

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE

DEPARTMENT OF LAW

EUI Working Paper LAW No. 2004/5

**La Convention européenne des droits de l'homme, la Charte des droits
fondamentaux de l'Union européenne et la problématique de
l'adhésion de l'Union européenne à la Convention**

JEAN-PAUL COSTA

BADIA FIESOLANA, SAN DOMENICO (FI)

All rights reserved.
No part of this paper may be reproduced in any form
without permission of the author(s)

© 2004 Jean-Paul Costa
Published in Italy in March 2004
European University Institute
Badia Fiesolana
I – 50016 San Domenico (FI)
Italy



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

JPC/nk

**La Convention européenne des droits de l'homme,
la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
et la problématique de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention**

Jean-Paul COSTA,
(Florence, Institut universitaire européen, 16 janvier 2004)

Remarques introductives :

Depuis plus de 50 ans, il y a deux Europe :

- celle du Conseil de l'Europe (depuis le 5 mai 1949 – traité de Londres), avec 10 Etats au début
- celle des Communautés européennes (depuis le 18 avril 1951 – traité de Paris), avec 6 Etats au début

Ces deux Europe se sont élargies :

- actuellement le Conseil de l'Europe a 45 Etats membres (dont 44 ont ratifié la Convention), dont la moitié a adhéré après la chute du Mur
- et l'Union européenne passe de 15 à 25 membres le 1^{er} mai prochain, dans 3 mois et demi

Il n'est pas exclu d'imaginer qu'un jour – dans 10 ans, dans 20 ans ? – les deux Europe couvriront la totalité du continent (en attendant, il y a nécessairement des rapprochements : rappelons-nous la théorie des « convergences parallèles » - dans un tout autre domaine – du regretté Aldo Moro).

En matière de protection des droits de l'homme, la « grande Europe » a depuis longtemps son instrument international : la Convention (signée à Rome le 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953), alors que celui de l'Union, la Charte des droits fondamentaux, a été signée et proclamée à Nice le 7 décembre 2000 et n'a pas encore valeur juridique contraignante. Elle fait partie du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, dont elle forme la Partie II.

Mais l'Union européenne et les Communautés européennes n'ont certes pas attendu l'époque actuelle pour se préoccuper des droits de l'homme et des droits fondamentaux, ne serait-ce parce que, dès les origines, les institutions communautaires ont comporté une juridiction : la Cour de justice, créée par le traité de Paris (traité CECA) du 18 avril 1951 précitée, et pérennisée par le traité de Rome du 25 mars 1957. Paradoxalement, la CJCE a rendu son premier arrêt en 1954 alors que la Cour européenne des droits de l'homme, créée à la même époque, n'a rendu le sien qu'en 1960. Et ensuite les jurisprudences des deux Cours ont évolué de façon parallèle, mais convergente.

Plan :

- 1) la protection des droits fondamentaux par la Cour européenne des droits de l'homme
- 2) la protection des droits fondamentaux par la CJCE
- 3) l'apport de la Charte
- 4) la problématique de l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme

I. La protection des droits fondamentaux par la Cour européenne des droits de l'homme

1) c'est la raison d'être de la Cour de Strasbourg

a) la Convention :

Il faut citer avant tout deux dispositions complémentaires, les articles 1 et 19.

- article 1 : les Hautes parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention

- article 19 : afin d'assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes parties contractantes de la présente Convention, il est institué une Cour européenne des droits de l'homme

Je rappelle aussi que deux articles sont relatifs à la saisine de la Cour :

- l'article 33 concerne les requêtes interétatiques (très peu nombreuses)
- article 34 concerne les requêtes individuelles (très nombreuses)

C'est toujours une Haute partie contractante (c'est-à-dire actuellement un Etat) qui est défendeur devant la Cour – l'Union européenne pourrait devenir une Haute partie contractante si elle adhère à la Convention

b) la jurisprudence de la Cour a considérablement protégé les droits fondamentaux en Europe :

