

Global Jean Monnet/ECSA-World Conference  
“The European Union after the Treaty of Lisbon”  
Brussels, 25-26 May 2010

***Plenitudo iuris, plenitudo civitatis: l’adhésion de l’Union Européenne à la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales***

Antonio Papisca  
Université de Padoue  
Jean Monnet Chair *ad honorem*  
Chair Unesco sur les droits humains, la démocratie et la paix

1. Par l’adhésion à la Convention européenne, l’Union entre formellement dans le plus avancé des systèmes régionaux des droits humains.

Elle a d’ailleurs déjà commencé à entrer dans le système universel, étant partie à la Convention de l’Unesco sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de 2005 (en vigueur en 2007) et est actuellement engagée dans la négociation pour adhérer à la Convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées.

La participation de l’Union au fonctionnement des deux systèmes, régional et universel, renforcera, bien que de façon différente, l’un e l’autre.

L’adhésion à la Convention de Rome est un événement historique qui dépasse l’horizon de l’espace européen, car c’est l’effectivité du Droit international général des droits humains qui en gagnera au niveau régional et universel.

2. Depuis quelques années on trouve dans les documents officielles des Nations Unies la référence explicite au principe de l’“Etat de droit international” (*international rule of law*) à mettre en pratique non pas seulement à l’intérieur des Etats, mais aussi au niveau des institutions internationales. L’Union Européenne est la première grande organisation internationale qui s’appête à réaliser pleinement ce principe en se soumettant, comme déjà le font ses Etats membres, à un supérieur système de contrôle juridictionnel. Le résultat qu’on peut prévoir est double: d’une part, il y aura le renforcement de la portée supranationale du droit communautaire européen en vertu du renforcement des garanties de son noyau dur constitutionnel; d’autre, l’effectivité du Droit international général des droits humains aura un puissant allié dans l’espace constitutionnel européen grâce au fait que deux Cours *supranationales* se trouvent à coexister et interagir de façon sinérgique (à l’intérieur d’un partage de compétences).

3. L'adhésion à la Convention est le fruit mur d'un long chemin vers l'Etat de droit et constitue un indicateur très important de la renaissance humaniste de l'ordonnement de l'Union marquée notamment par la Charte des droits fondamentaux que le Traité modificatif a rendu pleinement obligatoire du point de vue juridique, c'est à dire *ius positum*. Pour le système de gouvernance de l'UE on peut donc parler de *plenitudo iuris*, plénitude du droit, un état de grâce normative que les systèmes juridiques atteignent quand ils posent leur fondement sur le principe du respect de la dignité de la personne humaine et en garantissent les droits fondamentaux.

La *plenitudo iuris* postule la *plenitudo civitatis*, la plénitude de la citoyenneté, c'est à dire l'élargissement des droits de la "citoyenneté de l'Union Européenne" à toutes les personnes qui vivent dans l'espace de l'Union.

Le souhait est que les *technicalities* ne ralentissent la négociation au de là de ce qui est strictement nécessaire et qu'on tienne compte du fait que les deux institutions plus directement intéressées, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union, offrent depuis longtemps l'exemple concret de comment la jurisprudence des deux Cours *in re* droits humains se développe dans l'optique d'un droit commun trans-européen. On parle à ce propos de "*factual accession*".

4. La réflexion qui suit est dans l'optique *systémique* du Droit international des droits humains dont les principales sources sont la Charte des Nations Unies, la Déclaration Universelle et les deux Pactes internationaux de 1966 respectivement sur les droits civils et politiques et sur les droits économiques, sociaux et culturels. De ce point d'observation je considère l'adhésion de l'UE à la Convention européenne comme un pas très important pour le complètement et le renforcement de l'unique-unitaire système régional européen des droits humains qui est géré par le Conseil de l'Europe.

L'adhésion n'est pas seulement une question de dialogue et de collaborations entre deux grandes institutions internationales, le Conseil de l'Europe et l'Union Européenne. L'adhésion de l'UE, une entité *sui generis* qui est porteuse d'un droit supranational, implique la subordination *in re* droits humains à une autre entité supranational, la Cour de Strasbourg qui va devenir *super-supranationale* dans l'exercice de ses fonctions de garantie. Voilà des éléments nouveaux aussi pour la Théorie de l'organisation complexe...

5. Le système régional-chef de file des systèmes régionaux des droits humains, est celui du Conseil de l'Europe, le *norm maker* exemplaire.

