

## DE L'ADHESION DE L'UNION EUROPEENNE A LA CEDH

(Symposium des Juges au Château de Bourglinster – 16 septembre 2002)

**Pierre-Henri IMBERT**

Directeur général des droits de l'homme  
au Conseil de l'Europe

### INTRODUCTION

L'adhésion de l'Union Européenne (UE) à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) est une idée déjà ancienne qui a suscité – pendant des années – beaucoup de réflexions, tant au Conseil de l'Europe que du côté des institutions de l'Union. Je ne vais pas faire tout l'historique de ce dossier, que vous connaissez bien, mais me borner à mentionner les développements les plus récents. Il semble évident que c'est sous l'influence de l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux que la question de l'adhésion est revenue à l'ordre du jour européen. En effet, quelques semaines avant la proclamation officielle de cette Charte à Nice en décembre 2000, la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme de Rome, réunie sous les auspices du Conseil de l'Europe a adopté une Déclaration sur l'avenir de la protection des droits de l'homme en Europe. Par ce texte, elle a salué l'intérêt croissant porté par l'UE aux droits de l'homme, qui s'était exprimé par l'élaboration de la Charte, et souligné la nécessité de trouver des moyens permettant d'éviter une concurrence ou un conflit entre les deux systèmes de protection des droits de l'homme. Suite à cette Déclaration, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en mars 2001, a donné mandat au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) d'étudier les « questions juridiques et techniques que le Conseil de l'Europe devrait traiter dans le cas d'une éventuelle adhésion ».

Le CDDH a évité – conformément au mandat – d'examiner les questions politiques concernant l'opportunité d'une adhésion et les autres questions qui relèvent du ressort de l'UE. Il a limité ses travaux à l'examen des ajustements juridiques et techniques nécessaires dans le contexte du Conseil de l'Europe, en particulier en termes d'amendements à la CEDH, pour rendre l'adhésion possible. En effet, le but de l'exercice n'était pas de préjuger les décisions politiques concernant cette adhésion, mais uniquement d'apporter les clarifications qui pourraient être utiles dans le contexte de toute décision future sur l'adhésion. Vous avez en salle des exemplaires du rapport que le CDDH a adopté le 28 juin dernier. Ce document devrait vous permettre de voir un peu plus en détail ce que je vous présenterai de façon synthétique dans une première partie de mon intervention. Je souhaite ensuite procéder, dans une deuxième partie, à une brève analyse de quelques aspects du mécanisme de contrôle instauré par la Convention, qui me

semblent intéressants dans la perspective des conséquences d'une adhésion pour l'ordre juridique communautaire.

## I. – L'ETUDE DES QUESTIONS JURIDIQUES ET TECHNIQUES

Dans l'hypothèse d'une adhésion, apparaîtraient plusieurs questions techniques et juridiques concernant par exemple les règles de la CEDH relatives à l'adhésion (art. 59) et à l'exécution des arrêts (art. 46), la terminologie du texte de la Convention et de ses protocoles, la participation de l'UE aux procédures devant la Cour, le statut du juge élu au titre de l'UE ou encore la contribution financière de l'UE au mécanisme de contrôle.

Pour répondre à ces questions trois grands types d'aménagements seraient nécessaires ou souhaitables : des amendements au texte de la CEDH et de ses protocoles (A), des dispositions additionnelles, qui clarifieraient le contenu et la portée de notions et expressions utilisées dans la CEDH et les adapteraient au cas particulier de l'UE (B) et des aménagements administratifs et techniques qui ne relèvent pas du texte de la Convention (C).

Avant d'aborder ces points, je rappelle que, en ce qui concerne l'aspect procédural, l'adhésion pourrait être effectuée de deux manières différentes :

- de façon « classique », c'est-à-dire par le biais d'un protocole d'amendement à la CEDH adopté par les Etats parties et qui, après son entrée en vigueur, serait suivi par l'adhésion de l'UE à la Convention révisée. Dans cette hypothèse, des instruments séparés seraient également nécessaires, notamment pour adapter certains accords auxiliaires (Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Cour européenne des droits de l'homme ; Sixième protocole à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe) ;

- l'autre solution consisterait en une adhésion « en bloc », c'est-à-dire dans un traité d'adhésion qui contiendrait toute sorte de dispositions et de règlements nécessaires et qui serait négocié dans sa totalité entre l'UE et les Etats parties à la CEDH.

