

Working Group II

Working document 19

## **Groupe de travail II "Intégration de la Charte/adhésion à la CEDH"**

**du :**                **Secrétariat**

**au :**                **Groupe de travail II**

---

**Objet:**            **Audition de M. le juge Vassilios Skouris le 17 septembre 2002**

---

Les membres du groupe de travail trouveront ci-joint les éléments de langage de l'intervention de M. le, juge V. Skouris lors de l'audition du 17 Septembre 2002.

---

---

# SPEAKING NOTE

de M. le juge Vassilios Skouris

Audition du 17 septembre 2002

## INTRODUCTION

1. La Cour de justice attache une importance particulière au respect des droits fondamentaux dans le cadre de l'ordre juridique communautaire et elle suit avec un grand intérêt les travaux de votre groupe. C'est pourquoi je me réjouis d'être aujourd'hui avec vous afin de répondre à vos questions.

2. Je dois toutefois signaler que même si ces derniers mois, nous avons eu au sein de la Cour quelques discussions concernant certaines des questions qui font l'objet des travaux de votre groupe, ces discussions n'ont pas, à ce jour, abouti à une prise de position officielle de la part de la Cour. Par conséquent, mes réponses à vos questions ont un caractère personnel et elles ne doivent pas être regardées comme traduisant une position de la Cour.

3. J'ai essayé de faire une synthèse des questions écrites qui m'ont été posées en les répartissant dans trois unités thématiques que j'aborderai dans la suite de mon exposé. Ainsi

- une première série de questions porte sur les retombées qu'aurait l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans le (futur) traité;
- une deuxième série de questions concerne les conséquences qui résulteraient de l'adhésion ou, le cas échéant, de la non adhésion de la CE (ou de l'UE) à la CEDH;
- enfin, une troisième série de questions a trait à une amélioration possible du système de protection juridictionnelle en vue de garantir le plein respect des droits

fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire, et cela indépendamment de l'issue des discussions concernant l'intégration de la Charte dans le traité ou l'adhésion de l'UE à la CEDH.

## I. CONSEQUENCES LIEES A UNE INTEGRATION DE LA CHARTE DANS LE (FUTUR) TRAITE

Les questions écrites qui m'ont été posées à cet égard portent sur trois points, à savoir

- a) l'impact qu'aurait l'intégration de la Charte sur la répartition des compétences entre l'UE et les Etats membres (M. van der Linde, 2ème question, 1ère branche).
- b) l'impact qu'aurait l'intégration sur la rédaction actuelle de l'article 230. Est-il nécessaire de prévoir un droit de recours des particuliers - personnes physiques ou ONG - contre un acte réglementaire pour violation d'un droit fondamental? (M. Ben Fayot, 2ème question)
- c) l'impact qu'aurait l'intégration de la Charte sur le contrôle juridictionnel des décisions du 3ème pilier en cas de plainte d'un particulier (M. Ben Fayot, 3ème question)

Ad a) Je ne crois pas que l'intégration de la Charte dans le traité puisse modifier la répartition des compétences entre l'UE et les Etats membres, si l'on prend soin d'adapter convenablement les clauses horizontales figurant à l'article 51, paragraphe 2, et à l'article 52, paragraphe 2, de la Charte.

Je me réfère à cet égard aux propositions et aux réflexions faites par M. Vitorino dans le Working document n° 9 du 18 juillet 2002 (voir Working document n° 9, §§ 1-3 et 5-6)

Ad b) Mes observations seront de 2 ordres:

- de *lege lata*, la Cour, dans son récent arrêt *Union de Pequeños Agricultores* (arrêt rendu le 25 juillet 2002, affaire C-50/00 P) a jugé conforme aux principes généraux du droit dont font partie les

droits fondamentaux, le système actuel des voies de recours pour ce qui concerne le contrôle de la légalité des actes des institutions. Elle a, en même temps, pris soin de signaler que si un système de contrôle de légalité des actes communautaires autre que celui mis en place par le traité originaire est envisageable, il appartient au législateur constituant de le mettre en place.