Il est même superflu de rappeler que la Convention de 1950 est le premier instrument international qui rend "*justiciable*" une partie des droits proclamés par la Déclaration Universelle, c'est à dire les droits civils et politiques, elle est aussi la plus riche de Protocoles par rapport aux autres Conventions-cadre qui sont à la base d'autant systèmes régionaux, notamment: la Convention interaméricaine de 1969, la Charte africaine de 1981, la Charte arabe des droits humains de 2004. La Cour de Strasbourg est la première des trois Cours régionales existantes. Encore, c'est dans le système régional européen qu'il est entré en

vigueur le premier instrument juridique international interdisant la peine de mort. Il faut aussi rappeler la Convention européenne de 1996 qui garantit de façon forte les droits des enfants reconnus par la Convention internationale de 1989 et la Convention cadre sur les droits des minorités. Quant à la Charte sociale européenne, bien que dépourvue des garanties juridictionnelles qui sont assurées aux droits civils et politiques par la Convention elle demeure quand même l'instrument juridique international plus avancé dans le domaine de droits sociaux.

**6.** Séparément du système régional du Conseil de l'Europe, la Communauté Européenne d'abord, l'Union Européenne ensuite sont graduellement entrées dans le champ des droits humains: les premières références aux droits de la personne se trouvent dans le Préambule de l'Acte Unique et dans l'article F.2 du Traité de Maastricht jusqu'à arriver à l'article 6 (et 7) du Traité d'Amsterdam, à la Charte des droits fondamentaux de 2000 et finalement au Traité modificatif entré en vigueur le premier décembre de 2009.

Dans cette marche d'approche à l'Etat de droit il ne faut pas oublier le projet de Constitution Européenne ('projet Spinelli') approuvé par le Parlement Européen en 1984 (mais abandonné par les Etats), dont l'article 4 anticipe ce qu'on (re)trouve maintenant dans le Traité de Lisbonne:

"1. L'Union protège la dignité de l'individu et reconnaît à toute personne relevant de sa juridiction les droits et libertés fondamentale tels qu'ils résultent notamment des principes communs des constitutions des Etats membres, ainsi que de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. 2. L'Union s'engage à maintenir et à développer, dans les limites de ses compétences, les droits économiques, sociaux et culturels qui résultent des constitutions des Etats membres ainsi que de la Charte sociale européenne. 3. Dans un délai de cinq ans, l'Union délibère sur son adhésion aux instruments internationaux sus-mentionnés ainsi qu'aux Pactes des Nations Unies relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels. Dans le même délai, l'Union adopte sa propre déclaration des droits fondamentaux selon la procédure de révision prévue à l'article 84 du présent traité. 4. En cas de violation grave et persistante par un Etat membre des principes démocratiques ou des droits fondamentaux, des sanctions pourront être prises suivant les dispositions de l'article 44 du présent traité".

Dans ce texte prophétique il y a donc la prévision d'enraciner la protection des droits humains dans le système universel des Nations Unies outre que dans le système régional de la Convention Européenne, de respecter le principe de l'interdépendance et de l'indivisibilité de tous les droits humains, d'adopter la Charte des droits fondamentaux. On peut même y voir l'anticipation de l'article 7 du Traité d'Amsterdam et du Traité modificatif.

**7.** Le long du chemin de l'UE vers l'Etat de droit il faut en particulier souligner l'apport audacieux et créatif de la Cour de Justice et, bien sur, la mobilisation constante du Parlement Européen avec ses innombrables résolutions et ses rapports annuels. Il faut aussi rappeler la Déclaration des droits et des libertés

fondamentales adoptée le 12 avril 1989 par le Parlement Européen. A partir de la première moitié des années 90, avec l'anticipation qu'on trouve dans le système des relations avec les pays ACP, il y a le fait, absolument innovateur dans la pratique des relations internationales, de l'inclusion de la 'clause droits humains' (état de droit, principes démocratiques) en tant que 'élément essentiel' dans les traités avec les pays tiers.

En 1999 le Conseil de l'Union, avec la collaboration de la Commission, publie le premier Rapport annuel de l'Union sur les droits humains: le Parlement n'est pas plus seul dans cette tâche.

