

NOTE

du :	Secrétariat
au :	Groupe de travail II
Objet :	Note de synthèse de la réunion du 17.09.02 sous la présidence du Commissaire António VITORINO

La quatrième réunion du groupe de travail "Charte / CEDH" s'est tenue le 17 septembre 2002, entre 10 h et 13 h et entre 14:30 h et 18:30 h sous la présidence du Commissaire António Vitorino.

- I. Modalités et conséquences d'une adhésion éventuelle de la CE/UE à la CEDH
- Premier débat (*voir doc. CONV 116/02, partie III*)

Tous les intervenants se sont exprimés en faveur d'une adhésion par l'Union européenne (étant donnée l'orientation générale de la Convention de consacrer la personnalité juridique unique de l'Union) à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ou, tout au moins, ont mis l'accent sur les arguments militant pour une telle adhésion. Notamment, il a été évoqué qu'une adhésion assurerait aux citoyens le même degré de protection des droits fondamentaux dont ils bénéficient déjà vis-à-vis des Etats membres, que les arguments pour l'adhésion pourraient être encore plus forts en cas d'une Charte contraignante puisqu'elle contribuerait à assurer un développement harmonieux de la jurisprudence des deux Cours européennes et qu'elle servirait comme lien entre la "petite" et la "grande" Europe en préservant l'importance politique du Conseil de l'Europe dans ce domaine.

Une majorité d'intervenants a insisté sur le fait que l'adhésion à la CEDH ne devrait pas constituer une alternative à l'intégration de la Charte dans les traités, mais un pas complémentaire à celle-ci, en ajoutant à la protection fournie par la Charte et la Cour de justice le contrôle externe assuré par la Cour européenne. La situation serait alors analogue à celle du droit de tous les Etats membres qui assurent les droits fondamentaux d'une part par leurs Constitutions et qui ont adhéré, d'autre part, au standard minimum international de la CEDH.

Deux sujets ont cependant été soulevés qui nécessiteraient une attention particulière dans ce cadre: D'une part, plusieurs membres ont souligné qu'une adhésion à la CEDH ne devrait pas mener à une extension des compétences de l'Union en matière de droits de l'homme. A cet égard, une série d'intervenants se sont montrés satisfaits de ce qu'une base juridique dans le traité se limitant à habiliter l'Union à accéder à la CEDH ne pourrait pas avoir cet effet; d'autres ont estimé que des solutions techniques seraient en tout cas envisageables pour l'exclure avec toute certitude. D'autre part, il a été souligné qu'une adhésion devrait se faire sans préjudice des positions nationales résultant du fait que certains Etats membres n'ont pas ratifié tous les protocoles annexés à la CEDH ou ont formulé des réserves contre celle-ci.

A la fin du débat général (qui s'est poursuivi après l'audition de M. Fischbach - voir *infra* - en début d'après-midi) le Président a conclu en relevant qu'il fallait distinguer plusieurs couches de la problématique: La tâche de la Convention se limiterait à examiner l'introduction dans le traité d'une habilitation constitutionnelle pour l'Union d'adhérer à la CEDH. A ce stade, il devrait être clarifié que ce pas ne mènerait pas à une extension des compétences. En outre, il conviendrait d'assurer la compatibilité entre l'adhésion et l'intégration de la Charte en tant que texte contraignant; à cette fin, il semblerait utile de maintenir l'article 52 § 3 dans la Charte. En revanche, la question de savoir à quels protocoles additionnels à la CEDH l'Union devrait adhérer, et quelles réservations éventuelles elle formulerait à l'occasion d'une adhésion à la CEDH, ne serait pas de nature constitutionnelle et ne devrait pas être traitée par la Convention; ce serait en revanche le Conseil qui pourrait en décider par unanimité le moment venu sur la base de l'habilitation. Les réserves nationales formulées par les Etats membres resteraient en tout cas intactes en cas d'une adhésion car elles concernent l'opération du droit national, tandis que l'effet de l'adhésion se limite au champ du droit de l'Union.

