

LE JUGE COMMUNAUTAIRE ET L'APPLICABILITÉ DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Drd. GABRIELA RUSU
Chargé de travaux dirigés aux Universités
Montpellier I, Montpellier III

INTRODUCTION

Inspiré par les articles 8, 10 et 11 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme proclame le droit à un procès équitable. Ce droit occupe une place centrale dans la Convention européenne des droits de l'homme car le principe fondamental de la prééminence du droit ne peut pas être conçu sans lui¹.

La Cour européenne des droits de l'homme, ayant directement en charge la protection des droits garantis par la Convention, et la Cour de Justice et le Tribunal de première instance des Communautés européennes, assurant la protection de ces droits fondamentaux en vertu de l'article 6 du Traité sur l'Union européenne, appliquent l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le juge communautaire devient interprète concurrent de la Convention et la possibilité des conflits apparaît car, comme souligne J. Rideau, «il n'existe aucune hiérarchie susceptible de remédier aux éventuelles divergences pouvant se manifester entre le juge de Strasbourg et le juge de Luxembourg»².

Malgré l'inexistence d'une hiérarchie jusqu'au présent³ entre les deux cours, souvent le juge communautaire, en appliquant l'article 6 de la Convention, s'inspire de l'interprétation donné à celui-ci par la Cour européenne des droits de l'homme ce qui réduit la possibilité des conflits entre les deux instances. Autres fois, dans des cas beaucoup plus rares, le juge de Luxembourg estime que les particularités du système juridique communautaire, avec ses contraintes inhérentes, demande une interprétation différente du droit à un procès équitable et les divergences peuvent apparaître. Dans ces cas il ne s'agit pas du fait que le juge communautaire n'accepte pas l'interprétation de son homologue de Strasbourg, mais il estime nécessaire d'adapter une disposition conventionnelle.

Dans aucun cas le juge communautaire n'a pas le pouvoir de se prononcer sur la protection du droit à un procès équitable dans le système conventionnel. Il peut seulement s'approprier le raisonnement du juge de Strasbourg ou pas⁴.

L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme représente une disposition clef de cet acte protecteur des droits de l'homme signé dans le cadre du Conseil de l'Europe. La doctrine met en évidence l'importance de cet article sur le plan qualitatif, car il ne saurait exister de société démocratique sans droit à un tribunal impartial, ni procès équitable, et quantitatif car «il s'agit de l'article le plus souvent invoqué par les requérants»⁵.

¹ Cour EDH, 21 février 1975, Golder contre Royaume-Uni, Série A no. 18.

² J. RIDEAU, *Les garanties juridictionnelles des droits fondamentaux dans l'Union européenne* in ed. S. Leclerc, J.F. AKANDJI-KOMBE, M.J. REDOR, *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 101.

³ Le projet de traité modifiant le Traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, adopté en octobre 2007 par la conférence intergouvernementale, prévoit l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme. Si le projet est ratifié par les États membres, suite à l'adhésion de l'Union à la Convention, la Cour de Justice et le Tribunal de première instance seront liés pas la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.

⁴ Voir la note précédente.

⁵ F. SUDRE, C. PICHERAL, *La diffusion du modèle européen du procès équitable*, La documentation française, Paris, 2003, p. 7.

L'avocat général Léger souligne le rôle du droit au juge et son lien avec l'Etat de droit dans ses conclusions sous l'affaire Köbler⁶, ce droit étant «le corollaire de l'Etat de droit, inhérent à l'Etat de droit», «une conquête et un instrument de l'Etat de droit».

Dans le présent article je vais analyser dans quels cas le juge communautaire trouve que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, «instrument constitutionnel de l'ordre public européen»⁷ s'applique.

Pour pouvoir invoquer le droit à un procès équitable, pour que l'article 6 puisse s'appliquer, il faut qu'un litige existe ou puisse exister. Cela implique que les personnes puissent avoir accès aux juridictions. Pour avoir un procès équitable il faut qu'il existe en amont un droit au juge⁸ qui exige que toute contestation puisse être portée devant un tribunal.

L'existence d'un tribunal est une condition *sine que non* de l'applicabilité de l'article 6 de la Convention et donc du droit à un procès équitable. L'article 6 s'applique aux procédures déroulées devant un tribunal. Pour savoir dans quels cas les garanties du procès équitable peuvent s'appliquer, il faut analyser la notion de tribunal dans le système de la Convention européenne des droits de l'homme et la transposition de cette notion dans le droit communautaire. Il faut souligner que le juge communautaire utilise surtout la notion de «juridiction». La question qui se pose est de savoir si les deux notions sont identiques.

Dans le même temps, il ne faut pas oublier que dans les cas où le juge communautaire considère qu'un organe n'est pas un tribunal au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, il refuse à appliquer cet article sans vérifier le champ d'application matérielle de l'article 6, c'est-à-dire s'il s'agit de la matière civile ou pénale.

I. Les notions de «tribunal» et de «juridiction»

L'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit que «toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue [...] par un tribunal». Cela implique l'existence d'un tribunal et, bien sur, le droit d'accès à celui-ci.

Mais la question est de savoir comment définir le «tribunal». Pour cela, il faut observer, dans un premier temps, quelles sont les caractéristiques d'un organe juridictionnel. Dans un deuxième temps je vais analyser les organes arbitraux. Il ne faut pas oublier que la situation de la Commission européenne dans le cadre des procédures de concurrence soulève des questions distinctes⁹.

