



**Déclassifié**

**AS/Jur (2021) PV 10 (uniquement les aspects juridiques de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme)**

(déclassifié le 7 décembre 2021)

fjpv10 2021

**Commission des questions juridiques et des droits de l'homme**

**Aspects juridiques de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme**

**Extrait du procès-verbal de l'audition sur les « Aspects juridiques de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme » tenue de manière hybride à Paris (Bureau du Conseil de l'Europe) le 5 novembre 2021**

Rapporteur : M. Titus Corlăţean, Roumanie, SOC

Audition avec la participation de :

- Mme Tonje Meinich, présidente du groupe de négociation ad hoc du CDDH (« 47+1 ») sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, Norvège ;
- M. Juan Fernando López Aguilar, président de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen ;
- M. Giuliano Pisapia, vice-président de la commission des affaires constitutionnelles (AFCO) du Parlement européen.

Le **rapporteur** réitère les conclusions préliminaires de la note introductive soulignant que l'Assemblée devrait jouer un rôle dans le processus d'adhésion de l'Union européenne (UE) à la Convention. Il présente ensuite les experts invités, qui sont directement associés au processus de négociation.

**Mme Meinich** rappelle que l'idée qui sous-tend le processus d'adhésion de l'UE est de renforcer la cohérence de la protection des droits de l'homme en Europe. Elle fait ensuite le point sur les négociations entre l'UE et le Conseil de l'Europe. Après l'Avis 2/13 de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), les négociations ont repris l'an dernier selon le même format que le « groupe 47+1 ». Ce groupe a été chargé de réviser le projet d'accord d'adhésion et de remédier aux objections soulevées dans cet avis. Il a tenu une réunion informelle et six réunions de négociation, et eu des échanges de vues réguliers avec les organisations non gouvernementales et les institutions nationales des droits de l'homme. Mme Meinich évoque rapidement les principaux problèmes juridiques que doit encore résoudre le groupe, comme le « mécanisme de codéfendeur », les requêtes interétatiques, les demandes d'avis consultatif en vertu du Protocole n° 16 à la Convention, le principe de confiance mutuelle et les questions liées à la Politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, pour laquelle la CJUE n'est pas compétente. Mme Meinich indique que le groupe a eu un échange de vues avec le Secrétariat de l'Assemblée au sujet de l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, dit espérer que toutes les questions en suspens pourront être résolues et se félicite de la participation de l'Assemblée au processus de négociation<sup>1</sup>.

**M. López Aguilar** présente rapidement les travaux de la LIBE. Il souligne que ses membres participent à l'adoption du droit communautaire et que l'UE a non seulement vocation à créer un marché commun, mais aussi à protéger l'État de droit et les droits de l'homme. Il reconnaît la complexité des questions juridiques à

<sup>1</sup> Le texte complet des déclarations de l'experte est disponible (en anglais uniquement) auprès du Secrétariat de la commission.

résoudre durant le processus de négociation d'adhésion et rappelle que 20 États membres du Conseil de l'Europe ne font pas partie de l'UE. Après la finalisation en 2013 du projet d'accord d'adhésion, le Parlement européen, qui avait le dernier mot dans ce processus, ne s'est pas opposé à son adoption. Le processus d'adhésion s'est enlisé à cause de l'Avis 2/13 de la CJUE et faute de dialogue judiciaire entre la CJUE et la Cour lors du précédent cycle de négociation. À la suite de l'Avis 2/13, le Parlement européen a demandé à la Commission européenne de reprendre le processus. Selon **M. López Aguilar**, toutes les questions juridiques soulevées dans l'avis, y compris celles concernant le « mécanisme de codéfendeur », la spécificité de la Politique étrangère et de sécurité commune et la représentation de l'UE à l'Assemblée et à la Cour, peuvent être résolues malgré leur complexité. Ces sujets ont déjà été amplement traités dans les travaux universitaires. Le Parlement européen suit de près le nouveau cycle de négociation. M. López Aguilar dit espérer que ce nouveau cycle se terminera par un succès avant la fin de l'actuelle mandature du Parlement européen, car l'adhésion de l'UE à la Convention est nécessaire pour continuer à édifier une civilisation basée sur les droits de l'homme et l'État de droit.

**M. Pisapia** est d'accord avec les précédents orateurs pour dire que les questions soulevées lors du nouveau cycle de négociation peuvent être réglées, quelle que soit leur difficulté. Néanmoins, il est préoccupé par le fait que ni les représentants de l'Assemblée ni ceux du Parlement européen ne sont invités à participer au processus de négociation. Il souligne que les organes parlementaires du Conseil de l'Europe et de l'UE devraient jouer un rôle crucial pour mettre en place un système cohérent de protection des droits de l'homme dans toute l'Europe. Certaines questions, comme le « mécanisme de codéfendeur », peuvent être réglées dans l'accord d'adhésion, tandis que d'autres nécessiteront peut-être un examen plus approfondi et davantage de diplomatie. Certaines solutions juridiques pourraient impliquer de modifier les traités de l'UE, ce qui prendrait beaucoup de temps et qu'il convient par conséquent d'éviter. Cela étant, M. Pisapia est optimiste quant à la perspective d'adhésion, qui constitue une obligation légale inscrite dans le Traité sur l'Union européenne et qui dépasse la question de la marge de manœuvre politique. Il aborde également la nécessité de résoudre le conflit entre la CJUE et la Cour, et espère que le processus de négociation permettra de surmonter tous les problèmes sous-jacents.