Quelles sont donc les principales questions techniques et juridiques examinées par le CDDH ?

### A. – Amendements au texte de la CEDH et de ses protocoles

Je commencerai avec les points qui nécessiteraient – selon notre évaluation – un amendement de la Convention.

1) *L'article 59 de la Convention.* En vertu de cet article, seuls les Etats membres du Conseil de l'Europe peuvent signer et ratifier la CEDH. Cette disposition devrait être amendée en vue de permettre à l'UE d'adhérer à la CEDH.

2) *L'article 46 de la Convention.* Son paragraphe 2 prévoit que c'est le Comité des Ministres qui surveille l'exécution des arrêts définitifs. La question de la participation de

l'UE aux votes pouvant intervenir dans le cadre de cette activité du Comité des Ministres a été débattue au sein du CDDH. Comme le Statut du Conseil de l'Europe dispose que seuls les Etats membres peuvent voter au sein du Comité (art. 14 du Statut) la participation de l'UE nécessiterait un règlement spécial. Pour éviter la lourde procédure d'amendement du Statut, la solution la plus facile semble être un amendement à l'article 46 de la Convention prévoyant le droit de vote pour l'UE quand il s'agit de la supervision de l'exécution des arrêts de la Cour. Un tel amendement aurait préséance sur les règles du Statut au titre de *lex specialis et posterior*<sup>1</sup>. La question de savoir si le droit de vote de l'UE devrait être limité aux affaires impliquant le droit communautaire a été abordée puisque la sphère de compétence de l'UE est plus limitée que celle découlant de la souveraineté des Etats. Pourtant, un droit de vote général pour toutes les affaires semble être préférable au regard du principe de la garantie collective des droits contenus dans la Convention et pour éviter une situation asymétrique vis-à-vis des autres Parties contractantes.

## B. – Dispositions additionnelles

Il y a également plusieurs points qui ne devraient pas nécessiter un amendement des dispositions actuelles de la CEDH.

1) Il s'agit, d'abord, de certaines questions de *terminologie*. Ainsi, par exemple, les termes « *Etat* » et « *nation* » ou bien « *sécurité nationale* » et « *bien-être économique du pays* » contenus dans certains articles de la Convention et de ses protocoles devraient être adaptés au cas de l'UE. Cela pourrait être fait par des amendements portés aux dispositions concernées. Pourtant, la redéfinition de certains termes peut s'avérer difficile. Il pourrait donc être préférable d'adopter une clause générale d'interprétation ayant pour effet d'indiquer que ces termes se réfèrent également à l'UE ou sont applicables mutatis mutandis à l'UE.

2) La question de *la contribution de l'UE aux frais de fonctionnement du système de contrôle* de la Convention pourrait également faire l'objet d'une disposition contenant une base juridique générale pour cette contribution, sans qu'il soit nécessaire d'amender formellement l'article 50 de la Convention.

3) En vertu de *l'article 35, paragraphe 2 b.* de la Convention, sont déclarées irrecevables les requêtes individuelles qui ont déjà été soumises « *à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement* ». En cas d'adhésion, il est clair que la Cour de Justice ne saurait être regardée comme une telle « *autre instance internationale* ». Les voies de recours existantes dans le système communautaire doivent plutôt être considérées comme des *voies de recours internes* au sens du paragraphe 1 de cet article.

4) Il y a ensuite la question de *la participation de l'UE aux procédures devant la Cour*. Dans ce contexte il faut mentionner trois points plutôt clairs et qui ne nécessitent pas d'amendement à la Convention.

---

<sup>1</sup> Cf. l'article 30 (3) de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des Traités.