La Cour européenne des droits de l'homme définit le tribunal comme tout organe dont la fonction juridictionnelle consiste à «trancher, sur les bases de normes de droit, à l'issue d'une procédure organisée, toute question relevant sa compétence»¹⁰.

A son tour, la Cour de Justice des Communautés Européennes explique la notion de juridiction dans le cadre de l'article 234 du Traité CE (l'ex article 177) qui concerne les questions préjudicielles. Pour apprécier le caractère juridictionnel d'un organe, il faut tenir compte «d'un ensemble d'éléments, tels l'origine légale de l'organe, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de la procédure, l'application, par l'organisme, des règles de droit ainsi que son indépendance»¹¹.

⁶ CJCE, 30 septembre 2003, Köbler, aff. C 224/01, concl. Ph. Léger.

⁷ Cour EDH, 23 mars 1995, Loizidou contre Turquie, A/310, § 75.

⁸ A.GOUTTENOIRE in F.SUDRE, J.-P. MARGUNAUD, J. ANDRIANTSIMBAZOVIA, A. GOUTTENOIRE, M. LEVINET, *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, 2^{ème} ed., PUF, Paris, 2004, p. 214.

⁹ Qui ne seront pas analysées ici.

¹⁰ Cour EDH, 22 octobre 1984, Sramek contre Autriche, A/84, § 36.

¹¹ CJCE, 30 juin 1966, Vassen-Gobels, aff. 61/65 et 14 juin 2001, Salzmann, C 178/99, concl. L.A. Geelhoed, § 13.

Il faut se poser la question si une «juridiction nationale» tel que définie par la Cour de Justice des Communautés Européennes est la même chose que la notion de «tribunal» au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Il semble que la jurisprudence de la Cour de Luxembourg est beaucoup plus restrictive à l'égard de la notion de juridiction.

La juridiction, dans la conception du juge communautaire, semble respecter les garanties imposées par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'origine légale de la juridiction et le fait que lui sont applicables les règles de droit évoquent la caractéristique de tribunal «établi par la loi» au sens de l'article 6. Cet organe est indépendant comme exige la Convention européenne et la procédure qui se déroule devant lui respecte le principe du contradictoire, imposé par l'esprit de la Convention européenne et par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.

Le caractère permanent et le caractère obligatoire de cet organe posent des problèmes. La Convention européenne et le juge de Strasbourg n'imposent pas ces exigences. C'est à cause de ces caractéristiques que la notion autonome de «tribunal» est plus large que la notion de «juridiction».

Cependant il ne faut pas oublier que cette conception de «juridiction» s'est imposée dans le cadre des litiges portant sur des questions préjudicielles posées à la Cour de Justice et pas dans des litiges concernant les droits fondamentaux et notamment l'accès au juge. La Cour de Justice a délimité la sphère des organes qui peuvent lui poser des questions préjudicielles et pas la sphère des organes devant lesquels il faut respecter l'exigence du procès équitable imposée par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Même si la Cour de Justice a défini la notion de «juridiction», dans des litiges concernant l'applicabilité de l'article 6 de la Convention européenne, le juge communautaire refuse de qualifier de «tribunal» et pas de juridiction la Commission^{12, 13} ou les organes arbitraux¹⁴. La Cour de Justice considère que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme est applicable aux «tribunaux». Il semble qu'aux yeux du juge communautaire ou des avocats généraux (qui citent la jurisprudence de la Cour de Strasbourg) les deux notions sont presque similaires.

Une intéressante analyse des organes arbitraux par rapport à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme a été faite par l'avocat général Alber dans l'affaire Evans¹⁵.

L'avocat général part de l'idée que l'article 6 de la Convention implique le fait qu'une protection juridictionnelle doit être assurée par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi et qui procède publiquement dans le cadre d'un procès raisonnable.

L'avocat général pose la question si la procédure arbitrale est une procédure juridictionnelle. Il met en évidence les cinq caractéristiques d'une juridiction posées par la Cour de Justice¹⁶: origine légale, permanence, caractère obligatoire de la juridiction, nature contradictoire de la procédure et application des règles de droit et les analyse par rapport au cas d'espèce une par une.

Après une analyse détaillée de chaque caractéristique, l'avocat général conclut dans le sens que «l'organe arbitral ne remplit pas pleinement les critères relativement stricts [...] pour constituer une juridiction». Il analyse ensuite l'indépendance et l'impartialité de l'organe arbitral, exigences imposées par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et s'il y a du débat public devant l'arbitre pour conclure à l'absence d'impartialité et de procédure publique.

¹² CJCE, 23 mars 1982, Nordsee contre Reederei Mond, aff. 102/81.

¹³ La situation de la Commission sera analysée dans une section distincte.

¹⁴ CJCE, 2 octobre 2003, Corus UK contre Commission, aff. C 199/99, concl. C. Stix-Hackl.

¹⁵ CJCE, 4 décembre 2003, Evans, aff. C 63/01, concl. S. Alber.

¹⁶ CJCE, 6 octobre 1981, Broekmeulen, aff. 246/80.