- de *lege ferenda* je dois observer que, ainsi qu'il ressort de notre culture et de nos traditions juridiques, historiquement, toute reconnaissance, toute consécration d'un droit substantiel, a toujours trouvé son pendant procédural, c'est-à-dire la voie de recours destinée à assurer sa protection. L'on pourra donc s'attendre à ce que l'intégration de la Charte dans le traité produise le même effet et qu'elle aboutisse à une modification du système actuel. Le risque de voir augmenter le nombre des litiges portés devant la Cour ne doit pas constituer un critère pour décider s'il faut changer le système actuel. Car ce risque existe même si le système actuel est maintenu malgré l'intégration de la Charte dans le traité: à défaut de recours direct des particuliers contre les actes réglementaires de la Communauté, il est, en effet, fort probable que le nombre de renvois préjudiciels en matière de validité de ces actes augmentera considérablement.

- Quelle est alors la solution qu'il faudrait envisager?

- On avance souvent l'idée de l'institution d'une "Verfassungsbeschwerde" communautaire. Je ne pense pas que cela puisse constituer la solution la plus indiquée. D'une part, dans la pratique il est difficile de distinguer rigoureusement les moyens concernant la protection des droits fondamentaux des autres moyens par lesquels est contestée la légalité d'un acte communautaire. D'autre part, resterait la question de savoir quelle serait la juridiction appelée à connaître d'une Verfassungsbeschwerde communautaire. [Si elle était une Cour autre que la Cour de justice des conflits de juridiction seraient à craindre. Si elle était la Cour de justice, l'institution d'une nouvelle voie de recours compliquerait et allongerait la procédure devant la Cour].

- Je ne crois pas non plus que serait souhaitable une solution consistant à permettre aux particuliers d'attaquer devant la Cour un acte réglementaire seulement lorsqu'il n'existe pas de voie de recours appropriée au niveau national. Ainsi que la Cour l'a signalé dans son récent arrêt *Union de Pequeños Agricultores* (point 43), l'inconvénient majeur de cette solution serait de rendre la Cour juge et interprète du droit procédural national, ce qui excéderait sa compétence dans le cadre du contrôle de la légalité des actes communautaires.

- Enfin, je voudrais préciser, (et là je réponds plus directement à la deuxième question formulée par M. Ben Fayot) que si l'on doit modifier l'article 230 afin de permettre aux particuliers d'attaquer directement un acte réglementaire de la Communauté, il est impossible de limiter l'introduction d'un tel recours aux seuls cas où la violation d'un droit fondamental est en cause. Et cela parce que, comme je l'ai déjà souligné, l'expérience a montré (Allemagne) que dans la pratique il est impossible de distinguer ce moyen d'annulation des autres moyens prévus dans l'article 230. Il en découle que si l'article 230 doit être modifié, il faudra le faire dans un sens permettant aux particuliers d'attaquer directement devant la Cour un acte réglementaire en invoquant tous les moyens d'annulation prévus à l'article 230 (y compris évidemment pour violation d'un droit fondamental).

Ad c) Je serais relativement bref en ce qui concerne le dernier point, à savoir l'impact qu'aurait une intégration de la Charte sur le contrôle juridictionnel des décisions prises dans le cadre du 3ème pilier. S'il est souhaitable que les conditions du contrôle juridictionnel exercé par la Cour soient uniformes à l'égard des actes des institutions, quel que soit la matière concernée, il n'appartient pas à un membre de la Cour de formuler des suggestions sur ce point au pouvoir constituant. En tout cas ce n'est pas facile d'accepter que, soit dans l'hypothèse où la Charte des droits fondamentaux devienne contraignante, soit dans l'hypothèse d'une adhésion de la CE à la CEDH l'on puisse maintenir le contrôle juridictionnel restreint prévu dans le cadre du 3ème pilier

## II CONSEQUENCES RESULTANT D'UNE ADHESION (OU LE CAS ECHEANT D'UNE NON ADHESION) DE LA CE/UE A LA CEDH

Les questions qui m'ont été posées à cet égard portent sur quatre points, à savoir

a - l'impact qu'aurait une adhésion à la CEDH sur la répartition des compétences entre la CE/UE et ses Etats membres (M. van der Linden, 2ème question, 2ème branche)

b - l'adhésion serait-elle en conflit avec l'autonomie du droit communautaire (M. Vitorino, 3ème question) et quelles seraient les conséquences pour le rôle actuellement confié à la Cour? (M. van der Linden, 1ère et 3ème questions, M. Ben Fayot, 1ère question)

c - une "adhésion fonctionnelle" poserait-elle des problèmes? (M. van der Linden, 4ème question)

d - y aurait-il un problème de double standard de protection en matière de droits fondamentaux en cas de non adhésion à la CEDH? (M. van der Linden, 5ème question)

Ad a) A l'instar de ce que j'ai déjà dit au sujet de l'intégration de la Charte dans le traité, je ne pense pas que l'adhésion de la CE/UE à la CEDH affectera la répartition des compétences entre la CE/UE et ses Etats membres, si la base juridique à créer à cet effet dans le traité se limite à régler le seul problème de l'adhésion à la CEDH (par exemple, par un ajout à l'article 303 TCE).