En premier lieu, dans l'hypothèse où une requête est portée contre l'UE devant la Cour, l'Union pourrait participer à la procédure comme toute autre partie défenderesse. En second lieu, l'UE pourrait être invitée, comme toute autre Partie contractante, à présenter des observations écrites et à prendre part à des audiences (article 36, paragraphe 2 de la Convention). En troisième lieu, il s'agit du droit de tierce intervention au sens de l'article 36 paragraphe 1 de la Convention. Vu que ce droit découle de l'obligation de la protection diplomatique, il semble revenir aux Etats membres et à l'UE de déterminer si l'UE devrait ou non bénéficier de cette possibilité quand un « ressortissant » de l'UE sera requérant devant la Cour. Sachant que les Etats membres de l'UE ont déjà le droit d'intervenir au nom de leurs ressortissants en vertu du paragraphe 1 de l'article 36, il semble que la possibilité prévue au paragraphe 2 de l'article 36 de demander que le Président de la Cour permette à l'UE d'intervenir en l'espèce serait suffisante. Cette question pourrait être résolue dans un accord entre les l'UE et ses Etats membres ou dans le traité d'adhésion conclu entre toutes les parties concernées.

Un point plus intéressant est celui de la participation de l'UE aux procédures en tant que *partie co-défenderesse*. Il a été soutenu qu'il serait peut-être souhaitable d'établir pour l'UE des dispositions particulières, lui permettant de participer aux procédures comme partie défenderesse dès lors que des questions de droit communautaire seront en jeu. Cela donnerait à l'UE la possibilité de réagir et de se défendre dans de tels cas et cela pourrait être utile dans la perspective de l'exécution des arrêts. Pourtant, la question de savoir si la condition de co-défendeur doit dépendre d'une décision de l'Etat défendeur ou de l'UE ou bien de la Cour mérite de plus amples discussions. Il a été admis que – plutôt que d'*obliger*, dans la Convention, l'UE à participer à certaines affaires comme co-défendeur – on pourrait établir une base juridique en vertu de laquelle l'UE aurait *le droit*, après autorisation de la Cour, de se joindre à l'Etat membre de l'UE contre lequel l'instance aurait été introduite, en tant que partie à la procédure.

5) Finalement, il faut mentionner sous ce chapitre l'*article 33* de la Convention et la question de savoir si des requêtes « *entre les Parties* » devraient être possibles sans limitation, c'est-à-dire également lorsque de telles requêtes impliquent le droit communautaire. Comme vous le savez, cela paraît problématique au vu du droit communautaire qui réserve les différends entre les Etats membres de l'UE et entre ceux-ci et les institutions de l'UE à la juridiction de la Cour de Luxembourg. Il semble cependant que cette question relève du droit communautaire et n'est pas du domaine de la Convention. Il appartient alors à l'UE et ses Etats membres de décider si cette question doit ou non faire l'objet d'un accord conclu entre eux, étant entendu qu'un tel accord ne pourrait pas instituer un système de soumission qui irait à l'encontre de l'article 55 de la Convention.

### C. – Aménagements administratifs et techniques

Deux autres points distincts ont été soulevés, au cours des travaux du CDDH.

1) Tout d'abord *la question du statut et de la participation à la Cour du juge élu au titre de l'UE*. Une participation restreinte ou un statut spécial du « *juge communautaire* » pourraient être envisagés. Toutefois, le CDDH a estimé qu'il correspondrait mieux à

l'esprit du système de la Convention de prévoir un juge UE à temps complet qui participerait sur pied d'égalité avec les autres juges. En effet, le principe d'un juge élu au titre de chaque Partie contractante repose sur des considérations qui s'appliquent pleinement à l'égard du système communautaire. Cela servirait à garantir : la représentation de chaque système juridique, l'expertise sur chaque système juridique, la participation de chaque Partie contractante au mécanisme de garantie collective établi par la Convention, qui entraîne des obligations mais également certaines prérogatives. Enfin, la participation des juges au titre de toutes les Parties contractantes contribue à la légitimité des décisions adoptées par la Cour.