L'avocat général Alber cite la jurisprudence Nordsee¹⁷ où la Cour de Justice s'est prononcée sur le caractère judiciaire d'un organe arbitral pour déclarer que la solution dépend des particularités de la procédure arbitrale dans le cas d'espèce¹⁸.

Ce qu'il faut retenir de ces conclusions présentées le 24 octobre 2002 ce n'est pas l'analyse pour le cas d'espèce, mais le fait que l'avocat général, en parlant de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, analyse l'organe arbitral par rapport à la définition donnée à la notion de «juridiction» par le juge communautaire. La Convention parle d'un tribunal indépendant et impartial et l'avocat général cherche si l'organe arbitral est une juridiction et s'il remplit les exigences imposées par l'article 6.

Il nous semble que l'avocat général considère que les notions de «tribunal» et de «juridiction» sont presque identiques. On peut se demander cependant pourquoi l'avocat général n'a pas utilisé les critères dégagés à Strasbourg en ce qui concerne la notion de «tribunal». La réponse peut être simple: le juge communautaire s'était déjà prononcé sur les organes arbitraux et à Luxembourg il y a la tendance de mentionner la jurisprudence plus ancienne de la Cour de Justice sur un problème des droits fondamentaux même si la Cour de Strasbourg a donné aussi sa réponse.

On peut regretter le fait que, dans cette affaire, la Cour de Justice ne s'est pas prononcée sur la qualification donnée aux organes arbitraux. Le juge communautaire a seulement contrôlé si dans l'espèce il y a un recours juridictionnel effectif contre la décision attaquée devant l'arbitre pour répondre affirmativement.

Il ne faut pas oublier que la jurisprudence de Strasbourg est dans le sens que si une procédure comporte plusieurs phases (comme dans l'arrêt cité), le respect des garanties du procès équitable s'apprécie pour l'ensemble de la procédure. Les garanties de l'article 6 peuvent être remplies par un organe juridictionnel de pleine juridiction qui intervient en appel (ou en recours)¹⁹ comme c'était le cas de High Court of Justice or Court of Appeal et House of Lords dans l'espèce.

Dans une affaire plus ancienne²⁰ que l'arrêt Evans, précité, l'avocat général Cosmas, en analysant l'autonomie procédurale et l'indépendance du juge avait considéré que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, tel qu'interprété par la Cour de Strasbourg, exige l'indépendance de la juridiction. L'avocat général cite l'arrêt Sramek, précité, où d'ailleurs la Cour européenne des droits de l'homme avait défini la notion de tribunal. Il nous semble que pour lui les deux notions ont le même sens. L'article 6 de la Convention s'applique aux tribunaux, s'applique aux juridictions.

Pour bénéficier des garanties du procès équitable il faut remplir certaines conditions. Premièrement, pour pouvoir invoquer l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, il faut se trouver devant un tribunal. Deuxièmement, il faut se trouver dans le champ d'application de l'article 6.

II. Le champ d'application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme

¹⁷ CJCE, 23 mars 1982, Nordsee contre Reederei Mond, aff. 102/81.

¹⁸ Dans cet arrêt la Cour de Justice n'a pas reconnu la qualité de juridiction à l'organe arbitrale concernée au motif que, d'une part au moment de la conclusion du contrat, les parties étaient libres de laisser la solution de leurs litiges éventuels aux juridictions ordinaires et, d'autre part, que les autorités publiques n'étaient pas impliquées dans le choix de la voie de l'arbitrage, et n'étaient pas non plus appelées à intervenir d'office dans le déroulement de la procédure devant l'arbitre.

¹⁹ Cour EDH, 23 octobre 1995, Schmautzer contre Autriche, A/328-A.

²⁰ CJCE, 11 janvier 2000, Pays Bas contre Commission, aff. C 174/98, concl. G. Cosmas.

Avant de voir quelles sont les garanties du procès équitables qui doivent s'appliquer, il faut vérifier si l'article 6 est applicable. L'applicabilité de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme est demandée par des litiges portant sur des «droits et obligations de caractère civil» ou sur une «accusation en matière pénale».

Le droit à un procès équitable s'impose, aux termes de l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, à un tribunal qui décide «soit des contestations sur [des] droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale».

La question qui se pose est de savoir si la Cour de Justice des Communautés Européennes donne la même signification aux notions de «droits et obligations de caractère civil» et de «matière pénale» que la Cour de Strasbourg.

Il faut souligner que parfois le juge communautaire ne doit pas analyser dans quelle situation d'applicabilité de l'article 6 de la Convention européenne on se trouve. Dans ses conclusions sous l'affaire *Corus UK*²¹, avocat général fait observer que certains droits, comme le droit d'interroger les témoins, que l'article 6 paragraphe 3 d) de la Convention européenne des droits de l'homme ne prévoit en principe expressément que pour les défendeurs, s'appliquent aux procédures tant pénales que civiles. Pour cette raison l'avocat général souligne qu'il n'est pas nécessaire de qualifier la procédure de «civile» ou de «pénale» au sens de l'article 6 de la Convention.

