juin 2012, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a chargé le CDDH de poursuivre les négociations avec l'Union Européenne, dans le cadre d'un groupe ad hoc, afin de « finaliser sans délai les instruments d'adhésion ». À ce propos une réunion de négociation s'est tenue le 21 juin 2012, mais seulement afin de s'accorder sur le calendrier des prochaines réunions et sur d'autres questions de procédure.

⁵ Pour une analyse détaillée de cet arrêt et pour les précédents, voir notre étude *Le principe d'équivalence et le contrôle sur les actes communautaires dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Human Rights, Democracy and the Rule of Law: Liber Amicorum Luzius Wildhaber*, Zurich, 2007, p. 173 ss.

laissent pas une compétence discrétionnaire aux Etats membres. Que l'on pense, pour ce qui concerne les premiers aux directives et, pour ce qui concerne les seconds, aux règlements.

Personne ne peut pas nier que, lorsqu'une prétendue violation de la CEDH est commise dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'Etat membre, celui-ci doit être appelé à en répondre devant la Cour. Cela est évident, étant donné que dans ce cas l'Etat a toute possibilité d'éviter la violation. À cet égard on n'a pas beaucoup d'affaires à citer. Ou plutôt un seul exemple peut être évoqué : c'est l'arrêt du 18 février 1999 dans l'affaire *Matthews c. Royaume Uni* dans lequel la Cour EDH a condamné ce Pays pour n'avoir pas organisé une circonscription électorale dans le territoire de Gibraltar, dont les habitants auraient dû par conséquent aller en Angleterre pour pouvoir participer aux élections au Parlement européen. Il est évident que dans ce cas un comportement rentrant dans le pouvoir discrétionnaire du Royaume Uni était en cause⁶.

Pour ce qui est des actes communautaires dont l'exécution ne laisse aucune marge de discrétion aux Etats membres de l'UE la Cour semble se préoccuper que l'Etat peut être mis devant l'alternative de violer ou bien une obligation de droit communautaire ou bien une obligation découlant de la CEDH, lorsque les deux obligations sont en conflit. C'est alors que la Cour EDH invente le principe d'équivalence, un principe que, d'autre part, elle applique à toutes les organisations internationales au nom du bon fonctionnement de celles-ci. La Cour affirme en particulier : que le droit de l'UE prévoit une tutelle des droits de l'homme équivalente, bien que non identique, à celle de la CEDH ; que pourtant il est à présumer que l'Etat dont le comportement est conforme au droit de l'UE ne viole pas la CEDH ; que pour que le critère ne soit pas applicable il faudrait se vérifier un cas de protection de la part de l'UE manifestement insuffisante⁷.

3. *L'égalité entre l'Union et ses Etats membres en tant que principe inspirateur de l'adhésion*
Après ce que l'on vient de dire le principe qui doit dominer l'adhésion est évident : l'UE doit recevoir le même traitement que les Etats contractants de la CEDH, en particulier pour ce qui concerne la juridiction de la Cour EDH. Le *Projet d'Accord* confirme cela, dès qu'il prévoit que les règles clé de la CEDH qui s'appliquent aux Etats contractants s'appliquent aussi à l'UE (art. 1, par. 2, lettres d et e). En tenant compte de ce principe on doit examiner certains aspects problématiques de l'adhésion.

Avant tout, on ne peut pas partager la thèse selon laquelle il faudrait garder en quelque sorte pour l'UE le principe d'équivalence⁸. Ou plutôt, si l'on veut garder ce principe, il faudrait l'appliquer également aux Etats contractants de la CEDH, surtout là où la protection des droits de l'homme est confiée à des Cours Suprêmes. Une solution de ce genre, que nous avons déjà eu l'occasion de proposer, serait très sage pour désencombrer le rôle de la Cour EDH⁹. Il suffirait dans ce cas que la

⁶ La décision *Matthews* est considérée comme importante surtout pour la partie dans laquelle – face à l'opinion (erronée et captieuse) du Royaume Uni, selon laquelle le comportement de celui-ci aurait été obligatoire du point de vue du droit communautaire – la Cour soutient que, même si cela était exacte, le Gouvernement britannique aurait dû répondre de la violation de la CEDH conjointement aux autres Etats membres de l'UE (sic !). Cette partie de l'arrêt laisse penser que, selon la Cour, la responsabilité des Etats membres existerait même dans le cas d'un comportement adopté dans le cadre de leur compétence discrétionnaire. Si cela est l'opinion de la Cour, elle est démentie par toute la jurisprudence précédente et successive, notamment l'arrêt *Bosphorus*.