- en raison de la force obligatoire des arrêts de la Cour (article 46), même si ceux-ci n'ont qu'une autorité relative (vis-à-vis des parties), et non *erga omnes*, et même si ce n'est pas la Cour qui veille à l'exécution de ses arrêts, mais le Comité des ministres du Conseil de l'Europe

- du fait de l'interprétation constructive de la Cour :

Quelques exemples peuvent être cités :

- l'extension jurisprudentielle du champ d'application de l'article 6 § 1, qui a reflété une conception étendue des « droits et obligations de caractère civil » et de « l'accusation en matière pénale »
- ou de celui de l'article 8 (la notion du droit à un environnement sain, inconnue ou presque quand a été signée la Convention : voir les arrêts *Lopez-Ostra c. Espagne*, ou *Guerra c. Italie* – l'application de l'article 8 aux étrangers en cas d'éloignement forcé du territoire : voir les arrêts *Moustaquim c. Belgique*, *Beldjoudi c. France* – l'application de la notion de vie privée au comportement sexuel – arrêt *Lustig Prean et Beckett c. le Royaume-Uni* – notion extensive du domicile – arrêts *Niemietz*, *Société Colas Est*, où la Cour de Strasbourg a admis, avant la Cour de Luxembourg, que les locaux commerciaux pouvaient dans certains cas bénéficier de l'inviolabilité du domicile
- forte valorisation des libertés de la pensée, telles que la liberté de la presse (article 10 de la Convention : voir les arrêts *Sunday Times c. le Royaume-Uni*, *Fressoz et Roire c. France*, *Bladet Tromso c. Norvège*)

- les obligations positives des Etats (ex : pour l'article 2 : *Osman c. Royaume-Uni*), qui vont au-delà des exigences posées par le texte même de la Convention, qui prohibe seulement les interventions négatives des Etats, lesquelles portent atteinte aux droits et libertés
- la protection par ricochet (ex : pour l'article 3 : l'arrêt *Soering c. le Royaume-Uni*) ; dans cette célèbre affaire, le requérant, un Allemand résidant en Grande-Bretagne, risquait d'être extradé vers les Etats-Unis, où il était accusé de meurtre : il a formé une requête devant le Royaume-Uni, et la Cour a déclaré que cet Etat violerait l'article 3 si l'extradition était exécutée, car l'accusé risquerait d'attendre sa condamnation dans un « corridor de la mort », ce qui eût été inhumain
- le refus du vide juridique (ex : article 3 du Protocole n° 1 : *Matthews c. le Royaume-Uni*) : une citoyenne britannique résidant à Gibraltar ne pouvait voter, aux élections pour le Parlement européen en vertu d'un acte des Communautés de 1976, qui ne pouvait être contesté devant aucun tribunal, pas même la Cour de Luxembourg ; la Cour européenne des droits de l'homme a admis sa compétence, et a conclu à une violation par le Royaume-Uni de l'article 3 du Protocole n° 1
- le réalisme politique (*Loizidou et Chypre c. Turquie*) : dans ces deux affaires, une requête individuelle et une requête étatique, la Turquie plaidait que la responsabilité encourue n'était pas la sienne, mais celle de la « République turque de Chypre du Nord » ; mais la Cour a jugé que ce n'était pas un Etat au sens du droit international, et que la partie Nord était sous le contrôle de la Turquie, ce qui engageait la responsabilité de celle-ci
- les audaces procédurales (missions d'enquête sur place, mesures provisoires)

- finalement, du fait de la crédibilité de la Cour de Strasbourg et de son prestige

2) le bilan de presque un demi-siècle d'activité (Commission européenne des droits de l'homme et Cour, puis Cour européenne des droits de l'homme)

- la Cour de Strasbourg a l'ambition d'être une Cour constitutionnelle de l'ordre européen des droits de l'homme (la formule figure par exemple dans le premier arrêt *Loizidou*, sur les exceptions préliminaires)