2) Une deuxième réflexion portait sur l'idée d'introduire dans le système de la Convention une procédure spéciale selon laquelle la Cour de Justice et éventuellement le tribunal de première instance de l'UE pourraient faire une *demande d'interprétation* de la CEDH à la Cour européenne des droits de l'homme.

L'argument principal en faveur d'une telle solution semble être la possibilité d'éviter les divergences de jurisprudence et de réduire le nombre des requêtes individuelles. Pourtant, la plupart des arguments semble pencher contre cette option car un tel système créerait un déséquilibre entre l'UE et les autres Parties contractantes, dont les Cours suprêmes ne bénéficient pas d'un système de renvoi. De plus, un tel système allongerait les procédures engagées devant la Cour de Justice, aspect problématique particulièrement dans le cas de procédures successives de renvoi préliminaire. Si l'on fixait, en revanche, des délais pour le traitement de tels renvois, cela pourrait avoir des conséquences négatives pour le traitement des autres affaires devant la Cour.

Tels étaient les points principaux mentionnés dans le rapport du CDDH. Il s'agit, je le répète, d'une étude purement technique puisque le CDDH n'était pas appelé à se prononcer sur l'opportunité d'une adhésion. Et la conclusion claire qui en découle est qu'il n'y a pas d'obstacle insurmontable à cette adhésion. C'est pour cela que l'étude passe très rapidement sur les autres solutions envisagées par certains pour éviter des contradictions entre le système communautaire et celui de la CEDH.

## **II. – QUELQUES ASPECTS DU SYSTEME DE CONTROLE INSTAURE PAR LA CEDH ET LEURS IMPLICATIONS EN CAS D'ADHESION**

Après cette présentation rapide des travaux et les réflexions du CDDH, je souhaite maintenant évoquer certains aspects importants du système de contrôle de la CEDH et de leurs implications pour l'Union en cas d'adhésion.

### **A. - Aspects formels**

A Strasbourg, les décisions sur la recevabilité et le fond des requêtes sont prises par des Comités de trois juges, des Chambres de sept juges ou la Grande Chambre de dix-sept

juges. Le juge élu au titre d'un Etat partie au litige est membre de droit de la Chambre et de la Grande Chambre. A partir de là, certains ont fait valoir que l'UE risquait d'être soumise à un contrôle par des juges non-ressortissants de celle-ci, qui pourraient donc manquer de compréhension pour la spécificité de l'intégration européenne. En un sens c'est exact, mais il est inhérent au système de contrôle de la Convention – comme à tout système international de contrôle – que les juges ne soient pas tous issus du système juridique de l'Etat défendeur. Cela n'empêche pas que cette fonction soit exercée de manière à ce que les particularités et les marges d'appréciation dont chaque Etat dispose dans son droit interne soient respectées, bien au contraire ! Nonobstant l'influence considérable de la jurisprudence de Strasbourg sur le droit interne des Parties contractantes, il ressort de la logique même du système de la CEDH que la Cour demeure une juridiction internationale et « externe » par rapport aux systèmes juridiques nationaux. Ainsi, dès ses premiers arrêts, la Cour a développé et appliqué la notion de « subsidiarité » de son propre rôle par rapport aux autorités nationales, notamment les tribunaux, auxquels il incombe en premier lieu d'assurer la protection des droits garantis. Cela implique entre autres que, selon une jurisprudence constante, les Etats parties à la Convention bénéficient d'une marge d'appréciation à propos de la plupart des articles de la Convention<sup>2</sup>. Je reviendrai dans un instant sur cette question de la spécificité de l'ordre juridique communautaire.

Si la Cour considère qu'une requête est bien fondée, elle constate qu'il y a eu une violation de la Convention. Le renvoi vers la grande Chambre d'une affaire examinée en Chambre peut être demandé par chaque partie dans certaines conditions. S'il n'y a pas de renvoi, l'arrêt devient définitif. Quelles sont alors les conséquences d'un constat de violation de la CEDH par la Cour ?

