

La protection des droits fondamentaux et la Constitution européenne : le point de vue du juge national

Parlement européen

Bruxelles, le 26 avril 2005

Introduction en forme de constat

1 - C'est une évidence, le Traité établissant une Constitution européenne place les droits fondamentaux au coeur de l'action de l'Union européenne. Le préambule de la Charte des droits fondamentaux affirme cette vocation qui figure tant parmi les valeurs que parmi les objectifs proclamés de l'Union. Jusqu'à présent, les droits fondamentaux ne jouissaient, en droit communautaire, que d'une reconnaissance jurisprudentielle ; codifiés dans la Charte, ayant désormais valeur constitutionnelle, ils figurent, en outre, dans de nombreux articles du Traité établissant la constitution.

2 - En irriguant l'ensemble du droit de l'Union, les droits fondamentaux infléchiront sans aucun doute sa politique et provoqueront une évolution sensible de l'ordre juridique communautaire. Le juge national qui en est l'instrument est donc, au premier chef, concerné. De surcroît l'adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, prévue par le Traité, placera l'ordre juridique européen sur la voie d'une véritable intégration des deux sources de protection des droits fondamentaux, même si des inquiétudes s'expriment quant aux divergences d'interprétation susceptibles de voir le jour.

3 - Dans ce contexte de transformation du droit, quels changements l'entrée en vigueur de la Constitution européenne provoquera-t-elle dans le domaine des droits fondamentaux ? Quels bénéfices en résultera pour les citoyens européens ? Quelles difficultés sont prévisibles dans la mise en oeuvre de la Charte européenne des droits fondamentaux ainsi intégrée dans la Constitution ? Par cette brève communication, à partir de l'expérience française, il me revient d'exprimer la vision du juge national, qui, d'une part, est bien conscient du renforcement par la Charte de son rôle de garant des droits fondamentaux dans l'ordre juridique européen (§1), mais qui s'inquiète néanmoins de l'insuffisance d'articulation juridictionnelle pour en assurer une application uniforme dans l'ensemble des 25 Etats membres (§2).

§ 1 - Le rôle du juge national dans la mise en oeuvre de la Charte européenne des droits fondamentaux.

4 - Autant qu'on puisse le prévoir, le rôle du juge national dans la mise en oeuvre de la Charte européenne des droits fondamentaux sera concerné de deux manières, l'une évidente, l'élargissement considérable des sources de droits fondamentaux (A), l'autre plus problématique, l'intégration nécessaire des sources convergentes de ces mêmes droits (B).

A - L'évidence de l'élargissement des sources du droit.

5 - Le droit communautaire et le droit de la Convention européenne des droits de l'homme ont ouvert au juge judiciaire national l'accès à d'autres sources de droit, en particulier dans le domaine de la protection des droits fondamentaux. Telles qu'appliquées par les juges nationaux, ces références nouvelles ont opéré une profonde rénovation des systèmes juridiques et judiciaires des Etats membres en les hissant au niveau des standards des grandes démocraties. Juge de droit commun de la Convention européenne des droits de l'homme et juge de droit commun du droit communautaire, le juge interne devient avec le Traité établissant une Constitution intégrant la Charte, le garant naturel des libertés dans le champ des compétences de l'Union. Intervenant avant le juge communautaire, il est à cet égard en première ligne et à la pointe de la création jurisprudentielle. De même que la Convention européenne des droits de l'homme a ancré la mission protectrice du juge dans l'ordre juridique international, la Charte des droits fondamentaux consolide son autorité en ce domaine. Désormais revêtue d'une force contraignante et garantissant le droit à un recours effectif devant un tribunal national en cas de violation alléguée de l'un des droits fondamentaux reconnus, la Charte imposera donc sa prééminence par l'application qu'en fera le juge. Pour remplir cet office élargi, le juge national devient le gardien des libertés individuelles dans le cadre du droit de l'Union. A cette fin, il lui appartient d'utiliser toutes les ressources offertes par la Charte, notamment celles qui sont tirées de la Convention européenne des droits de l'homme qu'elle reprend intégralement.

6 - En outre, certains droits fondamentaux connaîtront des développements nouveaux du fait de leur inscription dans la Charte. Tel est le cas des droits de l'enfant, qui figurent à l'article II-84 du Traité Constitutionnel européen. En consacrant notamment la notion d'intérêt supérieur de l'enfant, la Charte des droits fondamentaux contribue à l'évolution et au renforcement dans l'ordre juridique national des droits de l'enfant. Hormis les dispositions internes, ceux-ci étaient, jusqu'ici, protégés par la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant dont l'application directe est discutable et l'interprétation aléatoire. En cette matière essentielle, la Charte apportera une clarification indispensable. La force contraignante de la Charte aura donc un impact sur la mise en oeuvre des droits reconnus à l'enfant dans chacun des Etats membres par une interprétation que l'on espère cohérente avec la Convention de New-York et la jurisprudence de la Cour de Strasbourg relative à l'article 8 de la CEDH.