En ce qui concerne les procédures du droit de la concurrence, il faut noter l'opinion de l'avocat général Mischo sous l'affaire *C-244/99*²². Celui-ci accepte l'argumentation de la requérante selon laquelle « en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que de l'arrêt *Baustahlgewebe/Commission*, le Tribunal n'était pas en droit de ne pas se prononcer sur l'applicabilité ou l'inapplicabilité de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH à la procédure communautaire en matière de concurrence ni de requalifier le principe fondamental du délai raisonnable au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH en «principe général du droit communautaire». L'avocat général conclut que «les procédures en matière de concurrence ne sont pas exclues du champ d'application matériel de l'article 6 de la Convention, même si cette disposition vise les droits et obligations de caractère civil et toute accusation en matière pénale»²³.

Malgré cette affirmation, les procédures de concurrence ont soulevé beaucoup des problèmes et, souvent, en ce qui concerne l'applicabilité de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. D'autres avocats généraux et le juge communautaire ont considéré nécessaire de citer la jurisprudence de Strasbourg pour mettre en évidence que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme trouve à s'appliquer.

Pour comprendre le champ d'application de l'article 6 de la Convention européenne dans la jurisprudence de Luxembourg, il faut analyser ce que le juge communautaire comprend par «droits et obligations de caractère civil» et «accusation en matière pénale».

1° Droits et obligations de caractère civil

La Cour européenne des droits de l'homme attribue un sens autonome à la notion de «droits et obligations de caractère civil». Le juge de Strasbourg considère dans son arrêt *Konig*²⁴ que l'expression couvre «toute procédure dont l'issue est déterminante pour des droits et des obligations de caractère privé». En 1992, la Cour de Strasbourg met en évidence le caractère

²¹ CJCE, 2 octobre 2003, *Corus UK contre Commission*, aff. C 199/99, concl. C. Stix-Hackl.

²² CJCE, 15 octobre 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij contre Commission*, aff. jointes C 238/99 P, C 244/99 P, C 245/99 P, C 247/99 P, C 250/99 P à 252, C 254/99 P, concl. M.J. Mischo.

²³ § 67 des conclusions.

²⁴ Cour EDH, 28 juin 1978, *Konig contre RFA*, A/27, § 90.

personnel ou patrimonial du droit en cause. Toute contestation ayant un objet patrimonial relève de la «matière civile»²⁵.

C'est dans ce sens que l'avocat général Alber comprend l'expression de «droits et obligations de caractère civil » dans ses conclusions sous l'affaire Evans²⁶. Dans cette affaire il s'agissait d'un droit à réparation dont le gouvernement défendeur avait nié le caractère civil au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'avocat général considère qu'il faut partir du principe qu'un droit à des intérêts est un droit de caractère civil. L'influence de la jurisprudence de Strasbourg, après l'invocation de l'article 6 de la Convention, est nette, malgré le fait qu'elle est implicite.

Il faut noter que dans une affaire de 1980²⁷, la Cour de Justice n'a pas répondu aux arguments de la partie requérante qui avait considéré que les droits délimités par l'article 85 et suivantes du Traité CEE en matière de concurrence seraient des «droits de caractère civil» au sens des dispositions de l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme. La requérante avait invoqué l'arrêt Konig de la Cour européenne des droits de l'homme, précité, mais la Cour n'a pas analysé l'argument en considérant que la Commission n'est pas un tribunal au sens de l'article 6 de la Convention européenne et par conséquent cet article ne s'applique pas.

Malgré le rejet du juge communautaire, l'argument de la partie requérante «était tout à fait pertinent car les droits délimités par les articles 85 et suivantes du Traité CEE sont des droits de caractère civil au sens de l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme»²⁸.

Une question beaucoup débattue par la doctrine et pas toujours cohérente dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concerne le contentieux de la fonction publique. Après avoir considéré que «les contestations concernant le recrutement, la carrière et la cession d'activité des fonctionnaires sortent, en règle générale, du champ d'application de l'article 6 paragraphe 1»²⁹, le juge de Strasbourg affirme qu'un droit «purement patrimonial» y fait partie³⁰.

La dernière solution vient avec l'arrêt Pellegrin³¹ où la Cour de Strasbourg s'inspirant de la jurisprudence du juge communautaire de 1980 Commission contre Belgique³² en ce qui concerne la notion d'emploi dans l'administration publique, pose un critère fonctionnel, fondé sur la nature des fonctions et des responsabilités exercées par l'agent. Cela fait que seulement les litiges concernant les agents publics qui occupent des emplois qui participent directement ou indirectement à l'exercice de la puissance publique ou qui visent à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques sont exclus de l'application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A Luxembourg, le même problème a été posé dans l'affaire Z contre Parlement³³ portée devant le juge communautaire. La question était de savoir si l'article 6 de la Convention européenne est applicable à un litige concernant la sanction disciplinaire établie par le conseil de discipline pour un fonctionnaire du Parlement européen. Le requérant soutient que le conseil n'a pas pris la décision litigieuse dans un délai raisonnable et, partant, a violé l'article 6, paragraphe 1

²⁵ Cour EDH, 26 mars 1992, Edition Périscope contre France, A/234-B, § 40.

²⁶ CJCE, 4 décembre 2003, Evans, aff. C 63/01, concl. S. Alber.

²⁷ CJCE, 29 octobre 1980, Heintz van Landewyck contre Commission, aff. Jointes 209 à 215 et 218/78, concl. G. Reischl.

²⁸ H. MONET, La Communauté européenne et la Convention européenne des droits de l'homme, *RTDH*, 1994, n° 20, p. 507.