Dans ce contexte, il faut rappeler que les arrêts de la Cour ont un caractère déclaratoire. Selon l'article 46 paragraphe 1, les Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs dans les litiges auxquels elles sont parties. Néanmoins, comme la Cour l'a maintes fois précisé « *son arrêt laisse à l'Etat le choix des moyens à utiliser dans son ordre juridique interne pour s'acquitter de l'obligation qui découle pour lui de l'article 46 Paragraphe 1 de la Convention* »<sup>3</sup>. Cette obligation de résultat peut impliquer pour l'Etat défendeur – outre le paiement d'une « satisfaction équitable » – l'adoption de mesures individuelles destinées à mettre un terme à la violation et à réparer les conséquences pour le requérant de la violation constatée, ainsi que la prise de mesures générales visant à prévenir d'autres violations similaires. La nature collective du système établi par la Convention, soulignée dans le préambule de celle-ci, signifie qu'il incombe à l'ensemble des Etats, et pas seulement à l'Etat défendeur, de veiller à ce que les affaires connaissent une issue satisfaisante.

Le Comité des Ministres détermine si les moyens choisis répondent aux exigences de l'article 46 et notamment s'ils sont « *compatibles avec les conclusions contenues dans l'arrêt de la Cour* »<sup>4</sup>. S'il est convaincu que l'affaire a connu une suite satisfaisante, il adopte une résolution finale publique constatant qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention.

---

<sup>2</sup> Voir, parmi de très nombreuses exemples, l'arrêt de la Cour dans l'affaire *KEEGAN c/ Ireland* du 26 mai 1994, § 49 ou l'arrêt *POWELL et RAYNER c/ Royaume Uni* du 21 février 1990, §§ 44 et s.

<sup>3</sup> Cf. l'arrêt de la Cour dans l'affaire *BELILOS c/ Suisse* du 29 avril 1988, § 78. Voir également l'arrêt de la Cour dans l'affaire *SCOZZARI et GIUNTA c/ Italie* du 13 juillet 2000, § 249.

<sup>4</sup> Voir, p. ex., l'arrêt de la Cour précité dans l'affaire *SCOZZARI et GIUNTA c/ Italie*, § 249.

Il faut bien garder à l'esprit l'ensemble des éléments de ce mécanisme et tenir compte du fait qu'il laisse aux Parties contractantes le choix des moyens pour se conformer aux arrêts de la Cour. Cela doit pouvoir répondre à certaines préoccupations concernant l'autonomie du droit communautaire et notamment la position de la Cour de Justice comme seul arbitre de ce droit. Dans l'hypothèse d'une adhésion, il appartiendrait toujours exclusivement à la Cour de Justice d'interpréter et d'appliquer le droit des traités. En outre, le principe de subsidiarité de la CEDH signifie qu'il incomberait à l'ensemble des institutions communautaires d'assurer la conformité avec les exigences découlant de la CEDH. La Cour de Strasbourg veillerait seulement à ce que l'action communautaire respecte le standard garanti par le système collectif de protection des droits de l'homme en Europe. A mon avis, cela n'est pas non plus susceptible d'affaiblir l'autorité de la Cour de Justice car la soumission au contrôle d'une instance extérieure exprime une volonté, une ouverture en faveur du plein respect des droits et libertés garantis. Cela ne peut que renforcer l'autorité et la crédibilité des institutions communautaires et non les affaiblir.

### **B. - Aspect matériel : l'adhésion et les compétences communautaires**

Permettez-moi, enfin, d'évoquer les craintes de certains pour qui une adhésion à la CEDH pourrait avoir comme conséquence une extension des compétences communautaires. Je note que cette préoccupation a d'ailleurs également été exprimée au sujet de l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans le traité. Le Président du groupe de travail II de la Convention, M. Vitorino, a présenté un excellent document de travail sur cette question, qui montre clairement que, selon la jurisprudence de la Cour de justice, une obligation de *respecter* les droits fondamentaux n'équivaut nullement à une compétence générale *d'édicter des règles* en matière de ces droits (document de travail N° 03 du 5 juillet 2002). J'y ajouterai une observation générale et peut-être évidente : les droits de l'homme ne constituent pas *un domaine* de compétences. Certes, le respect de ces droits peut et doit influencer sur la manière dont une question est décidée ou réglementée dans tel ou tel domaine ; mais les droits de l'homme en tant que tels ne sauraient être considérés comme un domaine distinct ou autonome dans un ordre juridique interne.