Ad b) L'adhésion à la CEDH n'est pas en général en conflit avec l'autonomie du droit communautaire. La totalité des normes de droit communautaire (à la seule exception de celles figurant à la CEDH) continueront d'être adoptées par les institutions de la Communauté et mises en œuvre par sa propre administration et/ou par l'administration des Etats membres; en outre, leur application et leur interprétation continueront d'être assurées par les juridictions nationales et par la Cour de justice, comme le prévoit le traité actuel. Toutefois, dans le domaine couvert par la CEDH, l'adhésion à celle-ci représentera une limitation de l'autonomie du droit communautaire. Pour ce qui concerne plus particulièrement la Cour, celle-ci perdra en substance son monopole de statuer définitivement sur la validité d'un acte de droit communautaire lorsque la violation d'un droit garanti par la CEDH sera en cause. Cette éventualité ne constitue pas, à mon avis, quelque chose de choquant. Le même phénomène s'est produit avec les Cours Constitutionnelles ou les Cours Suprêmes des Etats membres pour ce qui concerne le contrôle de constitutionnalité ou de légalité des actes de droit interne.

Par ailleurs, je ne pense pas que par le biais de litiges mettant en cause la validité d'un acte communautaire pour violation d'un droit fondamental la Cour de Strasbourg puisse statuer, comme certains le considèrent, sur d'autres questions du droit communautaire, et notamment sur celles touchant à la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres. En tout état de cause des solutions techniques ont été proposées (voir CONV 116/02, du 18 juin 2002, p. 22, footnote 2) pour éviter une telle situation, si l'on craint qu'elle risque de se produire (mécanisme permettant à la Communauté/l'UE de se joindre à un Etat membre en tant que co-défenderesse solidairement responsable, et vice-versa, et adjonction d'une déclaration soulignant qu'il appartiendra uniquement

à la Communauté/l'UE et aux Etats membres de se prononcer sur la répartition des compétences selon leurs procédures internes).

Je dois ajouter que la perspective du contrôle externe qui sera exercé par la Cour de Strasbourg en cas d'épuisement des voies de recours nationales et communautaires ne pourra qu'augmenter l'intensité du contrôle exercé par la Cour de justice en matière de droits fondamentaux. Et il ne faut pas surestimer le risque d'une éventuelle contrariété des décisions de la Cour de justice et de la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour de justice a toujours été, et naturellement elle continuera d'être, très attentive à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, en sorte qu'un tel risque est, à mon avis, minime. Pour les questions nouvelles, sur lesquelles il n'existe pas de jurisprudence de la Cour de Strasbourg, il appartiendra à la Cour de justice de prendre ses responsabilités.

C'est pourquoi, je ne crois pas qu'en cas d'adhésion à la CEDH, il faille prévoir le rôle respectif de la Cour de justice et de la Cour de Strasbourg ni régler les relations entre les deux Cours, et cela même si la Charte devient contraignante. La proposition consistant à prévoir un renvoi par la Cour de justice à la Cour de Strasbourg compliquerait et alourdirait démesurément la procédure devant la Cour (surtout si ce renvoi devait se greffer sur une procédure préjudicielle qui se déroule devant la Cour).

Ad c) Les observations que j'ai formulées au sujet d'une adhésion pure et simple de la CE/UE à la CEDH valent également en cas d'"adhésion fonctionnelle" telle que préconisée par M. Piris dans son intervention devant votre groupe (Working comme je l'ai déjà document 13, p. 37).

Ad d) Enfin, si la Communauté/l'UE n'adhère pas à la CEDH, l'on ne saurait exclure l'existence d'un double standard de protection résultant de décisions divergentes voire contradictoires de la part de la Cour de justice et de la Cour de Strasbourg. Même si un tel cas sera plutôt exceptionnel, car comme je l'ai déjà souligné, la Cour de justice suit de près la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, il ne pourra pas être totalement exclu, compte tenu de l'absence de contrôle judiciaire externe de la part de la Cour de Strasbourg.