Dans ce contexte, le Président s'est montré sceptique à l'égard de la construction d'une "adhésion fonctionnelle" - construction mentionnée par un membre du groupe mais rejetée par d'autres (cette construction impliquerait la négociation, entre les Etats membres et les Etats du Conseil de l'Europe, de protocoles spéciaux à la CEDH et au traité CE/UE par lesquelles les institutions de l'Union seraient soumises au contrôle par la Cour européenne sans cependant que la CE / UE elle-même n'adhère à la CEDH avec sa personnalité juridique propre, (voir l'explication dans le doc. CONV 116/02, pp. 25 et 26). Le Président a souligné qu'il ne verrait pas d'avantages à cette construction, non envisagée par les experts juridiques des Etats membres réunis au groupe du CDDH (comité directeur des droits de l'homme) du Conseil de l'Europe, construction qui en revanche présenterait les inconvénients, signalés par M. le juge Fischbach, résultant notamment de l'absence de l'Union dans le système de Strasbourg.

2. Audition de M. Marc Fischbach, juge, Cour européenne des droits de l'homme

Le groupe a procédé à l'audition de M. Marc Fischbach, juge à la Cour européenne des droits de l'homme, qui s'est prononcé à titre personnel. En réponse à des questions posées par les membres du groupe, M. Fischbach a, entre autres, fait les observations suivantes:

Selon M. Fischbach, une adhésion de la CE / UE à la CEDH ne toucherait pas à l'autonomie du droit de l'Union. En effet, la mission de la Cour européenne se limite à statuer sur le respect des obligations résultant de la CEDH. La Cour n'interprète pas le droit national des Etats contractants ; elle n'interviendrait donc pas non plus dans l'interprétation du droit de l'Union, pour laquelle la Cour de justice resterait l'arbitre suprême. Comme pour les actes des Etats contractants, en cas de violation de la CEDH, la Cour n'aurait pas non plus compétence pour annuler des actes de l'Union, ni même pour prescrire ou suggérer des mesures concrètes afin de remédier à la violation constatée, le choix de ces remèdes devant relever uniquement des institutions de l'Union. En outre, conformément au principe de subsidiarité, la Cour européenne prend soin, dans l'application de la CEDH aux cas concrets, de laisser aux Parties contractantes des marges d'appréciation appropriées, ce qui lui permettrait également de tenir compte des spécificités du droit de l'Union.

La relation entre la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice des CE ne saurait dès lors pas être qualifiée, en cas d'adhésion, de "hiérarchie" entre les deux Cours européennes, puisque chacune des deux Cours ne se prononcerait que dans son propre domaine juridique, sans empiéter sur celui de l'autre; la Cour européenne agirait simplement comme une juridiction plus spécialisée exerçant un contrôle externe additionnel sur le seul respect de la CEDH. Son rôle laisserait pleinement intactes l'autorité et l'importance de la Cour de justice, tout comme il n'a pas amoindri celles des Cours constitutionnelles ou suprêmes nationales, qui sont très respectueuses des droits fondamentaux et restent par ailleurs libres de dépasser le standard minimum fixé par la CEDH.

D'après M. Fischbach, l'adhésion de l'Union à la CEDH, qui permettrait à la Cour de justice d'appliquer directement la CEDH, pourrait aussi renforcer le rôle de la Cour de justice dans le développement de la protection des droits fondamentaux en Europe et mener à une influence accrue de cette Cour sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

S'il peut apparaître important de définir le rôle de la Cour de justice dans un futur traité constitutionnel de l'Union, M. Fischbach ne voit pas de raison de réserver, même en cas d'adhésion à la CEDH, une place expresse à la Cour européenne dans ce traité, étant donné que la Cour européenne est une institution externe au droit de l'Union.

