

N° 296
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 janvier 2023

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION
EUROPÉENNE**

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUINQUIES* DU RÈGLEMENT,

*sur le volet relatif à la politique étrangère et de sécurité commune des
négociations d'adhésion de l'Union européenne à la Convention de
sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,*

PRÉSENTÉE

Par MM. François-Noël BUFFET, Christian CAMBON et Jean-François RAPIN,
Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires européennes.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les 27 États membres de l'Union européenne sont parties à la Convention européenne des droits de l'Homme, condition nécessaire pour adhérer au Conseil de l'Europe. Ils se soumettent donc pour son interprétation à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, dont le siège est à Strasbourg. En revanche, l'Union européenne en tant que telle n'a pas encore adhéré à cette Convention, alors que cette adhésion est expressément prévue par les traités.

En effet, l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne stipule, depuis le traité de Lisbonne, que « l'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités ».

Le protocole n° 8 annexé aux traités fixe des conditions à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention. Son article 2 indique notamment que l'accord relatif à l'adhésion « doit garantir que l'adhésion de l'Union n'affecte ni les compétences de l'Union ni les attributions de ses institutions ».

S'agissant spécifiquement de la politique étrangère et de sécurité commune, il ressort des articles 24 du traité sur l'Union européenne et 275 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur fondement, à deux exceptions près, pour contrôler le respect de l'article 40 du traité sur l'Union européenne et pour examiner les recours concernant les mesures restrictives adoptées par le Conseil à l'encontre de personnes physiques ou morales.

Une première séquence de négociations en vue de l'adhésion avait eu lieu en 2010-2011 et avait débouché, en avril 2013, sur un projet d'accord au Conseil. Néanmoins, la procédure prévoyait que ce projet d'accord devait être soumis pour avis à la CJUE. Dans son avis 2/13 rendu en

assemblée plénière le 18 décembre 2014, celle-ci avait jugé que le projet d'accord d'adhésion n'était pas compatible avec le droit de l'Union européenne.

La CJUE rejetait en particulier la possibilité que la Cour européenne des droits de l'Homme puisse connaître des actes relatifs à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), alors qu'elle-même ne le pouvait pas en application des traités.

Elle soulignait que la compétence pour effectuer un contrôle juridictionnel d'actes, d'actions ou d'omissions de l'Union, y compris au regard des droits fondamentaux, ne saurait être attribuée exclusivement à une juridiction internationale qui se situe en dehors du cadre institutionnel et juridictionnel de l'Union.

Cette décision s'est traduite par un arrêt du processus d'adhésion. Les négociations d'adhésion ont toutefois été relancées à compter du 7 octobre 2019, date à laquelle le Conseil a adopté des directives de négociation en vue de répondre aux différentes objections de la CJUE. Les enjeux d'ensemble ont fait l'objet d'une présentation détaillée devant la commission des affaires européennes par nos collègues Philippe Bonnacarrère et Jean-Yves Leconte en 2020¹.

S'agissant de la PESC, les directives de négociation privilégiaient en particulier la définition d'un mécanisme de réattribution de responsabilités, solution devant permettre d'assurer à la fois le respect du principe de subsidiarité et l'épuisement de voies de recours internes avant que la Cour européenne des droits de l'Homme ne soit saisie.

Ce mécanisme de réattribution de responsabilités a été au cœur des discussions du panier 4 des négociations, relatif à la PESC, mais des blocages sont apparus, certains États membres faisant notamment valoir des difficultés d'ordre constitutionnel. D'autres mécanismes ont été examinés.

La Commission européenne a alors proposé une autre solution : adopter une déclaration intergouvernementale interprétative sur la base de laquelle la CJUE pourrait étendre sa compétence aux actes relevant de la PESC afin de statuer sur une éventuelle violation des droits fondamentaux avant que la Cour européenne des droits de l'Homme ne se prononce.