7 - Le même raisonnement peut être fait avec les droits sociaux figurant au Titre IV sur la solidarité de la Partie II du Traité constitutionnel (article II-87 à II-95) aptes à hâter l'émergence de droits fondamentaux du travail dans l'Union européenne et à influencer sur ses politiques sociales. Les droits sociaux figurant dans la Charte et dans plusieurs articles de la Constitution, pourraient, en outre, contribuer à une intervention plus marquée du législateur européen dans le domaine social. Dans ce cadre, le contrôle juridictionnel, tant au niveau national que communautaire, pourrait donner lieu à une interprétation plus sociale du droit de

l'Union, interprétation que la Cour de justice a amorcée en utilisant les droits de citoyenneté insérés dans le traité de Maastricht. Dans le domaine des droits sociaux, on peut donc s'attendre à ce que l'interprétation du droit communautaire faite par le juge national s'effectue selon une méthode téléologique inspirée des valeurs et des objectifs que s'est assignés l'Union.

8 - Certes, aux termes de l'article II-111, les dispositions de la Charte s'adressent aux Etats membres uniquement lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union. Mais peut-on imaginer, s'agissant de principes à valeur universelle, que le juge se prononce d'une manière différente selon qu'est en cause l'application du droit interne ou celle du droit de l'Union européenne ? Nonobstant cette restriction du champ d'application, il est probable que les droits fondamentaux inscrits dans la Charte touchent des pans de plus en plus larges du droit. Outre les domaines de compétence exclusive de l'Union, au premier rang desquels figure la concurrence, les domaines de compétence partagée, tels que l'environnement, la protection des consommateurs, la cohésion économique, sociale et territoriale, mais aussi certains aspects de la politique sociale ainsi que l'espace de liberté, de sécurité et de justice donneront lieu à l'élaboration de politiques et de normes européennes.

B - La problématique de l'harmonisation de sources convergentes.

9 - On a compris que, désormais, les sources des droits fondamentaux, auxquelles le juge national se réfère, seront plus nombreuses et plus diversifiées. Cette diversité n'est pas un risque mais une richesse, dans la mesure où le juge national a pris l'habitude de mettre en cohérence les droits fondamentaux issus de sa propre constitution, des conventions internationales et du droit communautaire et d'appliquer entre eux une synergie féconde. Chacune des sources éclaire, enrichit ou complète l'autre. Le juge possède la technique de cette interprétation enrichissante. On peut dire que l'application harmonieuse et pacifiée des sources concurrentes du droit supranational et de droits nationaux d'autorités différentes est son office habituel. A cet égard, il suffit de rappeler, par exemple, que, outre la mise en oeuvre de la CEDH, qui offre une profusion d'illustrations, le pacte international relatif aux droits civils et politiques, d'applicabilité directe dans l'ordre juridique interne, est une source des droits fondamentaux régulièrement invoquée devant les juridictions nationales. Souvent, le juge l'applique conjointement avec les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

10- Par exemple, s'agissant des principes du procès équitable, les articles 14 et 15 de ce pacte, relatifs au droit au juge et aux droits de la défense, rejoignent les articles 6 et 7 de la Convention européenne et la jurisprudence qui en est issue, ainsi que les articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789. Dans ce cadre, les articles II-107 à II-110 de la Charte des droits fondamentaux, à savoir le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, la présomption d'innocence et les droits de la défense, le principe de légalité et de proportionnalité des délits et des peines, le droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction, trouveront, par l'entremise du juge, une application régulière et harmonieuse dans le domaine du droit de l'Union.

11 - On sait que l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme et la clause de renvoi prévue à l'article II-112, 3° mettent la Convention au centre du dispositif de protection des droits fondamentaux de l'Union. Bien que toutes les précautions soient prises de la part des cours concernées et que des liens permanents aient été constitués entre elles, l'imbrication de ces textes et l'introduction de la jurisprudence évolutive de la Cour de Strasbourg dans l'ordre juridique de l'Union risquent de provoquer des divergences d'interprétation entre les deux cours européennes, ainsi qu'entre les cours suprêmes nationales et les cours européennes. Ces risques ne peuvent être écartés que par une bonne articulation entre les juridictions nationales et les cours européennes. Or, précisément, cette articulation est incomplète.

§ 2 - L'inquiétude sur l'absence d'articulation juridictionnelle européenne.