M. Fischbach s'est déclaré satisfait du libellé actuel de l'article 52 § 3 de la Charte et a souligné l'importance de ce libellé, sur la base duquel les observateurs du Conseil de l'Europe avaient pu exprimer leur satisfaction avec le texte de la Charte au sein de la Convention antérieure. Il a confirmé qu'à son avis, les principes juridiques ressortant de cette clause sont suffisamment clairs. Pour autant, leur mise en œuvre n'ira pas sans quelques difficultés, lesquelles toutefois sont inhérentes à tout effort pour assurer un développement harmonieux de la jurisprudence des deux Cours et, de ce fait, existaient déjà avant la Charte. Cependant, avec l'extension graduelle des compétences de l'Union à des domaines particulièrement sensibles du point de vue des droits fondamentaux, notamment dans le troisième pilier, elles pourraient encore s'accroître. Face à ces

difficultés, qui peuvent surgir dès à présent, notamment lorsque la Cour de justice est amenée à statuer avant qu'une jurisprudence de la Cour européenne n'ait pu se former sur une question particulière, l'adhésion de l'Union à la CEDH fonctionnerait comme un "filet de sécurité" permettant de minimiser d'éventuelles divergences jurisprudentielles et d'en corriger les effets. Cette solution apparaît d'autant plus recommandable que dans l'hypothèse d'une intégration de la Charte aux traités, le nombre d'affaires portées devant la Cour de justice et touchant aux droits fondamentaux est susceptible d'augmenter suite à une adhésion, tout comme d'ailleurs celui des affaires devant la Cour européenne. D'après M. Fischbach toutefois, cette augmentation, et les difficultés pratiques qu'elle pourrait engendrer, ne doivent pas faire perdre de vue qu'elles ne sont que la conséquence d'un renforcement de la protection des droits fondamentaux. Ce renforcement – parce qu'il s'opère à travers un contrôle externe – contribue à crédibiliser davantage le système de l'Union.

Selon M. Fischbach, une adhésion de l'Union à la CEDH ne changerait rien à la répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres. Le système de Strasbourg prenant les compétences comme une donnée, accepterait cette répartition telle quelle, en tant que question interne à l'Union et ses Etats membres; la Cour européenne n'y toucherait pas, car elle relève exclusivement du droit de l'Union. Pour résoudre des affaires concrètes portées devant la Cour européenne et dans lesquelles il n'est pas certain si l'Union ou l'un de ses Etats membres est responsable d'une violation alléguée de la CEDH, M. Fischbach a fait référence au mécanisme du "co-défendeur" développé par le Comité directeur des droits de l'homme (CDDH) du Conseil de l'Europe (voir document de travail N° 8 de M. Vitorino). En vertu de ce mécanisme, un Etat membre défendeur aurait la possibilité d'inviter l'Union à se joindre à la procédure en tant que "co-défenderesse", s'il estime que l'affaire met en jeu la responsabilité de l'Union, et *vice versa*. En cas de violation de la CEDH, l'arrêt de la Cour européenne serait rendu à l'égard des deux défendeurs pris solidairement, sans statuer sur la répartition des responsabilités entre les deux. De même, au stade de l'exécution de l'arrêt, il appartiendrait uniquement à l'Union et aux Etats membres de déterminer la répartition des responsabilités entre l'Union et l'Etat défendeur.

M. Fischbach s'est déclaré réservé à l'égard de suggestions visant à instaurer une procédure de renvoi ou de consultation entre la Cour européenne et la Cour de justice, que ce soit en cas d'adhésion ou comme alternative à celle-ci. Parmi les inconvénients liés à de telles formules, il a notamment mentionné la prolongation considérable des délais de jugement dans les affaires pendantes ainsi que le déséquilibre qui en résulterait entre l'Union et les Etats membres, dont les Cours suprêmes ne possèdent pas la faculté de consulter la Cour européenne. M. Fischbach a en outre confirmé que des réunions informelles d'information se tiennent régulièrement entre la Cour européenne et la Cour de justice, mais il n'a jugé ni nécessaire ni opportun d'instaurer entre les deux Cours des consultations dont le but serait de permettre à celles-ci de se mettre d'accord ou de s'influencer mutuellement sur l'issue à donner à des affaires pendantes.