¹ *Rapport du Sénat n° 562 (2019-2020) – 25 juin 2020 – de MM. Philippe Bonnacarrère et Jean-Yves Leconte, fait au nom de la commission des affaires européennes, sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme.*

Le service juridique du Conseil a soutenu l'approche de la Commission, en estimant qu'au regard des circonstances spécifiques, une déclaration interprétative serait de nature à réconcilier les stipulations contradictoires des traités en établissant que ces derniers permettraient de conférer une compétence juridictionnelle à la CJUE en matière de PESC dans les cas limités d'actions introduites pour des violations de droits fondamentaux par l'Union européenne, par des requérants ayant qualité à agir devant la Cour européenne des droits de l'Homme.

Cette proposition est désormais soutenue par la quasi-totalité des États membres. La France, qui fait figure d'exception, est la seule à s'être exprimée contre cette proposition lors du conseil Justice et affaires intérieures (JAI) du 9 décembre 2022.

Or une telle proposition soulève de nombreux enjeux opérationnels pour la PESC, mais aussi juridiques, institutionnels et politiques, développés par nos collègues Gisèle Jourda et Dominique de Legge dans la communication qu'ils ont présentée devant la commission des affaires européennes le 20 octobre 2022², puis discutés de manière approfondie lors d'une réunion conjointe de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale et de la commission des affaires européennes, le 18 janvier 2023³.

Au regard de ces échanges, considérant que le recours à une déclaration intergouvernementale interprétative s'apparenterait à une révision déguisée des traités et contournerait le contrôle démocratique prévu par la Constitution et exercé par le Parlement, les présidents de ces trois commissions ont souhaité déposer la proposition de résolution européenne suivante :

² <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20221017/europ.html>

³ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20230116/europ.html>

Proposition de résolution européenne sur le volet relatif à la politique étrangère et de sécurité commune des négociations d'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

- ① Le Sénat,
- ② Vu les articles 53 et 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 2, 3, 6, 19, 24 et 48 du traité sur l'Union européenne (TUE),
- ④ Vu l'article 275 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE),
- ⑤ Vu 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, annexé aux traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ⑥ Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,
- ⑦ Vu l'avis 2/13 rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 18 décembre 2014,
- ⑧ Vu l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (cinquième chambre) du 12 novembre 2015, *Elitaliana SpA contre Eulex Kosovo*,
- ⑨ Vu le rapport n° 562 (2019-2020) déposé le 25 juin 2020 de MM. Philippe Bonnacarrère et Jean-Yves Leconte, fait au nom de la commission des affaires européennes du Sénat, sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales,
- ⑩ Vu les négociations en cours au Conseil de l'Union européenne et dans le cadre du groupe de négociation *ad hoc* du Comité directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (46 + 1) sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,
- ⑪ Vu la recommandation 2226 et la résolution 2430, intitulées « Au-delà du Traité de Lisbonne : renforcer le partenariat stratégique entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne », adoptées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) le 26 avril 2022,

- ⑫ Vu la communication de Mme Gisèle Jourda et M. Dominique de Legge devant la commission des affaires européennes du Sénat, le 20 octobre 2022,
- ⑬ Vu la décision du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, adoptée le 7 novembre 2022, convoquant un quatrième sommet des chefs d'État et de Gouvernement du Conseil de l'Europe les 16 et 17 mai 2023,
- ⑭ Vu la réponse à la recommandation 2226 précitée de l'APCE, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe lors de la 1452^e réunion des délégués des ministres, le 14 décembre 2022,
- ⑮ Considérant que le respect des traités est un élément essentiel de l'État de droit, lequel figure au nombre des valeurs fondamentales de l'Union aux termes de l'article 2 du traité sur l'Union européenne ;
- ⑯ Considérant que l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne stipule, depuis le traité de Lisbonne, que « l'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » et que « cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités » ;
- ⑰ Considérant que l'article 6, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne stipule que « les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux » ;
- ⑱ Considérant que l'article 1^{er} du protocole n° 8 annexé aux traités précise que « l'accord relatif à l'adhésion [...] doit refléter la nécessité de préserver les caractéristiques spécifiques de l'Union et du droit de l'Union, notamment en ce qui concerne : a) les modalités particulières de l'éventuelle participation de l'Union aux instances de contrôle de la Convention européenne ; b) les mécanismes nécessaires pour garantir que les recours formés par des États non membres et les recours individuels soient dirigés correctement contre les États membres et/ou l'Union, selon le cas » ;
- ⑲ Considérant que l'article 2 du protocole n° 8 annexé aux traités précise que l'accord relatif à l'adhésion « doit garantir que l'adhésion de l'Union n'affecte ni les compétences de l'Union ni les attributions de ses institutions » ;