La discussion qui suit réunit **M. Katrougalos** (qui s'enquiert de la perspective d'adhésion de l'UE à la Charte sociale européenne et propose la création de chambres judiciaires mixtes composées de juges de la CJUE et de la Cour afin de régler les problèmes de conflit de jurisprudence), **Mme Ævarsdóttir** (qui demande si les experts ont connaissance de cas dans lesquels la Cour n'a pu statuer faute de compétence et si ces cas pourraient constituer un argument supplémentaire en faveur de l'adhésion de l'UE à la Convention), **MM. Stylianidis** (qui souligne le rôle crucial de complémentarité entre les cours constitutionnelles et la Cour pour garantir les normes européennes de protection des droits de l'homme et qui soutient la proposition de M. Katrougalos de créer une chambre judiciaire mixte), **Stier** (qui demande si une avancée dans le processus de négociation pourrait être propice à la création d'un espace européen commun de protection des droits de l'homme), **Zingeris** (qui demande si quelqu'un pourrait indiquer, de manière même approximative, le calendrier de la future adhésion), **Altunyaliz** (qui souligne que l'adhésion de l'UE à la Convention est une obligation légale découlant de l'article 6 du Traité sur l'UE ; il soutient cette idée tout en insistant sur la nécessité de préserver l'unité du système conventionnel et rappelle que l'Assemblée a toujours promu la Convention et l'adhésion de l'UE à la Convention) et **Efstathiou** (qui souhaite réfléchir au principe de subsidiarité dans le contexte de l'adhésion de l'UE et s'inquiète de l'existence de deux cours européennes chargées de la protection des droits de l'homme, ainsi que du risque que cette protection soit mieux assurée au sein de la seule UE).

**Mme Meinich** indique que le processus de négociation devrait s'achever en 2023, selon le mandat du Comité des Ministres. Cependant, le calendrier exact ne peut être prédit de manière raisonnable car l'approbation des instruments d'adhésion dépendra des procédures au sein des institutions de l'UE et d'un futur avis de la CJUE. Le groupe de négociation a examiné certaines idées figurant dans plusieurs travaux universitaires et documents de l'AFCO. Mme Meinich n'a pas connaissance de cas dans lesquels la Cour n'aurait pas été compétente et qui illustreraient la nécessité de finaliser rapidement le processus d'adhésion de l'UE ; elle souligne que, en vertu de la Convention, la Cour ne peut recevoir de requêtes contre l'UE. En cas d'adhésion, le principe de subsidiarité s'appliquerait à l'UE sur un pied d'égalité, mais des mécanismes spécifiques devraient être mis en place en tenant compte des spécificités de l'UE comme organisation internationale. Pour la même raison, la CJUE devrait alors être considérée comme une cour constitutionnelle comparable à n'importe quelle cour constitutionnelle d'un État partie à la Convention et ses décisions seraient soumises au contrôle de la Cour.

**M. López Aguilar** répète que, malgré les difficultés, l'adhésion de l'UE à la Convention n'est plus une simple possibilité, compte tenu de l'obligation légale énoncée dans l'article 6 du Traité sur l'UE. Cet article a été inclus sciemment dans le titre I du traité afin de souligner que l'UE est la seule organisation supranationale autorisant ses citoyens à la poursuivre devant une cour supranationale. En ce qui concerne le risque de conflit de jurisprudence, les articles 51-54 de la Charte des droits fondamentaux réglementent les relations entre la CJUE et la Cour. Bien que l'adhésion de l'UE à la Convention soit un gigantesque défi, elle ne doit pas être abandonnée et un message politique fort en ce sens devrait être envoyé aux parties prenantes concernées.

Le **rapporteur** résume les principaux arguments des experts et conclut que certains compromis devraient être trouvés pour privilégier la protection des droits de l'homme des individus plutôt que les intérêts politiques des États membres et des organisations internationales. Il promet de rester en contact avec les présidents de la LIBE et de l'AFCO et souligne le rôle de la commission dans la promotion de la ratification de l'accord d'adhésion par les États membres du Conseil de l'Europe. Il est réticent à revenir sur des questions qui ont déjà été réglées lors du précédent cycle de négociation et rappelle que le Traité de Lisbonne a accordé la personnalité juridique à l'UE. Il n'a pas l'intention d'examiner la question de l'adhésion de l'UE à la Charte sociale européenne. Il rappelle également que la commission des questions politiques et de la démocratie travaille sur la coopération stratégique entre l'UE et le Conseil de l'Europe.