Cela dit, je ne vais pas me livrer à une analyse du droit communautaire sur la question des compétences, puisque moi-même je ne possède aucune compétence pour me prononcer sur ce sujet !

Je me bornerai à faire quelques observations spécifiques dans l'hypothèse d'une adhésion, et ce de la seule perspective de la CEDH.

La CEDH ne se prononce pas sur l'étendue des compétences des Parties contractantes, et vise encore moins à transférer certaines de ces compétences. De telles questions n'ont jamais été envisagées lors de l'élaboration de la Convention. Ce qui compte, du point de vue de la CEDH, c'est de déterminer si la Partie contractante peut être ou non tenue *responsable* de la violation alléguée.

Reste la question de savoir si, en raison du *contenu* des obligations découlant des droits et libertés garantis, les arrêts de la Cour peuvent avoir des implications *indirectes* pour les compétences des Parties contractantes. Je fais ici allusion à la possibilité pour la Cour d'identifier des obligations dites *positives*.

En premier lieu, il faut se rappeler que les obligations découlant de la CEDH sont essentiellement des obligations négatives, de non-ingérence. Deuxièmement, la nature des droits pour lesquels, exceptionnellement, la Cour de Strasbourg a reconnu qu'ils peuvent entraîner des obligations positives, est généralement telle qu'il semble très peu probable qu'ils puissent faire l'objet de requêtes contre l'UE. Par exemple, la jurisprudence de la Cour de Strasbourg a reconnu certaines obligations positives découlant du droit à la vie (article 2), de l'interdiction de la torture (article 3) ou encore de la liberté de manifestation (article 11). Ces obligations concernent, entre autres, le fait de mener des investigations adéquates suite à un décès ou un cas de torture, ou le devoir de l'Etat de protéger par les forces de l'ordre les participants à une démonstration pacifique contre un public hostile et violent. On voit mal comment la responsabilité de l'UE pourrait être mise en cause dans de telles situations. En effet, au vu de l'article 1<sup>er</sup> de la CEDH, il est clair que, généralement, l'absence d'une compétence de l'UE dans un domaine pour lequel un droit de la CEDH a une pertinence mènera à une absence de responsabilité au regard de la CEDH. La Cour pourra déclarer irrecevable ce type de requêtes comme étant incompatibles *rationae personae* ; elle pourrait également constater cette absence de responsabilité dans un arrêt sur le fond. De ce point de vue, la préoccupation liée à une éventuelle extension des compétences de l'UE sous l'influence de la CEDH paraît être un faux problème.

S'il est vrai qu'on peut penser que le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8) peut entraîner des obligations positives, pertinentes pour l'UE, il convient de signaler que cette pertinence résulte du fait que l'UE possède déjà une certaine compétence dans des domaines tels que la protection des données par exemple. Par ailleurs, la jurisprudence de Strasbourg tend à montrer qu'ici, ce n'est pas tellement l'absence *d'une compétence globale* qui a conduit la Cour à la constatation d'un manquement aux obligations positives et donc à une violation, mais plutôt le fait que le régime juridique déjà mis en place par le législateur contient des insuffisances ou des lacunes qui font que l'Etat n'a pas suffisamment tenu compte du droit de l'individu concerné. En d'autres termes : c'est – sur un plan beaucoup plus concret – l'absence *d'une règle spécifique ou de mesures individuelles* protectrices qui fait que la Partie contractante a manqué à son obligation de respecter la vie privée ou familiale. (p. ex. : *X et Y c/ Pays-Bas* : lacune dans le Code de procédure pénale néerlandais ; *Marckx* : insuffisances dans le Code civil belge). Pour pouvoir constater un tel manquement dans le régime juridique, encore faut-il que la Partie contractante ait agi au préalable dans le domaine en question, par le biais d'une loi ou d'une autre mesure qui tient insuffisamment compte de la situation du requérant individuel, ce qui présuppose évidemment l'existence d'une compétence.