- grâce à l'activité de la Commission et de la Cour, on a assisté à une profonde transformation de la situation des droits de l'homme en Europe, dans un sens bénéfique, à l'Est comme à l'Ouest
- mais il subsiste des difficultés sérieuses face aux violations massives et graves des droits de l'homme, par exemple dans le cas de conflits meurtriers (Kurdistan, Tchétchénie ; pour l'ex-Yougoslavie, les Etats concernés n'ont ratifié la Convention qu'après le conflit)
- et la rançon du succès de la Cour :
 - o l'afflux des requêtes, notamment depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 (actuellement, près de 40.000 requêtes sont en attente devant un organe de décision, dont il est vrai qu'une forte proportion sont manifestement irrecevables ou infondées)
 - o les projets de réforme de la Convention (en cours de discussion, avant, en principe, une décision du Comité des ministres du Conseil de l'Europe en mai prochain) tendent à améliorer cette situation, en particulier en permettant aux comités de trois juges de devenir compétents pour statuer aussi sur des recours manifestement bien fondés, tels que les affaires répétitives ou clones, et en instituant au sein de la Cour un mécanisme de filtrage des requêtes dénuées de toute chance de succès.

II. La protection des droits fondamentaux par la CJCE

1) les Traités (avant la Charte)

Il n'en était pas fait de mention explicite dans les traités originaires, avec une première référence aux droits de l'homme dans l'Acte unique (1986) puis dans le Traité de Maastricht (1992).

Mais c'est surtout le Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 (entré en vigueur le 1^{er} mai 1999) qui consacre un rôle important des droits fondamentaux :

- ils figurent parmi les fondements de l'Union (article F (devenu article 6), § 1)
- leur respect est une condition explicite d'adhésion à l'Union d'un Etat non membre (voir sur ce point la problématique de l'élargissement)
- leur violation massive par un Etat membre peut déclencher l'ouverture d'une procédure de suspension des droits de cet Etat (article F1 – devenu article 7)

2) la jurisprudence de la CJCE

a) les modes de saisine de la Cour de Justice et du Tribunal de première instance ne leur donnent pas comme raison d'être la protection directe des droits fondamentaux (à la différence de la Cour européenne des droits de l'homme) car le domaine de compétence des juridictions communautaires est l'interprétation et l'application du droit communautaire (ce qui peut recouvrir les droits fondamentaux, surtout depuis l'extension des compétences de la Communauté, mais est différent)

Ceci est vrai même pour les recours individuels (en annulation, en carence, en indemnité)

b) mais la protection des droits fondamentaux est importante, et elle est exercée indirectement par la CJCE, notamment dans le cadre des renvois préjudiciels

c) enfin la Cour de Justice a élaboré de façon prétorienne un *corpus* qui est à la source des droits fondamentaux tels qu'elle les entend et les fait respecter par les Etats membres comme par les organes de la Communauté / de l'Union :

- d'abord par l'affirmation de la place du droit communautaire en Europe (effet direct du droit communautaire : arrêt *Van Gend en Loos* – 1963, primauté du droit communautaire sur le droit national : arrêt *Costa c/ENEL* – 1964, *Internationale Handelsgesellschaft* – 1971, *Simmenthal* - 1978)

- ensuite par la consécration de la notion de droits fondamentaux, éléments des principes généraux du droit communautaire

De nombreux arrêts de la CJCE ont en effet indiqué cette inclusion des droits fondamentaux dans les principes généraux du droit communautaire dont elle doit assurer le respect (*Stander* – 1969, *Internationale Handelsgesellschaft* – 1970, *Nold* – 1974). A partir du milieu des années 1970, c'est-à-dire à partir du moment où, la France en dernier, tous les Etats membres des Communautés sont devenus aussi parties à la Convention, la Convention européenne des droits de l'homme va être incluse parmi les sources d'inspiration de la Cour en matière de droits fondamentaux, au même titre que les traditions constitutionnelles des Etats membres (*Nold* – 1974, *Rutili* – 1975, *Hoechst* – 1989, *ERT* – 1991, *Baustahlgewebe GmbH* – 1998, *Montecatini Spa c. Commission* – 1999, et bien d'autres).