²⁹ Cour EDH, 28 août 1986, Glasenapp contre Allemagne, A/104, § 16.

³⁰ Cour EDH, 2 septembre 1997, De Santa, Lapalorcia, Abenavoli contre Italie, Rec. 1997-V, § 18.

³¹ Cour EDH, 8 décembre 1999, Pellegrin contre France, Rec. 999-VIII.

³² CJCE, 17 décembre 1980, Commission contre Belgique, aff. 149/79.

³³ CJCE, 27 novembre 2001, Z contre Parlement, aff. 270/99, concl. M. Jacobs.

de la Convention. C'est la raison de son pourvoi devant la Cour de Justice: le Tribunal de première instance a commis une erreur de droit car il n'a pas annulé la décision.

Avant d'analyser le délai, il faut voir si l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme est applicable à cette affaire concernant le statut des fonctionnaires. L'avocat général Jacobs analyse la situation de point de vue de la jurisprudence de Strasbourg. Il invoque plusieurs arrêts (parmi lesquels l'arrêt de principe Pellegrin, précité) de la Cour européenne des droits de l'homme pour souligner au point 61 de ses conclusions que «les litiges afférents à des mesures disciplinaires infligées aux fonctionnaires ne sont pas totalement exclus du champ d'application de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention». Il considère que la Cour ne devrait pas écarter l'argument du requérant au motif que l'article 6 de la Convention ne s'applique pas dans le domaine proprement disciplinaire de la fonction publique.

Cependant l'avocat général fait observer qu'il résulte du libellé de l'article 6 paragraphe 1 et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que cette disposition concerne la procédure judiciaire, or la procédure disciplinaire au sens du statut du personnel est de nature plutôt administrative que judiciaire. Pour cette raison, l'avocat général conclut à la non violation de l'article 6.

Il faut souligner que l'avocat général fait référence à la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme concernant le contentieux de la fonction publique, jurisprudence influencée à son tour par les arrêts du juge communautaire. Ce que l'avocat général semble oublier c'est que les procédures disciplinaires devant les juridictions ordinales entrent dans le champ d'application de l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Si une telle procédure échappe aux exigences du procès équitable, cela se passe seulement s'il existe un contrôle juridictionnel de la décision de l'organe disciplinaire. C'est vrai que c'est le cas dans l'affaire étudiée car il existe le contrôle du Tribunal de première instance, organe qui respecte les garanties du procès équitable.

En jugeant l'affaire, la Cour de Justice considère qu'il n'est pas nécessaire de se prononcer sur l'applicabilité de l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme aux procédures disciplinaires prévues par le statut. Le juge communautaire estime que l'article 6 ne prescrit pas des délais précis et fait une analyse des délais pour conclure le moyen non fondé. On ne comprend pas bien si le juge communautaire applique l'article 6 de la Convention et les critères établis à Strasbourg pour analyser le délai raisonnable ou s'il se réfère à un principe général du droit communautaire qui découle de l'article 6. La référence à l'article 6 tel qu'il est invoqué dans l'arrêt *Baustahlgewebe*³⁴ est claire, mais on ne sait pas si le respect du délai raisonnable est imposé par le champ d'application de l'article 6 (droits et obligations de caractère civil) ou par le champ d'application du droit communautaire (statut des fonctionnaires communautaires).

Il faut souligner que dans une autre affaire concernant les procédures disciplinaires devant la Commission des Communautés Européennes³⁵, le Tribunal de première instance a considéré que l'article 6 ne s'applique pas car la Commission n'est pas un tribunal. Le juge communautaire n'a pas fait référence au contentieux de la fonction publique et au champ d'application de l'article 6. Un argument qui pouvait être invoqué était que la décision de la Commission pouvait être attaquée devant le Tribunal de première instance, organe de pleine juridiction et la procédure équitable doit être analysée dans son ensemble. Donc peu importe, dans ce cas, si devant l'organe de discipline les garanties de l'article 6 sont applicables. Un autre argument pouvait être l'exception du contentieux de la fonction publique du champ d'application de l'article 6 de la Convention européenne. Mais le juge communautaire a dit seulement que la Commission n'est pas un organe juridictionnel.

³⁴ CJCE, 17 décembre 1998, *Baustahlgewebe GmbH contre Commission*, aff. C-185/95, concl. Ph. Léger.

³⁵ TPI, 21 novembre 2000, *A contre Commission*, aff. T 23/00.

L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme s'applique dans les litiges portant sur des droits et obligations de caractère civil, mais aussi dans les litiges qui concernent la matière pénale.

2° Matière pénale

La Cour européenne des droits de l'homme considère la notion de matière pénale une notion autonome, une notion qui a un sens propre à la Convention. Le juge de Strasbourg fixe trois critères alternatifs pour déterminer s'il s'agit de la matière pénale. Les trois critères établis par l'arrêt Engel³⁶ et affinés par l'arrêt Oztürk³⁷ sont la qualification de l'infraction en droit national, la nature de l'infraction et la sévérité de la sanction.

