



Doc. 13719 Add.

21 avril 2015

L'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme: la Déclaration de Brighton et au-delà

Addendum au rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Yves POZZO DI BORGIO, France, Groupe du Parti populaire européen

1. Introduction

1. Lors de sa réunion du 10 décembre 2014, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a approuvé mon rapport intitulé «L'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme: la Déclaration de Brighton et au-delà» ([Doc. 13719](#)) et a adopté à l'unanimité un projet de résolution et un projet de recommandation.

2. Depuis cette date, deux faits nouveaux notables se sont produits, qui m'ont poussé à établir le présent addendum au rapport de la commission, conformément à l'article 50.5 du Règlement de l'Assemblée parlementaire:

- le 18 décembre 2014, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, «la Cour de Luxembourg») a adopté son [Avis 2/13](#) sur le projet d'accord sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la compatibilité du projet d'accord avec les traités UE et FUE;
- une Conférence de haut niveau intitulée «La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée» a eu lieu à Bruxelles les 26 et 27 mars 2015, qui a abouti à l'adoption de la [Déclaration de Bruxelles](#) le 27 mars.

2. Faits nouveaux du processus de réforme depuis l'adoption du rapport par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme

2.1. L'Avis de la Cour de justice de l'Union européenne sur le projet d'accord d'adhésion

3. Le 18 décembre 2015, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu son avis attendu de longue date sur la compatibilité avec le droit de l'Union européenne du [projet d'accord](#) sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»). A ma grande déception (et à celle de nombreuses autres personnes), la CJUE a conclu que, dans son état actuel, le projet d'accord d'adhésion n'était

«pas compatible avec l'article 6, paragraphe 2, TUE ni avec le protocole (n° 8) relatif à l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne sur l'adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales» (paragraphe 258).

4. La Cour de Luxembourg a recensé un certain nombre d'obstacles à l'adhésion qui, j'en ai bien peur, ne seront pas faciles à surmonter, surtout parce que certaines objections de la Cour semblent exiger une modification des traités. Je m'abstiendrai de commenter en détail l'avis de la Cour et je me limiterai en

1. Addendum au rapport approuvé par la commission le 20 avril 2015.



revanche à faire remarquer que je ne comprends pas comment le fait de soumettre les actes et omissions des institutions de l'Union européenne au contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme peut menacer ou compromettre l'autonomie du droit de l'Union européenne, cette préoccupation semblant figurer au cœur du raisonnement de la Cour de Luxembourg.

5. C'est même un sentiment contraire que provoque la Cour de Luxembourg, en concluant que le projet d'accord d'adhésion n'offre pas un fondement légal permettant l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, ce qui m'oblige à insister sur ce que j'ai déjà souligné dans mon rapport: l'adhésion rapide de l'Union européenne à la Convention est capitale pour combler les lacunes actuelles du système de protection, qui découlent de l'incapacité de la Cour de Strasbourg à examiner les violations alléguées des droits de l'homme des justiciables commises au travers des actes ou des omissions des institutions de l'Union européenne. Il est indéniablement dans l'intérêt de l'ensemble des institutions de l'Union européenne, y compris de la CJUE, de remédier à cette situation puisque les droits fondamentaux figurent au nombre des valeurs essentielles de l'Union, comme l'illustre le fait que la Charte des droits fondamentaux a fait partie du droit primaire de l'Union européenne depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

6. Au vu de ces éléments, je préconise la reprise rapide des négociations sur l'adhésion, conformément à la [Résolution 2029 \(2015\)](#) sur la mise en œuvre du Mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne (dont des extraits pertinents figurent en annexe (Partie B) au présent addendum), adoptée par l'Assemblée le 27 janvier 2015. Il importe que tous les acteurs concernés redoublent d'efforts pour surmonter les obstacles recensés par la Cour de Luxembourg.

7. De même, je réitère l'appel lancé par l'Assemblée au Comité des Ministres dans sa [Recommandation 2060 \(2015\)](#) sur la mise en œuvre du Mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne (également adoptée par l'Assemblée le 27 janvier 2015 et dont les parties pertinentes figurent en annexe (Partie C)), pour qu'il donne une priorité élevée à cette reprise des négociations. Il convient de prendre des initiatives concertées pour parvenir à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, qui est une condition préalable à la création d'un cadre européen commun de protection des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat du droit.

2.2. La Conférence de haut niveau «La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée»

8. Les représentants des gouvernements de l'ensemble des 47 Etats membres ont réaffirmé leur soutien pour la Convention européenne des droits de l'homme en adoptant à l'unanimité la [Déclaration de Bruxelles](#) sur «La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée» (voir Partie D de l'annexe), ainsi que le plan d'action qui l'accompagne, au terme d'une [conférence](#) organisée les 26 et 27 mars 2015 dans le cadre de la [présidence](#) du Conseil de l'Europe, actuellement assumée par la Belgique.