Enfin, on voit bien dans la jurisprudence de Strasbourg une nette tendance à reconnaître que la marge d'appréciation laissée aux Parties contractantes est en principe large en ce qui concerne les éventuelles obligations positives. Personnellement, je n'ai aucun doute que cela permettra à la Cour de tenir compte des spécificités de l'ordre juridique de l'UE. En effet, la Cour s'est déjà montrée très sensible sur ce point. Par exemple, elle a toujours refusé de voir une discrimination dans les différences de traitement opérées en matière d'expulsion par les Etats Parties entre étrangers communautaires et non-communautaires, considérant, dans une affaire belge, que le « traitement préférentiel consenti aux ressortissants des autres Etats membres des Communautés, [...] a une justification objective et raisonnable, la Belgique faisant partie avec lesdits Etats d'un ordre juridique spécifique. » (*Moustaquim c/ Belgique*, 18 février 1991, § 49), ou, de façon encore plus



claire : « [a]vec le Gouvernement et la Commission, la Cour estime que pareil traitement préférentiel repose sur une justification objective et raisonnable, dès lors que les Etats membres de l'Union européenne forment un ordre juridique spécifique, ayant instauré de surcroît une citoyenneté propre » (*C. c/ Belgique*, 7 août 1996, § 38).

Au vu de ce qui précède, je pense qu'il n'y a pas vraiment de raisons de penser que les compétences de l'UE seront élargies indirectement par le biais des droits garantis par la CEDH ou par le contrôle effectué par la Cour de Strasbourg. Pour les experts du CDDH qui ont effectué l'étude dont je vous ai parlé, il était évident que la « portée » d'une adhésion serait limitée aux questions au regard desquelles l'UE a compétence. Si, toutefois, il apparaissait utile de rendre cette conception explicite, ils n'ont pas vu d'objection à ce que cette limitation soit mentionnée dans une déclaration générale de compétence ou éventuellement dans la disposition de la CEDH qui permettra l'adhésion (voir § 26 du rapport).

En définitive, l'adhésion de l'UE ne veut en aucune manière dire que cette nouvelle Partie contractante se substituerait à ses membres et assumerait des obligations qu'ils ont contractées dans le cadre de la CEDH. L'adhésion comblerait précisément le vide juridique actuel résultant du fait que, contrairement à ses membres, l'UE n'est pas directement liée à la CEDH et son système de contrôle. C'est d'ailleurs à la lumière de ces considérations que, selon moi, devrait être examinée la question, soulevée par certains, des Protocoles qui n'ont pas été ratifiés par tous les Etats membres de l'UE ou par les réserves émises par certains d'entre eux.

\*  
\* \*

Je vous ai présenté un aperçu des travaux récents du Conseil de l'Europe sur la question de l'adhésion ainsi que quelques observations personnelles relatives à l'étendue de certaines implications d'une telle adhésion. Le Conseil de l'Europe est conscient des travaux menés actuellement dans la Convention présidée par M. Giscard d'Estaing et du fait que le rapport du Conseil de l'Europe a été distribué aux membres du groupe de travail Charte/adhésion. Je crois pouvoir dire que cette étude devrait contribuer à « démystifier » la question de l'adhésion, en montrant qu'elle est juridiquement et techniquement parfaitement réalisable. Personnellement, j'espère que la Convention et la Conférence intergouvernementale (CIG) de 2004 ouvriront le chemin de l'adhésion, en reconnaissant que ce pas est pleinement dans l'intérêt de l'Union elle-même et dans l'intérêt de la CEDH, mais aussi et surtout, dans l'intérêt de la protection des droits de l'homme sur notre continent.