La CJCE va jusqu'à contrôler si les mesures nationales qui transposent ou exécutent le droit communautaire sont bien compatibles avec la Convention (par exemple *Wachauf* – 1989), et cite dans ses arrêts la jurisprudence de la CJCE (par exemple *Roquette frères* – 2002, qui cite l'arrêt *Colas Est* de la Cour européenne des droits de l'homme et se rallie à l'interprétation de la notion de domicile fournie par cet arrêt, ou tout récemment *K.B. et National Health Service Pensions Agency* – 2004, qui cite l'arrêt *Goodwin* de la Cour de Strasbourg). La réciproque est d'ailleurs vraie (voir par exemple l'arrêt *Pellegrin* – 1999, de la Cour européenne des droits de l'homme).

III. L'apport de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

1) c'est d'abord une codification

avec la Charte, on passe en effet de droits essentiellement jurisprudentiels (même si leur principale source d'inspiration est un texte, la Convention européenne des droits de l'homme), à un droit écrit, donc visible

Cf. le Préambule de la Charte, 4^e alinéa :

« il est nécessaire, en les rendant plus visibles dans une charte, de renforcer la protection des droits fondamentaux à la lumière de l'évolution de la société, du progrès social et des développements scientifiques et technologiques ».

Et son 5^e alinéa :

« La présente Charte réaffirme... les droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux Etats membres..., de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des chartes sociales adoptées par la Communauté et par le Conseil de l'Europe, ainsi que de la jurisprudence de la CJCE et de la Cour européenne des droits de l'homme ».

2) la Charte réalise ensuite une extension à certains droits économiques et sociaux

- alors que la Convention européenne des droits de l'homme couvre essentiellement le champ de l'intégrité de la personne humaine et des droits civils et politiques, la Charte recouvre ce champ, le plus souvent en adoptant une rédaction voisine de celle de la Convention européenne des droits de l'homme, mais aussi celui de nombreux droits sociaux (voir notamment les articles 25 et 26 du chapitre III (« égalité ») et le chapitre IV (« solidarité ») – sur 54 articles, 18, soit 1/3, ont un objet économique et social.

3) la Charte exprime enfin une modernisation

Certes, la Cour européenne des droits de l'homme, jugeant que la Convention « est un instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles », a elle-même actualisé la Convention, par exemple en appliquant la notion de vie privée et familiale aux mesures d'éloignement des étrangers, en intégrant le droit à un environnement sain, en protégeant les droits des handicapés, en « tirant » le droit de grève, au moins dans certaines circonstances, de l'article 11 qui ne le mentionne pas mais garantit la liberté syndicale.

Toutefois la Charte va plus loin en reconnaissant des droits nouveaux, par exemple :

- les principes de bioéthique et l'interdiction du clonage reproductif des êtres humains (article 3)
- la protection des données à caractère personnel (article 8)
- les droits de l'enfant (article 24)
- la protection des consommateurs (article 38)
- le droit à une bonne administration (article 41)
- le droit d'accès aux documents (article 42)

4) essai de bilan

a) les forces de la Charte sont évidemment son caractère plus utilisable, plus complet et plus moderne

b) les faiblesses de la Charte résultent de l'absence, actuellement, d'effet juridique et aussi du nombre plus réduit d'Etats membres ; en outre les droits sociaux sont souvent davantage des principes, voire des objectifs, que des droits directement justiciables, si bien que l'extension est – en partie – plus « optique » que réelle

c) l'articulation entre la Charte d'une part, la Convention et la Cour européenne des droits de l'homme d'autre part tient (outre le Préambule) aux articles dits horizontaux (article 52 et 53) qui prévoient :

- une même interprétation des droits qui figurent et dans la Charte et dans la Convention
- un niveau de protection au moins égal à celui qu'offrent la Convention (et la Cour européenne des droits de l'homme)