Aujourd'hui dans le système de l'UE on peut parler de l'existence d'une infrastructure organique des droits humains, dont les principaux acteurs sont le Parlement Européen, la Commission (Commissaire justice, droits fondamentaux, citoyenneté, l'Unité droits humains et démocratisation), le groupe de travail permanent COHOM du Conseil (qui est l'auteur entre autre des "*Human rights guidelines*" concernant la torture, les enfants, la peine de mort, les défenseurs des droits humains), le Haut Représentant pour la politique extérieur, le Médiateur Européen, plus récemment l'Agence Européenne à Vienne. Encore, faut il rappeler que l'UE aide financièrement l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les droits humains ainsi que les activités du Représentant spécial du Secrétaire Général des NU pour les défenseurs des droits humains (voir la *Déclaration des Nations Unies de 1998 sur le droit et la responsabilité des individus, des groupes et des organes de la société de protéger et promouvoir les droits humains et les libertés fondamentale universelle reconnus*). Il faut aussi signaler que la référence aux droits humains est incluse dans la Stratégie Européenne de Sécurité, dans les mandats des missions UE de paix (militaires et civiles), dans la pratique des 'Dialogues' et des 'Consultations' avec Pays Tiers. Dans ce contexte, bien qu'en dehors de l'enceinte institutionnelle formelle de l'UE mais avec son support politique et financier, il faut mentionner le Master européen en droits humains et démocratisation, créé en 1997 sur l'initiative du Centre Interdépartemental sur les droits de la personne et des peuples de l'Université de Padoue en partenariat avec (aujourd'hui) 42 Universités dans le pays membres de l'UE, ainsi que le Centre inter-universitaire européen pour les droits humains et la démocratisation, l'association des Universités du Master ayant personnalité juridique qui a succédé en 2003 à l'Université de Padoue dans la gestion du Master.

**8.** On peut donc parler d'un véritable '*acquis droits humains*' de l'UE. Les sources pour ainsi dire autochtones de cet acquis juridique ayant caractère constitutionnel sont fournies notamment par les dispositions des Titres I et II du Traité modificatif, en particulier les articles 2, 3, 6, 7, 9, 10, et par la Charte des droits fondamentaux, qui nous disent que, différemment d'autres organisation internationales et comme les Etats démocratiques, l'UE se fonde sur les droits humains, sur tous les droits humains: civiles, politiques, économiques, sociaux, culturels.

La 'norme générale' est celle de l'Article 2 du Traité de Lisbonne:

“L’Union est fondée sur les valeurs du respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d’égalité, de l’Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l’homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités (...)”.

On note ici une consonance substantielle, non pas seulement une omologie structurelle d’ordre sémantique, avec l’*incipit* de la Déclaration Universelle:

“Considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables *constitue le fondement* de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde”.

L’Article 2 du Traité est complété par l’Article 6.1:

“L’Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu’adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités”.

L’Article 2 est donc la règle générale qui subsume dans son intrinsèque portée constitutive-constitutionnelle la Charte des droits fondamentaux laquelle à son tour, pour la partie concernant les droits sociaux, promeut à un supérieur niveau d’obligation juridique la Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989.

La dernière phrase de l’Article 52.3 de la Charte de Nice avalise cette thèse:

“Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l’Union accorde une protection plus étendue”. Bien sûr, “plus étendue” par rapport non pas seulement aux droits civils et politiques contenus dans la Convention européenne de 1950 mais aussi aux droits sociaux et économiques qui sont prévus dans la Charte de Nice. Ceci implique que la Cour de justice de l’Union doit se saisir des deux groupes de droits fondamentaux en les interprétant suivant le principe général de leur interdépendance et indivisibilité.

Faut-il ajouter qu’à l’intérieur du système de l’UE l’Article 7 du Traité modificatif est strictement lié à l’Article 2 en fonction d’une garantie renforcée de ce dernier. Ici, le protagonisme pour ainsi dire d’initiative est du Conseil et du Conseil Européen, ce qui n’exclut pas que des individus ou même des organisations de société civile ressortissant de l’Etat qui viole les principes de l’Article 2, notamment les droits humains, puissent saisir la Cour de justice de l’Union outre que demander à la Commission et au Parlement Européen d’entamer la procédure auprès du Conseil.

**9.** Au sein de l’Union la voie est donc ouverte à une direction de ses politiques plus cohérente avec les valeurs de la justice sociale et économique et de la solidarité, car il faudra interpréter le ‘manifesto’ contenu dans l’Article 3 du Traité modificatif à la lumière de ce qu’implique le respect des tous les droits humains, en particulier des droits sociaux et économiques:

“L’Union...œuvre pour le développement durable de l’Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie

sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement...Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant...Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts...Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la Charte des Nations Unies”.

**10.** C'est avec un cadre normatif de droit primaire qui conjugue sur le même plan les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels, que l'Union se présente au rendez-vous des négociations avec le Conseil de l'Europe.

Un point délicat dans l'agenda des négociations concerne le thème de la spécificité culturelle de l'Union. Le Protocole n.8 du Traité modificatif est très clair à cet égard:

“1. L'accord relatif à l'adhésion de l'Union à la Convention européenne...doit refléter la nécessité de préserver les caractéristiques spécifiques de l'Union et du Droit de l'Union (...).”