Interrogé sur la suggestion d'envisager une adhésion dite « fonctionnelle » (à savoir, la négociation, entre les Etats membres et les Etats du Conseil de l'Europe, de protocoles spéciaux à la CEDH et au traité CE/UE, en vertu desquels les institutions de l'Union seraient soumises au contrôle de la Cour européenne *sans cependant que la CE / UE n'adhère elle-même à la CEDH avec sa personnalité juridique propre*), M. Fischbach s'est interrogé sur les avantages de cette idée, tout en estimant qu'elle serait source d'inconvénients et de complications, tant elle apparaît difficilement conciliable avec les principes régissant le système de Strasbourg, notamment celui de la garantie collective. En effet, si l'Union en tant que telle ne faisait pas partie du système, il n'y aurait pas de juge au sein de la Cour élu au titre de l'Union et « représentant » le droit de l'Union. Or, dans le système de la Convention, la présence du juge dit « national » est essentielle, car elle apporte aux travaux de la Cour l'expertise dans le droit mis en cause dans la requête. Cette expertise paraît d'autant plus cruciale dans la cas de l'adhésion de l'Union, au vu de la spécificité du droit communautaire / de l'Union et de la nécessité d'assurer un développement harmonieux de ce droit avec la CEDH. Aussi l'absence au sein de la Cour d'un juge élu au titre de l'Union pourrait-elle même entraîner un problème d'autorité et de légitimité des arrêts rendus contre celle-ci. De même, en cas d'adhésion « fonctionnelle », il n'y aurait pas de représentation de l'Union au sein du Comité des Ministres quand celui-ci surveille l'exécution des arrêts, alors qu'une telle représentation est nécessaire à l'exercice de cette fonction et, dans le cas particulier de l'Union, devrait aussi servir à éclairer le Comité sur les compétences limitées de celle-ci (voir le point précédent).

3. Intégration de la Charte aux traités:

- examen de certaines adaptations techniques dans les dispositions horizontaux de la Charte

Concernant des adaptations éventuelles dans l'article 51 § 1 et 2, un consensus s'est dégagé en faveur de recommander de légères adaptations, suivant les lignes dessinées dans le document de travail n° 14 de M. MacCormick, ainsi que dans l'audition de M. Piris (voir document n° 13), afin de clarifier sans la moindre ambiguïté qu'une Charte intégrée aux traités ne modifierait pas la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres.

De même, un consensus s'est montré pour garder une clause de renvoi régissant tous les droits de la Charte qui ont été repris du traité CE. La rédaction définitive d'une telle clause de renvoi, qui se trouve actuellement dans l'article 52 § 2 de la Charte, ne pourrait pas être déterminée à ce stade car elle dépendra de l'architecture du traité constitutionnel à élaborer par la Convention.

Concernant l'article 52 § 3 de la Charte, il a été demandé de clarifier dans le rapport final le sens à donner à cette disposition et notamment à la relation entre sa première et sa deuxième phrase. A ce sujet, certains membres du groupe, ainsi que le Président dans sa conclusion, ont indiqué que, si conformément à l'article 52 § 3 de la Charte le sens et la portée des droits de la Charte correspondant aux droits de la CEDH sont les mêmes que ceux prévus dans la Convention, l'ajout de la deuxième phrase dans l'article 52 § 3 de la Charte était nécessaire pour clarifier que cet article n'empêche pas l'existence d'une protection plus élevée dans la législation de l'Union, ainsi que dans des dispositions de la Charte qui, bien que fondés sur la CEDH, vont plus loin que celle-ci parce que l'acquis de l'Union constituait déjà une avancée sur la CEDH (exemples: articles 47 et 50 de la Charte).