⁷ Cfr. l'arrêt *Bosphorus* cit., par. 150 ss. Pour plus de détails sur l'opinion de la Cour voir notre étude *Le principe d'équivalence* cit., *supra*, note 5.

⁸ C'est l'opinion de L. Beselink, citée par Quirico, *art. cit. (supra, note 1)*, note 61.

⁹ Voir *Le principe d'équivalence* ecc., cité *supra*, note 5.

Cour appliquât d'une façon rigoureuse la notion de « protection manifestement insuffisante » qui lui permettrait d'intervenir, face à une violation importante, qu'il s'agisse de l'UE ou des Etats contractantes.

4. *L'adhésion et la règle de l'épuisement des voies de recours internes*

Un aspect important de l'adhésion est celui de l'application à l'UE de la règle de l'épuisement des voies de recours internes, épuisement qui est prévu en tant que condition pour présenter une requête à la Cour EDH (art. 35, par. 1, de la CEDH). Si la requête est présentée par un individu contre l'Union il se peut qu'un recours n'existe pas dans le droit de l'EU soit car l'individu n'est pas admis à ester devant la Cour de l'UE pour dénoncer un acte communautaire, par ex. un règlement(sous réserve de l'article 263, paragraphe 4, TFUE), soit car une des compétences de la Cour de l'EU, précisément la compétence pour statuer sur les questions préjudicielles, ne peut être pas sollicitée par les individus mais par les juges nationaux. C'est pour cela que l'art. 3, par. 6 du *Projet d'Accord* prévoit que cette Cour doit toujours se prononcer et que pourtant un délai dans lequel elle doit être saisie soit accordé (par qui ?).

La règle de l'art.3, par.6, correspond aux vœux contenus dans la déclaration conjointe des Présidents des deux Cours, déjà citée. Il est évident d'ailleurs qu'une nouvelle compétence de la Cour de l'UE va être ainsi introduite, ce qui est contraire à l'art. 6, par. 2, du TUE et au Protocole n. 8 au TFEU selon lesquels l'adhésion ne doit pas modifier les droits de l'UE et les compétences de ses institutions. Cependant, comme on l'a déjà observé au début de ces notes, n'importe quelle règle des Traités de Lisbonne peut être modifiée, y compris les règles en question, par l'accord d'adhésion, étant donné que cet accord devra être ratifié par tous les Membres du Conseil de l'Europe et donc aussi par tous les Membres de l'UE. Ce qui est étrange c'est plutôt que la règle de l'art. 3, par. 6, est en contradiction aussi avec l'art. 1, par. 2, lett. c, du *Projet d'Accord* lui-même, qui confirme que des procédures qui soient nouvelles par rapport aux Traités de l'UE ne peuvent pas être introduites.

On peut se demander si la règle de l'art. 3, par. 6, soit nécessaire. En effet, selon la jurisprudence de la Cour EDH, il peut bien arriver que contre un comportement de l'un des Etats contractantes la CEDH il n'y a pas des remèdes dans le droit interne. Cela arrive par ex. lorsque la prétendue violation de la Convention découle d'une loi qui ne peut pas être attaquée devant une instance juridictionnelle ou en tout cas, comme il arrive en Italie pour le contrôle exercé par la Cour constitutionnelle, ne peut pas être attaquée par les individus. Dans ce cas il ne reste que d'aller directement devant la Cour, et on ne voit pourquoi si on peut faire cela contre un Etat on ne peut pas le faire contre l'UE.

5. *Le soi-disant mécanisme de co-défense*

Selon ce mécanisme, prévu à l'art. 3, par. 2-5, du *Projet d'Accord*, si une requête présentée à la Cour EDH est dirigée contre l'UE pour dénoncer la violation de la CEDH par un acte communautaire, l'Etat membre qui en est le destinataire peut demander de participer à la procédure; si elle, au contraire, est dirigée contre un Etat membre, l'UE peut faire le même.