IV. La problématique de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention

a) c'est un problème déjà ancien

On a commencé d'en parler dans les années 1970 :

- Référence aux droits de l'homme était déjà faite dans la Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de la CEE sur l'identité européenne (Copenhague, 14 décembre 1973), ce qui contenait en germe l'adhésion à la Convention des droits de l'homme
- A partir de la ratification par la France, tous les Etats membres des Communautés ont été également des Etats parties à la Convention, d'où l'idée de bon sens : si tous les éléments d'un ensemble sont parties à un traité, pourquoi l'ensemble n'y adhérerait-il pas ?
- Voir aussi la Déclaration interinstitutionnelle du 5 avril 1977 (Assemblée, Conseil et Commission) : « ... soulignent l'importance primordiale qu'ils attachent au respect des droits fondamentaux tels qu'ils résultent notamment des constitutions des Etats membres ainsi que de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme... »
- L'article du juge Pierre Pescatore, ancien juge (luxembourgeois) à la CJCE, dans les « Mélanges Wiarda » en 1988 (Mélanges en l'honneur de l'ancien président de la Cour européenne des droits de l'homme), où l'auteur considérait même qu'un protocole d'adhésion de la Communauté à la Convention était un exercice superflu, mais qu'il incombait aux organes de la Convention d'appliquer celle-ci à l'égard de la Communauté, *de plano* en quelque sorte. C'était une invitation à une adhésion implicite.

b) un coup d'arrêt (provisoire ?)

L'avis consultatif de la CJCE du 28/3/1996 (n° 2/94) rendu à la demande du Conseil et de la Commission : il faudrait, pour qu'il y ait adhésion, une révision du Traité (je cite la conclusion de l'avis : « une telle modification du régime de la protection des droits de l'homme dans la Communauté, dont les implications institutionnelles seraient également fondamentales tant pour la Communauté que pour les Etats membres, revêtirait une envergure constitutionnelle et dépasserait donc par sa nature les limites de l'article 235. Elle ne saurait être réalisée que par la voie d'une modification du traité »).

c) le stade actuel :

Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe (adopté le 18/7/2003), à la suite des travaux de la Convention présidée par M. Valéry Giscard d'Estaing contient deux articles importants :

- article 6 : « l'Union est dotée de la personnalité juridique » (ce qui lève un obstacle à l'adhésion)

- article 7 : « 1. l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux...

2. l'Union s'emploie à adhérer (en italien : « persegue l'adesione » ; en anglais « shall seek accession » ; en espagnol « procurará adherirse ») à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Une telle adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans la Constitution.

3. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention... et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux. »

Bien entendu, il faut insister sur l'importance du § 2 de l'article 7, puisqu'il indique à l'Union qu'il lui faut adhérer à la Convention

d) les perspectives :

- la plus probable (malgré l'échec du récent sommet de décembre 2003) est l'approbation de la Constitution et l'adhésion à la Convention ; mais il faudra encore du temps pour cela, notamment à cause des modifications à apporter à plusieurs traités (Convention, Statut du Conseil de l'Europe...)

- une perspective possible serait l'adhésion de la Communauté, qui a la personnalité juridique (sans attendre la Constitution) ; mais cela se heurte à l'avis de la CJCE de 1996. Cependant la Communauté a adhéré à des organisations internationales, par exemple la FAO

- une autre perspective possible est celle, évoquée par M. Jean-Claude Piris, d'un « accord partiel » : l'Union serait justiciable devant la Cour de Strasbourg, mais il ne serait pas nécessaire qu'il y ait un juge au titre de l'Union à la Cour et un membre représentant l'Union au sein du Comité des ministres.