Enfin, une demande a été formulée selon laquelle le groupe devrait chercher à formuler une clause additionnelle, actuellement manquant, dans l'article 52 de la Charte qui régirait les articles de la Charte qui ne seraient ni repris des traités ni de la CEDH. Une telle clause pourrait, selon cette opinion, se fonder sur la jurisprudence de la Cour de justice relative aux traditions constitutionnelles des Etats membres et en outre accentuer la distinction faite dans la Charte entre droits et principes.

Si, en réponse à cette demande, certains membres ont signalé leur disposition générale pour examiner des possibilités de trouver une formule concernant la relation entre la Charte et les traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, une série d'autres intervenants n'étaient pas convaincu de l'existence d'une lacune dans les dispositions horizontales, en relevant notamment que la Charte était plus claire que la source des traditions constitutionnelles ne pourrait l'être, qu'une clause de renvoi ne serait pas possible car il n'existait pas de texte de référence, autre que la Charte, qui résumerait les traditions constitutionnelles communes, et qu'il serait inadmissible de vouloir changer le sens de la Charte par l'insertion d'une clause horizontale additionnelle. Le Président, en concluant sur ce point, s'est montré ouvert à la recherche d'une solution. Il a cependant souligné qu'on ne pourrait pas aller à l'encontre de la pratique actuelle de la Cour, décrite par M. le juge Skouris, de s'inspirer librement des traditions constitutionnelles communes en rejetant l'approche du dénominateur commun minimal. Il a ajouté qu'il fallait tenir à l'esprit également les droits fondamentaux fondés sur d'autres sources telles que d'autres instruments juridiques, et que, si la différence entre droits et principes est bien ancrée dans la Charte, la Convention antérieure a décidé de ne pas stipuler en détail les conséquences juridiques de cette distinction mais de laisser cela à la jurisprudence.

Certains membres ont demandé que le rapport du groupe s'exprime également sur l'utilité de souligner, lors d'une éventuelle intégration de la Charte, l'importance des Explications du Praesidium relatives au texte de celle-ci.

4. Audition de M. Vassilios Skouris, juge, Cour de justice des C.E.

Dans son exposé introductif (voir WD n° 19) et en réponse à des questions posées par les membres du groupe, M. Skouris - qui s'est exprimé à titre personnel en expliquant qu'il y a eu au sein de la Cour quelques discussions sur les questions qui occupent le groupe, mais pas de prise de position officielle à ce stade - a entre autres fait les observations suivantes:

Selon M. Skouris, l'intégration de la Charte ne pourrait pas modifier la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres, s'il l'on prend soin d'adapter convenablement les clauses horizontales de l'article 51 § 2 et 52 § 2 de la Charte tel que proposé au sein du groupe.

M. Skouris a rappelé que *de lege lata*, la Cour a récemment jugé conforme aux principes généraux du droit le système actuel des voies de recours pour ce qui concerne le contrôle de la légalité des actes des institutions. Il a ajouté que *de lege ferenda*, l'on pourrait envisager à une modification du système actuel. A l'avis du juge, l'institution d'une "Verfassungsbeschwerde" (recours constitutionnel spécial) communautaire ne constituerait pas la solution la plus indiquée; il serait pas non plus souhaitable de permettre aux particuliers d'attaquer un acte réglementaire seulement lorsqu'il n'existe pas de voie de recours appropriée au niveau national. S'il l'on voulait envisager une modification, ce serait plutôt dans l'article 230 § 4 TCE dont la rigueur a fait l'objet de critiques, que dans l'article 234 TCE car le système du renvoi préjudiciel fonctionnait de manière satisfaisante. Le juge a également précisé que, si le Médiateur européen remplissait une fonction extrêmement respectée, il n'était pas un organe juridictionnel et ne pourrait donc guère assumer un rôle de "filtrage" en soumettant des affaires individuelles à la Cour de justice. Enfin, M. Skouris a qualifié comme souhaitable que les conditions du contrôle de la Cour soient uniformes à l'égard des actes des institutions quel que soit la matière concernée, et qu'il n'était pas facile d'accepter que, dans l'hypothèse soit d'une Charte contraignante soit d'une adhésion à la CEDH, le contrôle juridictionnel restreint prévu dans le cadre du 3ème pilier soit maintenu, tout en soulignant qu'il ne lui appartenait pas en tant que juge de formuler des suggestions sur ce point au pouvoir constituant.