À notre avis, il s'agit d'un mécanisme qui est destiné à ralentir excessivement le déjà très lent travail de la Cour. On peut alors se demander s'il ne serait préférable de distinguer entre violations qui découlent d'actes pour lesquels l'Etat membre jouit d'un pouvoir discrétionnaire et actes qui ne le font pas : dans le premier cas se serait seul l'Etat membre la partie défenderesse, pourvu qu'il ait agi dans les limites du pouvoir discrétionnaire ; dans le second ce serait l'UE. Cela entraînerait en outre une simplification des conséquences de la violation déclarée par la Cour, en particulier pour ce qui concerne la réparation pécuniaire prévue par l'art. 41 de la CEDH ; en effet le *Projet d'Accord* ne dit pas lequel entre les co-défenseurs est obligé de réparer ou s'il s'agit d'une obligation solidaire.

6. *L'art. 1 de la CEDH et son application à l'Union Européenne*

Selon cet article les Etats contractants sont responsables pour les violations qu'ils commettent envers « toute personne relevant de leur juridiction ». Comme on le sait, la jurisprudence de la Cour EDH n'est pas sans équivoques au sujet de l'*extension* de cette juridiction. Sans doute il ne s'agit pas de la simple sphère territoriale de l'Etat. Mais il n'est pas certain *quand* des interventions au-delà du territoire rentrent sous la « juridiction » de l'Etat, la Cour montrant de se régler cas par cas¹⁰.

Quid pour ce qui concernera la juridiction de l'UE ? Le *Projet d'Accord* ne disant rien à cet égard, c'est la résolution déjà citée du Parlement Européen qui s'en occupe au point 25. Le Parlement « se réjouit en outre du fait que l'article premier de la CEDH garantit non seulement la protection des citoyens de l'UE et des autres personnes se trouvant sur le territoire de l'Union, mais également celle de toute personne relevant de la juridiction de l'Union même en dehors de son territoire ». Si l'indication contenue dans ce texte sera confirmée par la jurisprudence de la Cour EDH, la notion de juridiction sera alors certaine (et conforme à une protection de plus en plus efficace des droits de l'homme) soit pour la UE soit, en force du principe de l'égalité de traitement entre l'UE et ses Etats Membres, pour ceux-ci. Cette indication aura en fait comme conséquence l'application de la CEDH à toutes violations commises par les organes des Etats n'importe dans quel endroit elles auront lieu.

7. *Conclusions*

D'autres aspects de l'adhésion – tels que l'élection d'un juge pour le compte de l'UE, le droit de l'Union de participer aux séances de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe lorsqu'il faut élire des juges de la Cour EDH ainsi qu'aux réunions du Comité des Ministres quand celui-ci doit exercer son contrôle sur l'exécution des décisions de la Cour, la participation aux dépenses pour le fonctionnement de la Cour, etc. – ne sont pas réellement problématiques, et donc il ne vaut pas la peine de s'en occuper.

Il faut plutôt se demander, pour conclure, si l'adhésion – à supposer qu'elle soit acceptée par tous les Etats contractants de la CEDH – soit nécessaire ou du moins opportune. À notre avis, la réponse est négative, compte tenu de la procédure très compliquée que l'on va mettre en place. Pour nous, somme toute, les relations qui existent aujourd'hui entre l'EU et la Cour EDU, fondées sur le principe d'équivalence, assure d'une façon satisfaisante et peu byzantine une protection des droits de l'homme. Cela d'autant plus après Lisbonne et l'introduction de la Charte de Nice sur les droits

¹⁰ Pour une analyse approfondie de la jurisprudence de la Cour, voir R. Nigro, *The Notion of "Contracting Parties" Jurisdiction in Art. 1 of the ECHR*, 20 *It. Yearb. of Int. Law* (2010).

de l'homme dans le droit primaire de l'UE. Comme on a déjà eu l'occasion de le dire, l'égalité de traitement devant la Cour EDH de l'UE et de ses Etats membres pourrait être établie moyennant l'extension à ces derniers du principe d'équivalence assorti d'une application rigoureuse de la notion de « protection manifestement insuffisante ».