### III AMELIORATION DU SYSTEME DE PROTECTION JURIDICTIONNELLE

Ici, j'aborderai deux points, à savoir

a) - la manière dont la Cour traite les traditions constitutionnelles communes (M. Vitorino, 1ère question) et les questions qui se posent à cet égard en cas d'intégration de la Charte (modification de l'article 6.2 TUE; insertion d'une clause horizontale à la Charte pour les droits qui ne trouvent pas leur fondement dans le traité CE ou dans la CEDH)

b) - les améliorations que l'on pourrait recommander d'apporter au système de recours juridictionnels pour une pleine sauvegarde des droits fondamentaux dans les trois piliers actuels de l'Union européenne (M. Vitorino, 2ème question)

Ad a) Selon sa jurisprudence constante, réitérée récemment dans l'arrêt du 25 juillet 2002, *Union de Pequeños Agricultores* (points 38 et 39), les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect. Pour dégager ces principes généraux du droit, la Cour s'inspire des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres. Il faut bien souligner que les traditions constitutionnelles communes ne constituent pas une source directe du droit communautaire, donc elles ne lient pas la Cour telles quelles; elles constituent une source d'inspiration dont la Cour se sert pour dégager et définir la portée des principes généraux du droit applicables dans l'ordre juridique communautaire. C'est pourquoi il ne s'agit pas pour la Cour de déceler et de transposer, pour ainsi dire mécaniquement, à l'ordre juridique communautaire le dénominateur commun minimal des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres. Il s'agit de s'inspirer de ces traditions pour fixer le niveau de protection appropriée pour l'ordre juridique de la Communauté. Et c'est précisément pour cette raison que la Cour les apprécie plus librement.

Cette approche a permis à la Cour d'assurer un niveau de protection élevé en matière de droits fondamentaux. Je me limiterai ici à signaler que si la Cour avait opté pour le dénominateur commun résultant des traditions constitutionnelles communes à tous les Etats membres, elle n'aurait pas pu reconnaître et protéger dans le cadre de l'ordre juridique communautaire le droit au libre exercice d'une activité professionnelle<sup>1</sup> qui, si je ne me trompe pas, n'est reconnu et garanti que dans la Constitution allemande.

---

<sup>1</sup> Voir arrêts du 5 octobre 1994, *Allemagne/Conseil*, C-280/93, Rec. p. I-4973, point 78, et du 28 avril 1998, *Metronome Musik*, C-200/96, Rec. p. I-1953, point 21.



La question se pose toutefois de savoir si, en cas d'intégration de la Charte au traité, il y aurait encore besoin de se référer aux traditions constitutionnelles communes et à la CEDH pour en dégager des principes généraux du droit, ainsi que l'impose l'article 6, paragraphe 2, TUE.

Mon sentiment est, que, à partir du moment où la CE/l'UE se dotera d'un catalogue contraignant de droits fondamentaux, il ne faudra plus recourir aux principes généraux du droit (et, par conséquent, aux traditions constitutionnelles communes et à la CEDH) en tant que source parallèle ou, pour ainsi dire, "concurrente et équivalente" en matière de droits fondamentaux, mais seulement en tant que source subsidiaire et complémentaire. Ainsi la Cour devrait recourir aux principes généraux du droit uniquement pour combler les éventuelles lacunes du texte de la Charte. Le texte actuel de l'article 6, paragraphe 2, TUE, devrait donc, à mon avis, être adapté en conséquence.

Ad b) Quant aux améliorations que l'on pourrait recommander d'apporter au système de recours juridictionnels pour une pleine sauvegarde des droits fondamentaux dans les trois piliers actuels de l'Union, je souhaiterais, pour ce qui concerne la réflexion sur une éventuelle modification de l'article 230, me référer aux observations que j'ai déjà formulées à cet égard dans la première partie de mon exposé.

Pour le reste, je ne peux que réitérer mon observation selon laquelle si une uniformisation de la protection juridictionnelle dans les trois piliers actuels de l'Union est souhaitable, je crois qu'il n'appartient pas à un membre de la Cour de faire des suggestions à ce sujet au pouvoir constituant.

---