11 - Comment le juge national et plus particulièrement le juge de cassation français appréhende-t-il ce nouvel ordre juridique européen ainsi composé ? Les risques de tension ne peuvent être ignorés, même si des influences croisées sont déjà à l'oeuvre, dont témoignent les nombreuses références de la jurisprudence de la Cour de Luxembourg à celle de la Cour de Strasbourg. Le juge national est conscient qu'il lui appartient d'être l'artisan quotidien d'une interprétation décentralisée et harmonieuse des droits fondamentaux. Si noble soit-elle, la mission qui lui est assignée est toutefois porteuse de risques institutionnels et politiques. L'immense pouvoir dont le nouvel ordre juridique européen l'investit bouleverse son office dans l'architecture institutionnelle nationale, ce qui ne va pas sans difficultés. Autorisé à écarter la loi pour garantir la primauté et l'effectivité du droit européen, il risque d'apparaître de plus en plus souvent comme un facteur de déstabilisation de son droit national.

12 - En général, les organisations juridictionnelles fédérales placent les cours suprêmes des Etats sous le contrôle d'une Cour suprême fédérale et ils instituent, pour les matières relevant spécifiquement de la fédération, des cours fédérales, elles aussi placées sous le contrôle de la Cour suprême fédérale. Ces systèmes instaurent donc la suprématie d'un pouvoir judiciaire fédéral sur les organisations judiciaires des Etats. Dans le système de la communauté, original de ce point de vue, les Cours suprêmes ou de cassation des Etats membres ne sont pas placées sous le contrôle de la Cour de justice des communautés et il n'y a aucune juridiction communautaire pour le jugement direct des contentieux nés de l'application des traités. Le juge national est compétent tout à la fois pour appliquer le droit national et le droit communautaire. Il applique deux ordres juridiques et relève de deux organisations juridictionnelles, celle de l'Etat membre et celle de l'Union. Or, le seul lien juridictionnel entre le juge national et le juge communautaire procède pour l'essentiel du volontariat, dans le cadre du recours préjudiciel prévu par l'article 234 du Traité (article III-369 du Traité établissant une Constitution). On peut craindre qu'une telle articulation ne soit pas suffisante pour assurer une interprétation uniforme de la Charte par les juridictions des 25 Etats membres.

13 - Plus que les risques de divergences entre l'ordre juridique de la Convention européenne et l'ordre juridique de l'Union, c'est l'absence d'articulation institutionnelle entre les juridictions nationales, en particulier les juridictions suprêmes et les juridictions européennes qui suscite l'inquiétude. De même que le nouvel ordre juridique européen ne peut se penser

en termes strictement hiérarchiques, mais plutôt en termes d'influences croisées, de circularité et de dialogue, l'ordre juridictionnel européen ne peut se réduire à une juxtaposition sans liens entre les cours suprêmes nationales et la juridiction communautaire.

14 - Le développement de l'espace judiciaire européen et l'intégration juridique européenne appellent donc la création d'enceintes et de mécanismes de dialogue entre juges nationaux et juges européens, voire l'ébauche d'une véritable intégration juridictionnelle européenne et la reconnaissance d'un pouvoir judiciaire européen. En l'absence de tels mécanismes dans la Constitution européenne, il appartient aux juges nationaux et européens de multiplier les instruments de rattachement. Le réseau européen de formation judiciaire et le programme d'échange de magistrats constituent des outils utiles. Ainsi, la participation de praticiens issus de tous les pays de l'Union à des sessions de formation aux méthodes d'interprétation des cours de Strasbourg et de Luxembourg favorisera l'émergence d'une culture judiciaire commune. Dans la même perspective, les échanges organisés au sein du réseau des Présidents des cours suprêmes judiciaires de l'Union constituent un autre moyen de favoriser le dialogue non seulement entre cours suprêmes nationales, mais aussi avec les institutions de l'Union.

15 - Enfin, l'élaboration de critères d'évaluation des systèmes judiciaires obligera les juges nationaux et européens à travailler ensemble sur des principes de bonne justice. Désireux d'offrir une justice de qualité comparable dans tous les pays de l'Union, ils participeront aux travaux que le Parlement européen et la Commission ont engagés en ce domaine. Le souci de la qualité du service public de la justice qui animera leur démarche, garantira à la fois le respect et la promotion des droits fondamentaux dans l'espace judiciaire européen et la légitimité d'un pouvoir judiciaire européen en émergence.

16 - C'est donc sur le vœu d'une meilleure articulation de fait sinon institutionnelle entre les cours suprêmes nationales d'une part et de celles-ci avec la juridiction de l'Union, d'autre part, que je terminerai ce propos.