- une perspective possible, mais non souhaitable à mon avis, serait l'adhésion indirecte (compétence *ratione personae* de la Cour européenne des droits de l'homme pour statuer sur des requêtes c/ les Etats membres, compétence que la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît de façon unilatérale :

- c'est possible (ce n'est pas exclu par la célèbre jurisprudence *Bankovic*)
- c'est peu souhaitable (ce serait « forcer le destin ») – l'affaire *Senator Lines* aurait pu trancher cette question dans un sens ou dans l'autre, mais l'amende infligée par la Commission à cette société allemande a été annulée, ce qui – probablement – lui retire le statut de « victime » devant notre Cour

e) les conséquences d'une adhésion de l'Union européenne à la Convention

- sur le nombre des requêtes :

- l'impact serait probablement faible : il est possible d'imaginer peu de violations « graves » des droits de l'homme par les organes de l'Union : les conséquences seraient procédurales surtout (comme dans l'affaire *Senator Lines*)
- la Charte ne devrait pas être invocable en tant que telle devant la Cour européenne des droits de l'homme (mais elle pourrait être pour celle-ci une source d'inspiration, en particulier pour les droits non garantis par la Convention – la Cour européenne des droits de l'homme a d'ailleurs déjà cité la Charte : voir son arrêt *Goodwin*, 2002)

- sur la nature des contentieux et sur l'effet des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, il y aurait certainement :

- une harmonisation, par exemple en matière de délais et de procédure
- mais des risques de complications aussi (exemple : renvoi préjudiciel : *quid* si un arrêt de la Cour de justice rendu sur question préjudicielle est considéré par la Cour des droits de l'homme comme ayant violé la Convention ?)

Il y a deux hypothèses : si la violation est purement procédurale, la satisfaction équitable serait en principe le seul remède ; s'il s'agissait d'une violation d'une règle de

fond, cela aurait une influence sur le jugement que devrait rendre le juge de renvoi, mais avec des conséquences sur la longueur totale de la procédure.

De la même manière, certains ont envisagé, en cas d'adhésion de l'Union européenne, que la CJCE (et / ou le TPI) puissent saisir la Cour européenne des droits de l'homme d'une question préjudicielle, mais il faudrait alors que cette dernière soit tranchée très rapidement.

- symboliquement, la CJCE deviendrait une juridiction « interne ». Serait-ce alors le fédéralisme ?

- Est-il, enfin, concevable que les deux Cours fusionnent ?

Peut-être un jour. Ce n'est nullement illusoire. Mais l'obstacle principal est dû au fait que les deux Cours n'ont pas le même nombre d'Etats parties. Il est difficilement envisageable qu'il y ait identité d'Etats parties, y compris la Russie, dans un futur prévisible.

Conclusion : On en revient aux convergences parallèles. Il est possible et souhaitable que l'Union devienne une Haute partie contractante à la Convention. Cela impliquera des ajustements (pour la désignation du juge « national » par exemple). Mais cela aura un effet harmonisateur. En attendant, de toutes façons, il n'y a pas de rivalité entre la Convention et la Charte ni entre la CJCE et la Cour européenne des droits de l'homme. Au contraire, il y a entre les deux grands systèmes européens des rapprochements incontestables.

Nota : les années au cours desquelles ont été rendus les arrêts cités ci-dessus de la Cour européenne des droits de l'homme sont les suivants :

- Lopez-Ostra c. Espagne : 1994
- Guerra c. Italie : 1998
- Moustaquim c. Belgique : 1991
- Beldjoudi c. France : 1992
- Lustig-Preau et Beckett c. Royaume-Uni : 1999
- Niemietz c. Allemagne : 1992
- Société Colas Est c. France : 2002

- Sunday Times c. Royaume-Uni : 1979
- Fressoz et Roire c. France: 1999
- Bladet Tromso c. Norvège : 1999
- Osman c. Royaume-Uni: 1998
- Soering c. Royaume-Uni : 1998
- Matthews c. Royaume-Uni : 1999
- Loizidou c. Turquie (exceptions préliminaires : 1995 – fond : 1996)
- Chypre c. Turquie : 2000
- Christine Goodwin c. Royaume-Uni : 2002
- Pellegrin c. France : 1999
- Bankovic c. 17 Etats membres de l'OTAN (décision d'irrecevabilité) : 2001