9. La Conférence de Bruxelles était la quatrième conférence de haut niveau consacrée à la réforme du système de la Convention, qui fait suite à celles d'Interlaken (2010), d'Izmir (2011) et de Brighton (2012). Je constate avec plaisir que la Déclaration félicite la Cour européenne des droits de l'homme des résultats positifs qu'elle a obtenus à ce jour dans le cadre du processus de réforme (notamment la diminution significative du nombre d'affaires pendantes devant la Cour), comme je l'ai d'ailleurs fait moi-même dans mon rapport. Il est également louable que la Déclaration mette l'accent sur le dialogue entre la Cour européenne des droits de l'homme et les autorités nationales (y compris les juridictions nationales suprêmes). A cet égard, je reste convaincu que la signature et/ou la ratification du Protocole n° 16 à la Convention ([STCE n° 214](#)) par les Etats Parties, ainsi que le fait de veiller à la mise en œuvre complète et rapide des arrêts de la Cour à l'échelon national, peuvent faciliter une interaction fructueuse. Ces deux aspects sont mis en avant dans le projet de résolution de mon rapport.

10. S'agissant de ce dernier point, je ne peux que me faire l'écho de ce qu'a mis en avant la Présidente de l'Assemblée, M^{me} Anne Brasseur, dans son [allocution d'ouverture](#) de la Conférence, que j'ai moi-même souligné dans mon rapport et dans le projet de résolution: les parlements nationaux peuvent jouer un rôle capital dans la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et amener leurs gouvernements respectifs à rendre des comptes en cas de retard ou d'insuffisance d'exécution. Au vu de ces éléments, j'observe avec satisfaction que la [Déclaration de Bruxelles](#) «encourage les parlements nationaux à suivre de manière efficace et régulière l'exécution des arrêts», tout en reconnaissant expressément la contribution de l'Assemblée parlementaire à cette fin (paragraphe C.3.f).

11. Parallèlement, la Déclaration pointe du doigt un certain nombre de défis, à commencer par la nécessité de prévenir l'introduction de requêtes répétitives devant la Cour, qui, comme je l'indiquais dans mon rapport, mérite d'urgence l'attention de (certaines) Parties contractantes. Compte tenu de ces éléments, il est juste de conclure que la [Déclaration de Bruxelles](#) correspond largement à ce que je mettais en avant dans mon rapport et que les recommandations formulées sont reprises de manière satisfaisante dans le projet de résolution et le projet de recommandation.

3. Conclusion

12. Les deux faits nouveaux exposés ci-dessus, bien qu'ils s'apprécient différemment du point de vue des droits de l'homme, méritent d'être portés (une fois encore) à l'attention de l'Assemblée. Je ne considère cependant pas qu'ils exigent une modification du projet de résolution ou du projet de recommandation adoptés par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme le 10 décembre 2014.

Annexe

A. Communiqué de presse n° 180/14 relatif à l'Avis 2/13 de la Cour de justice de l'Union européenne sur le projet d'accord sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la compatibilité du projet d'accord avec les traités UE et FUE²

[Texte du communiqué de presse: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140180fr.pdf>]

B. Extraits de la **Résolution 2029 (2015)** sur la mise en œuvre du Mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, adoptée par l'Assemblée le 27 janvier 2015

«6. L'Assemblée est convaincue que seule l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») peut permettre une coopération juridique approfondie, renforcer la cohérence des normes juridiques et offrir un cadre unique pour les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit en Europe. L'Assemblée se félicite du projet d'accord d'adhésion convenu au niveau des négociateurs en avril 2013 et considère que les obstacles identifiés par la Cour de justice de l'Union européenne dans son Avis 2/13 doivent être surmontés dès que possible, conformément aux engagements politiques pris par toutes les parties, comme indiqué dans le Traité de Lisbonne. Elle invite par conséquent les Etats membres du Conseil de l'Europe qui sont également membres de l'Union européenne à exercer leur influence afin de reprendre sans délai les négociations sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention et à donner une priorité politique élevée à ce processus.

7. L'Assemblée se félicite du renforcement de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, et de l'Etat de droit, si cela se traduit par une protection accrue de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'homme dans les 28 Etats membres de l'Union européenne. Afin de poursuivre la construction d'un espace commun de protection des droits de l'homme, de garantir la complémentarité et la cohérence des normes et le suivi de leur application, tout en évitant un chevauchement d'activités, l'Assemblée invite l'Union européenne:

7.1. à reprendre sans délai les négociations sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, à la lumière de l'Avis 2/13 de la Cour de justice de l'Union européenne, et à donner une priorité politique élevée à cette question;

(...)

C. Extraits de la **Recommandation 2060 (2015)** sur la mise en œuvre du Mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, adoptée par l'Assemblée le 27 janvier 2015

«4. En vue d'assurer une coopération juridique approfondie, de renforcer la complémentarité et la cohérence des normes juridiques et d'offrir un cadre unique pour les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit en Europe, l'Assemblée demande au Comité des Ministres:

4.1. de reprendre sans délai les négociations sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), à la lumière de l'Avis 2/13 de la Cour de justice de l'Union européenne, et de donner une priorité politique élevée à cette question, conformément aux engagements politiques pris par toutes les parties concernées, comme indiqué dans le Traité de Lisbonne;

(...)

D. Déclaration de Bruxelles sur «La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée» (27 mars 2015)

[Texte de la déclaration:

www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Documents/Declaration_Bruxelles_FR.pdf]

2. Le texte intégral de l'Avis:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160882&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=40247>.