En ce qui concerne la Cour de Justice des Communautés Européennes, celle-ci se réfère à la notion d'«accusation en matière pénale» en 1996 dans l'affaire Orlando Lopes³⁸. Même si le juge communautaire ne définit pas cette notion, il semble se rattacher à la conception de la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour de Luxembourg estime que le droit à l'assistance d'un avocat, prévu par l'article 6 paragraphe 3 c) de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas car le litige ne porte pas sur des accusations en matière pénale³⁹ au sens de ladite convention. Comme la Convention européenne ne définit pas la notion de «matière pénale» et la Cour européenne lui donne une acception propre, autonome, il faut déduire que le juge communautaire accepte cette interprétation strasbourgeoise.

Les références expresses à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg concernant la notion de «matière pénale» sont, dans un premier temps, l'œuvre des avocats généraux. Dans l'affaire Orkem⁴⁰, l'avocat général Darmon cite un passage de l'arrêt Oztürk de la Cour européenne des droits de l'homme, précité, concernant les critères de détermination de la matière pénale.

Neuf ans plus tard, l'avocat général Ph. Léger, dans ses conclusions sous l'arrêt Baustahlgewebe⁴¹, fait observer que dans l'affaire jugée, relevant du domaine du droit de la concurrence⁴², l'article 6 est applicable au titre de la «matière pénale» au regard de la jurisprudence de Strasbourg.

L'avocat général cite le rapport Société Stenuit⁴³ de la Commission européenne des droits de l'homme où celle-ci avait considéré au point 65, à l'égard d'une sanction pécuniaire infligée à une entreprise par une administration nationale dans le domaine du droit de la concurrence, que «...la décision du ministre d'infliger une sanction pécuniaire constituait, au regard de la Convention, une décision sur le bien-fondé d'une accusation pénale et présentait le caractère d'une sanction pénale». Pour conclure au caractère pénal, l'organe de Strasbourg avait appliqué les critères établis dans l'arrêt Oztürk, précité.

Il n'est pas difficile de transposer le raisonnement aux sanctions infligées par la Commission, «compte tenu de la nature de l'infraction qui affecte l'intérêt général de la Communauté qui est de maintenir la libre concurrence, de la nature et de la sévérité de la sanction

³⁶ Cour EDH, 8 juin 1976, Engel contre Pays-Bas, A/22, § 82.

³⁷ Cour EDH, 21 février 1984, Oztürk contre Allemagne, A/73, § 50.

³⁸ CJCE, 5 décembre 1996, Orlando Lopes contre Cour de Justice, aff. C 174/96 P.

³⁹ Le problème dans l'affaire était l'obligation faite à M. Lopes de faire signer sa requête, par laquelle il contestait différentes décisions prises à son encontre, par un avocat indépendant et habilité à exercer devant une juridiction d'un Etat membre.

⁴⁰ CJCE, 18 octobre 1989, Orkem contre Commission, aff. 374/87, concl. M. Darmon.

⁴¹ CJCE, 17 décembre 1998, Baustahlgewebe GmbH contre Commission, aff. C-185/95, concl. Ph. Léger.

⁴² La société Baustahlgewebe attaque devant le Tribunal de première instance une décision de la Commission par laquelle celle-ci lui avait infligé une amende. Devant la Cour de Justice, en pourvoi, la requérante se plaint du délai de la procédure devant le Tribunal.

⁴³ Commission EDH, 30 mai 1991, Société Stenuit contre France, Rapp. 31.

(l'amende était en espèce de 3 millions d'écus) qui démontre sa finalité dissuasive»⁴⁴. Par conséquent ces sanctions sont des sanctions «pénales» au sens de la Convention européenne des droits de l'homme.

En jugeant l'affaire, la Cour de Justice fait observer au point 21 de l'arrêt que le droit à un procès équitable est applicable dans le cadre d'un recours juridictionnel contre une décision de la Commission infligeant à une entreprise des amendes pour violation du droit de la concurrence. On peut déduire que le juge communautaire accepte l'argumentation de l'avocat général et que «la Cour de Justice des Communautés Européennes juge, implicitement, mais nécessairement que l'article 6 est ici applicable au titre de la matière pénale»⁴⁵.

Dans les arrêts plus récents, la Cour de Justice des Communautés Européennes semble appliquer l'interprétation donnée par le juge de Strasbourg à la notion de «matière pénale». Le juge communautaire fait souvent référence à la jurisprudence *Oztürk*, précité. C'est le cas de l'arrêt *Montecatini*⁴⁶ où le juge communautaire note au point 176 «il convient également d'admettre que, eu égard à la nature des infractions en cause ainsi qu'à la nature et au degré de sévérité des sanctions qui s'y rattachent, le principe de la présomption d'innocence s'applique aux procédures relatives à des violations des règles de concurrence applicables aux entreprises susceptibles d'aboutir à la prononciation d'amendes ou d'astreintes (voir, en ce sens, notamment, Cour eur. D. H., arrêts *Öztürk* du 21 février 1984, série A n° 73, et *Lutz* du 25 août 1987, série A n° 123-A)».

Dans cet arrêt le droit à la présomption d'innocence, garanti par l'article 6 paragraphe 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, s'applique seulement parce qu'on est dans le domaine de la matière pénale. La Cour de Justice a mentionné les critères fixés à Strasbourg, la nature de l'infraction et la nature et le degré de sévérité de la sanction. Il nous semble que le juge communautaire considère ces critères cumulatifs. Il faut souligner que cette approche n'est pas contraire à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Cette dernière a fait la même application dans son arrêt *Bendenoun*⁴⁷.