On distingue ici entre l'identité de l'Union dans son ensemble et celle de son ordonnancement juridique.

Le patrimoine identitaire de l'UE se résume aux “heritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'Etat de droit” (Préambule du Traité modificatif). Aussi la Charte des droits fondamentaux se réfère au “patrimoine spirituel et moral” de l'Union et au développement des “valeurs communes dans le respect de la diversité des cultures et des traditions des peuples de l'Europe, ainsi que de l'identité nationale des Etats membres et de l'organisation de leurs pouvoirs publics au niveau national, régional et local...”.

C'est le pluralisme axiologique (le vieux motto: *Unity in diversity*) d'une vision humaniste centrée sur la dignité de la personne humaine et sur le respect de l'intégrité ontique de son être matériel et spirituel, et sur la position fondamentale de la famille dans la société.

La sauvegarde de la spécificité identitaire de l'Union, outre que dans le texte de l'instrument d'adhésion à la Convention européenne de 1950, pourrait faire l'objet d'une annexe sous forme de Déclaration dans laquelle on ferait mention du fait que dès 2007 l'Union est partie à la Convention Unesco sur la protection et la promotion des diversités culturelles.

Dans ce domaine un rôle important devrait être joué par le juge UE en tant que membre de la Cour de Strasbourg et par les co-défendeurs des intérêts de l'Union et de ses Etats membres dans les procès devant la Cour.

## 11. Quelques suggestions

L'Union est une personne juridique internationale dont la hauteur institutionnelle et politique n'est pas inférieure à celle des Etats.

La procédure pour l'adhésion est clairement indiquée par l'article 218 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union: les protagonistes sont la Commission, le Conseil, le Parlement.

Dans la négociation c'est à la Commission de représenter les intérêts de l'Union.

L'instrument d'adhésion devrait avoir la forme d'un Traité, non pas d'un Protocole.

Dans le préambule du traité d'adhésion il faudrait mentionner la Déclaration universelle des droits humains et les Pactes internationaux sur les droits humains ainsi que la Convention Unesco sur la diversité culturelle: le système régional européen des droits humains est le seul système régional dont la Convention fondative ne fait aucune référence explicite aux sources primaires du Droit international "général" des droits humains.

L'adhésion aux Protocoles de la Convention européenne ne serait pas automatique. En tout cas, il faudrait distinguer entre les Protocoles qui se réfèrent aux droits protégés par la Charte des droits fondamentaux (il faut y adhérer) et les autres.

Juge de l'Union au sein de la Cour européenne: on pourrait considérer l'hypothèse d'en avoir deux ou trois en considérant entre autre que, par l'adhésion de l'Union, le travail de la Cour de Strasbourg augmentera de façon remarquable.

*Par condicio*: le Juge UE devrait avoir les mêmes compétences des autres membres de la Cour européenne car il doit pouvoir contribuer au développement de la jurisprudence générale de la Cour.

Le juge serait élu par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe suivant l'article 20 de la Convention européenne, sur proposition de la Commission et du Parlement européen.

Défendeurs EU et Etats membres dans les procès devant la Cour de Strasbourg. On devrait prévoir la participation de l'Union à côté de l'Etat membre convenu en voie principale et viceversa.

Participation de l'UE dans les organes du Conseil de l'Europe.

Dans le Comité des ministres, la représentation de l'UE devrait être assurée par les Commissaire justice, droits humains, citoyenneté

Au sein de l'Assemblée parlementaire l'Union serait représentée par une délégation du Parlement européen.

Institutions et procédures non juridictionnelles (Ombudspersons, Médiateurs, Commissions nationales des droits humains): on devrait les prévoir dans une Déclaration ou dans un Protocole annexés au traité d'adhésion en tant qu'instruments de garantie préventive et aide nécessaire (aussi pour alléger le travail de la Cour de Strasbourg et de la Cour de Luxembourg).

**12.** Le processus d'adhésion de l'UE à la Convention européenne se situe en un moment historique qui est marqué par une lourde crise globale de *human security*.

On est à la recherche de nouvelles règles bien sachant qu'il n'y a pas de salut, à savoir gouvernance soutenable, en dehors du multilatéralisme institutionnel démocratique.

La boussole pour l'ordre mondial dont on a besoin existe, il ne faut pas l'inventer: c'est le Droit international des droits humain, qu'il faut défendre et développer dans toutes se potentialités de *Ius positum* véritablement universel;

Encore une fois l'Union Européenne est appelée à faire face à l'impératif morale et politique: *leading by example*.

L'adhésion à la Convention européenne est une valeur adjointe pour l'efficacité de cette mission.