- ⑳ Considérant qu'en application de l'article 24 du traité sur l'Union européenne et de l'article 275 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur fondement, sauf pour contrôler le respect de l'article 40 du traité sur l'Union européenne et pour se prononcer sur les recours concernant le contrôle de la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil, sur la base du titre V, chapitre 2, du traité sur l'Union européenne ;
- ㉑ Considérant la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, et en particulier l'arrêt *Eulex Kosovo* du 12 novembre 2015, par lequel la Cour a jugé que l'article 24, paragraphe 1, alinéa 2, du traité sur l'Union européenne et l'article 275 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, lesquels soustraient le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune à sa compétence, doivent être interprétés de manière restrictive dans la mesure où ils constituent une exception à sa compétence générale prévue à l'article 19 du traité sur l'Union européenne ;
- ㉒ Considérant, d'une part, que tous les actes des Parties contractantes à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doivent pouvoir faire l'objet d'un recours effectif devant des instances internes et, d'autre part, que l'épuisement sans succès d'une telle voie de recours est une condition pour qu'une requête individuelle portée devant la Cour européenne des droits de l'homme soit recevable ;
- ㉓ Considérant que l'avis 2/13 du 18 décembre 2014 de la Cour de justice de l'Union européenne, selon lequel la compétence pour effectuer un contrôle juridictionnel d'actes, d'actions ou d'omissions de l'Union, y compris au regard des droits fondamentaux, ne saurait être attribuée exclusivement à une juridiction internationale qui se situe en dehors du cadre institutionnel et juridictionnel de l'Union, impose de convenir d'une voie de recours interne adaptée ;
- ㉔ Reste attaché à l'objectif d'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, consacré par l'article 6 du traité sur l'Union européenne ;
- ㉕ Souligne qu'en application des traités et du protocole n° 8 annexé, l'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne doit affecter ni les compétences de l'Union, ni les attributions de ses institutions ;

- ②⑥ Observe que les attributions des institutions seraient affectées par une déclaration intergouvernementale interprétative visant, au nom de l'effet utile de l'ensemble des stipulations des traités et afin de réconcilier des stipulations contradictoires, à conférer une compétence juridictionnelle à la Cour de justice de l'Union européenne en matière de politique étrangère et de sécurité commune dans les cas d'actions introduites, par des requérants ayant qualité à agir devant la Cour européenne des droits de l'homme, pour des violations de droits fondamentaux par l'Union européenne ;
- ②⑦ Relève qu'une telle déclaration serait contraire aux traités qui ont été ratifiés par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives et qu'elle s'apparenterait de fait à une révision des traités, soustraite au contrôle des parlements nationaux, selon des modalités qui ne sont pas prévues par l'article 48 du traité sur l'Union européenne, ce qui constituerait une violation des règles de l'État de droit ;
- ②⑧ Appelle donc solennellement les Etats membres à rejeter avec fermeté une telle déclaration interprétative et à poursuivre les négociations en vue de trouver une solution juridique appropriée ;
- ②⑨ Affirme que la tenue d'un quatrième sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe en mai 2023 ne saurait constituer un élément conduisant à remettre en cause le cadre fixé par les traités et le protocole n° 8 annexé ;
- ③⑩ Fait valoir que d'autres points restent ouverts dans les négociations sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment les modalités de vote au Comité des ministres du Conseil de l'Europe ;
- ③⑪ Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil de l'Union européenne.