Le Tribunal de première instance suit la même démarche dans un arrêt en 2004⁴⁸ où il se réfère tant à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Oztürk*, précité, qu'à l'arrêt *Montecatini* de la Cour de Justice.

Le plus souvent ce sont les avocats généraux qui citent la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne la notion de «matière pénale».

C'est le cas, par exemple, des conclusions présentées le 27 novembre 2002 par l'avocat général *Stix-Hackl* sous l'affaire C 210/00⁴⁹. Analysant une amende dans le domaine de la politique agricole commune, l'avocat général fait observer que le montant de la sanction est sans effet sur sa nature juridique. L'avocat général cite les arrêts *Engel* et *Oztürk*, précités, de la Cour européenne des droits de l'homme pour noter que selon cette jurisprudence il importe d'abord la qualification de l'infraction en droit interne, après il faut examiner, eu égard à l'objet et au but de l'article 6, au sens ordinaire de ses termes et au droit des Etats contractants, la nature de l'infraction et le degré de gravité de la sanction. L'avocat souligne que le degré de gravité vise le point de savoir si la sanction est sévère, son montant ne joue qu'un rôle secondaire. Il ne faut pas

⁴⁴ F. SUDRE, La consécration du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme in F. SUDRE (dir.), *Droit communautaire des droits fondamentaux - Chronique de la jurisprudence de la CJCE*, RTDH, 1999, p. 488.

⁴⁵ F. SUDRE, *La consécration du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme* in F. SUDRE (dir.), *Droit communautaire des droits fondamentaux - Chronique de la jurisprudence de la CJCE*, RTDH, 1999, p. 488.

⁴⁶ CJCE, 8 juillet 1999, *Montecatini Spa contre Commission*, aff. C 235/92, concl. G. Cosmas.

⁴⁷ Cour EDH, 21 février 1994, *Bendenoun contre France*, A/284-A.

⁴⁸ TPI, 8 juillet 2004, *JFE Engineering contre Commission*, aff. T 67/00.

⁴⁹ CJCE, 11 juillet 2002, *Kaserei Champion Hofmeister*, aff. C 210/00, concl. C. Stix-Hackl.

oublier que dans l'arrêt *Oztürk*, précité, le montant de l'amende était réduit ce qui n'a pas empêché la Cour européenne de la considérer une sanction pénale.

L'avocat général accepte une définition autonome de matière pénale car il considère qu'il faut donner à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme un objectif de protection allant au-delà des limites des ordres juridiques nationaux et fait observer que la nature d'une sanction, dans le domaine de la politique agricole commune, ne peut pas dépendre de son degré de gravité. Selon l'avocat général ce qui compte est la finalité de la sanction et le cadre global dans lequel elle s'inscrit.

On peut en déduire qu'il faut regarder les critères ensemble pour déterminer le caractère pénal de la sanction. Comme j'ai déjà noté cela est conforme à la jurisprudence *Bendenoun*, précité, de la Cour européenne où elle fait une appréciation globale de la sanction et arrive à qualifier la sanction comme pénale après avoir considéré les critères énoncés comme cumulatifs.

L'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer cite aussi la jurisprudence de la Cour de Strasbourg concernant l'extension du champ d'application des garanties inscrites à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme aux procédures administratives à caractère disciplinaire⁵⁰. Surprenant dans cette affaire⁵¹ c'est le fait qu'elle concerne le domaine du droit de la concurrence et ses procédures. Ces procédures qui peuvent aboutir à des sanctions sont vues par l'avocat général comme des «procédures administratives à caractère disciplinaires».

Une des questions qui ont été posée en ce qui concerne le champ d'application personnelle de l'article 6 par le juge communautaire était de savoir si une personne morale peut invoquer le bénéfice de cet article. Cette question présente une grande importance car devant le juge communautaire la majorité des requérants sont des personnes morales, spécialement dans le domaine du droit de la concurrence.

Dans l'arrêt *Orkem*⁵² la position de la Cour de Justice n'est pas claire. Elle ne répond pas à cette question. Au point 30 de l'arrêt le juge communautaire note «en ce qui concerne l'article 6 de la Convention européenne, en admettant qu'il puisse être invoqué par une entreprise objet d'une enquête en matière du droit de la concurrence...». Cette position de la Cour de Luxembourg a fait la doctrine de la considérer comme « dubitative »⁵³ et a soulevé beaucoup des questions par rapport à la jurisprudence développée à Strasbourg.

La Commission européenne des droits de l'homme a décidé dans son rapport *Société Stenuit*⁵⁴ que malgré le fait que la Convention ne contient aucune disposition à cet égard, vu le fait qu'une personne morale peut faire l'objet d'une accusation en matière pénale, celle-ci peut invoquer l'article 6 et peut donc bénéficier des garanties conférées par la Convention aux individus. Une interprétation restrictive de cet article ne correspondrait pas au but et à l'objet de cet article⁵⁵. L'affaire *Société Stenuit* est importante car elle concerne le domaine de la concurrence.