M. Skouris a confirmé que l'adhésion à la CEDH n'est pas en général en conflit avec l'autonomie du droit communautaire. Si, suite à l'adhésion, la Cour de justice perdait son monopole de statuer sur la violation de la CEDH par un acte communautaire, il n'y verrait pas quelque chose de choquant. M. Skouris a qualifié comme un malentendu l'interprétation parfois donnée à l'avis 2/94 de la Cour; en réalité, la Cour n'aurait pas de problème avec le contrôle externe qu'une adhésion à la CEDH établirait.

M. Skouris a déclaré qu'il 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 se limite à régler le seul problème de l'adhésion. A son avis, la Cour de Strasbourg, suite à une adhésion, ne sera pas amené à statuer sur d'autres questions du droit communautaire comme celles touchant à la répartition des compétences; il s'est référé aux solutions techniques proposées pour éviter une telle situation.

Selon M. Skouris, il ne faudrait pas surestimer le risque d'une éventuelle contrariété des décisions des deux Cours européennes, étant donné que la Cour de justice a toujours été, et continuerait d'être, très attentive à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Pour cette raison, M. Skouris ne préconiserait pas de prévoir le rôle respectif des deux Cours dans le traité ni régler les relations entre celles-ci, même en cas d'une intégration de la Charte; dans ce cadre, M. Skouris s'est montré opposé à l'instauration d'un renvoi par la Cour de justice à la Cour de Strasbourg ce qui compliquerait et alourdirait démesurément la procédure devant la Cour.

M. Skouris a confirmé que la Cour, pour dégager les principes généraux du droit en matière de droit fondamentaux, s'inspire des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres. Il a souligné que les traditions constitutionnelles communes ne constituent pas une source directe du droit communautaire et ne lient donc pas la Cour telles quelles; elles constituent plutôt une source d'inspiration. Il ne s'agit donc pas pour la Cour de déceler et de transposer mécaniquement au droit communautaire le dénominateur commun minimal des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, mais de s'en inspirer, en les appréciant plus librement, pour fixer le niveau de protection appropriée pour l'ordre juridique de la Communauté. En cas d'intégration de la Charte, il ne faudrait plus, selon le sentiment de M. Skouris, recourir aux principes généraux et, par conséquent aux traditions constitutionnelles communes en tant que source "concurrente et équivalente" des droits fondamentaux, mais seulement en tant que source subsidiaire et complémentaire, permettant à la Cour à y recourir uniquement pour combler les éventuelles lacunes du texte de la Charte.

M. Skouris a estimé que l'article 52 § 3 de la Charte, intégrée dans le traité, confirmerait la pratique actuelle de la Cour de justice de suivre l'interprétation donnée à la CEDH par la Cour européenne des droits de l'homme, et ne devrait pas mener à un changement de cette pratique satisfaisante de la Cour de justice. Quant à l'article 52 § 2 de la Charte, il en ressortait selon M. Skouris le principe selon lequel les droits déjà consacrés dans le traité CE et reprises par la Charte seraient régis par le traité CE comme *lex specialis* et que la jurisprudence existante concernant ces droits resterait en vigueur. Interrogé d'une manière générale si la Charte était rédigé de manière suffisamment claire, M. Skouris a répondu que s'il "l'on pourrait toujours faire mieux", il pourrait vivre avec le texte actuel de la Charte et que, tandis que la situation actuelle donnerait certainement une plus grande liberté à la Cour de justice, il se sentirait personnellement plus confortable en travaillant avec un cadre normatif écrit des droits fondamentaux tel que fourni par la Charte.