L'arrêt *Orkem* laissait à la Cour de Justice deux possibilités. La première était de ne pas accepter qu'une personne morale puisse invoquer l'article 6 de la Convention européenne. Dans ce cas le conflit entre les deux cours était évident. Et il ne faut pas oublier qu'il appartient aux organes de Strasbourg d'interpréter la Convention européenne des droits de l'homme. La deuxième possibilité était de permettre, en accord avec la jurisprudence de Strasbourg, aux

⁵⁰ Cour EDH, 8 juin 1976, *Engel contre Pays-Bas*, A/22 et 23 juin 1981, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere contre Belgique*, A/43.

⁵¹ CJCE, 7 janvier 2004, *Cementir-Cementerie del Tirrenco*, aff. C 219/00, concl. D. Ruiz Jarabo-Colomer.

⁵² CJCE, 18 octobre 1989, *Orkem contre Commission*, aff. 374/87, concl. M. Darmon.

⁵³ F. SUDRE, *La consécration du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme* in F. SUDRE (dir.), *Droit communautaire des droits fondamentaux - Chronique de la jurisprudence de la CJCE*, RTDH, 1999, p. 488.

⁵⁴ Commission EDH, 30 mai 1991, *Société Stenuit contre France*, Rapp. 31.

⁵⁵ § 66 du rapport.

personnes morales d'invoquer l'article 6 de la Convention et c'est vers cette deuxième voie que la jurisprudence de Luxembourg ira.

L'avocat général Léger demande à la Cour de Justice, dans l'affaire *Baustahlgewebe*⁵⁶, d'accepter qu'une personne morale puisse invoquer l'article 6. Il considère que même si le juge communautaire n'a pas consacré cette possibilité jusqu'au présent, l'application de l'article 6 aux personnes morales n'est pas contestable car il résulte clairement de la jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme (le rapport *Société Stanuit*, précité) que la formule «toute personne» désigne aussi bien les personnes physiques que les personnes morales.

L'avocat général fait observer que la réserve de l'arrêt *Orkem*, précité, sur le caractère applicable du texte aux personnes morales n'est qu'apparente, car celle-ci porte, en réalité, sur son application à la phase de l'enquête.

L'avocat général Léger veut souligner que l'arrêt *Orkem* n'est pas un obstacle pour reconnaître le droit d'invoquer l'article 6 aux personnes morales et l'interprétation qu'il donne au celui-ci renforce son argumentation.

La Cour de Justice des Communautés Européennes accepte le raisonnement de l'avocat général. Elle applique la jurisprudence de Strasbourg et désormais les personnes morales sont des bénéficiaires des garanties de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Avec l'arrêt *Baustahlgewebe*, précité, la Cour de Justice met fin à un possible conflit entre les deux cours protectrices des droits fondamentaux. Dans cet arrêt le juge communautaire va appliquer l'article 6 de la Convention européenne de droits de l'homme, invoqué par une entreprise, personne morale et il va citer aussi la jurisprudence de Strasbourg. La Cour de Justice s'aligne à la position de la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne l'invocation de l'article 6 de la Convention, mais aussi le délai raisonnable.

CONCLUSIONS

L'Union Européenne n'est pas encore partie à la Convention européenne des droits de l'homme, mais les interactions existent entre l'ordre juridique communautaire et le système des droits de l'homme institué par cet acte sont multiples⁵⁷.

Après les arrêts *Nold*⁵⁸ et *Rutili*⁵⁹, le juge communautaire estime que «les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont [il] assure le respect» pour donner une place particulière à la Convention européenne des droits de l'homme parmi les sources des droits fondamentaux en 1991⁶⁰. Aujourd'hui, influencé par la jurisprudence de Luxembourg, l'article 6 paragraphe 2 du Traité sur l'Union européenne prévoit «L'Union respecte les droits fondamentaux, tel qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire».

Si le nouveau projet de traité modificatif⁶¹, adopté par la conférence intergouvernementale d'octobre 2007, est ratifié par les Etats membres, l'article 6 du Traité sur l'Union Européenne sera modifié dans le sens que l'Union adhérera à la Convention européenne des droits de l'homme. Dans ce cas le juge communautaire devra appliquer la Convention européenne des droits de l'homme, y compris son article 6, et il sera lié par l'interprétation

⁵⁶ CJCE, 17 décembre 1998, *Baustahlgewebe Gmbh contre Commission*, aff. C-185/95, concl. Ph. Léger.

⁵⁷ PIPKORN, *La Communauté européenne et la Convention européenne des droits de l'homme*, RTDH, 1993, n° 14, p. 221.

⁵⁸ CJCE, 14 mai 1974, *Nold contre Commission*, aff. 4/73.

⁵⁹ CJCE, 28 octobre 1975, *Rutili contre Ministre de l'Intérieur*, aff. 36/75 concl. H. Mayras.

⁶⁰ CJCE, 18 juin 1991, *ERT contre DEP*, aff. C 260/89, concl. C.O. Lenz.

⁶¹ Projet de traité modifiant le Traité sur l'Union Européenne et le Traité instituant la Communauté européenne.

donnée à celle-ci par la Cour de Strasbourg. Mais, dans le même temps, le projet prévoit que, malgré le fait qu'elle n'est pas reprise dans le corps du traité, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a la même valeur juridique que les traités. Et il ne faut pas oublier que la Charte prévoit, dans son article 47, le droit à un recours juridictionnel effectif.

Dans ces conditions, le juge communautaire utilisera l'article 6 de la Magna Carta du Conseil de l'Europe ou l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ?

La réponse appartient au futur et au juge communautaire...