

## L'Europe des droits de l'homme

Article rédigé par *La Fondation de service politique*, le 24 septembre 2008

Liberté politique. — Monseigneur, vous êtes le représentant permanent du Saint-Siège auprès du Conseil de l'Europe...

Mgr Michael Courtney. — Je tiens à préciser d'emblée que, si ma fonction consiste à représenter spécialement le Saint-Siège auprès du Conseil de l'Europe et des institutions qui lui sont liées, je suis aussi les sessions plénières du Parlement européen, au cours desquelles le projet de Charte européenne des droits fondamentaux a été discuté.

Je précise qu'à Bruxelles un nonce apostolique est accrédité auprès de l'Union européenne . C'est lui qui suit de manière plus spécifique l'élaboration de ce projet. Toutefois, celui-ci fait l'objet de toute mon attention, en particulier dans la mesure où il pourrait favoriser une certaine ambiguïté juridique à propos des droits de l'homme. Ceci étant précisé, je réponds volontiers à vos questions.

À quel titre l'Union européenne est-elle compétente pour définir les valeurs et les droits suprêmes des citoyens européens ?

L'Union européenne forme une instance juridique susceptible de définir pour elle-même un ordre légal. Les citoyens des " Quinze " sont soumis, selon leur propre volonté, non seulement aux lois nationales mais encore à la loi communautaire de l'Union. Je comprends bien que la Charte réponde au besoin perçu d'un contrôle des droits de l'homme à l'intérieur même de l'Union et de ses institutions. L'intention n'est pas de doubler le mécanisme de protection des droits de l'homme, en parallèle, sinon en concurrence, avec la Cour de Strasbourg. En ce sens, l'idée d'une deuxième institution juridique européenne ne devrait pas se trouver en conflit avec la Cour européenne de Strasbourg.

Actuellement, la Cour à Strasbourg opère un contrôle extérieur du respect des droits de l'homme dans les États signataires de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce contrôle juridique est complémentaire du contrôle déjà exercé par les cours internes des États. Comme les États, l'Union aussi aurait besoin d'un tel contrôle interne de ses propres institutions. Avec l'adoption de la future Charte, la Cour de justice de Luxembourg verra son mandat élargi. En effet, les députés européens souhaitent, dans leur majorité, donner à cette Charte une portée véritablement contraignante.

Or, au cœur de l'administration de la justice elle-même se pose le problème du respect des droits de l'homme. Il semble difficile de concevoir qu'une cour, comme celle de Luxembourg, ne puisse pas se prononcer de manière autorisée sur des sujets concernant les droits de l'homme en ce qui concerne les activités de l'Union. Le respect de ces derniers est au cœur même de la justice. De plus, il s'agit de mettre en œuvre le principe de subsidiarité. Il faut savoir que la Cour de Strasbourg est surchargée. Si, dans l'Union, il y avait des violations sérieuses des droits de l'homme, il est préférable de les traiter à cette échelle, sans avoir besoin d'attendre longtemps à Strasbourg. Traiter les cas au niveau de l'Union européenne permettrait de constituer ainsi un premier niveau de juridiction. S'il faut avoir épuisé les recours internes avant de saisir Strasbourg, les instances de l'Union pourraient être assimilées à ces derniers. Dès lors, la Cour de Strasbourg serait saisie seulement après épuisement des voies de recours à Luxembourg.

La Cour de justice de Luxembourg est très attentive au case-law déjà élaboré par la Cour de Strasbourg — l'actuel président de la Cour européenne des droits de l'homme, M. Luzius Wildhaber, me l'a confirmé très récemment. Néanmoins, on peut légitimement s'inquiéter sur la manière dont on évitera que ne se crée peu à peu une deuxième jurisprudence en matière de droits de l'homme, à partir de deux instruments égaux, mais

distincts et de deux cours indépendantes l'une de l'autre. Il n'en reste pas moins que la confiance du président de la Cour européenne des droits de l'homme, ne peut que nous rassurer. Toute perspective de rivalité et de concurrence semble exclue.

Cela dit, je reviens à votre question. À mon avis, ce n'est pas véritablement la tâche propre des lois ou des conventions d'inscrire dans les différents instruments juridiques les " valeurs " et les " droits suprêmes " d'une société. De fait, la première fonction de la loi est de garantir l'ordre public, de protéger aussi les institutions naturelles de la société, comme la famille, dans la perspective de sauvegarder le bien commun de tous. Au fond, la loi préserve un espace commun de liberté et de justice pour les citoyens, au sein duquel, naturellement, chacun peut cultiver ses propres valeurs et sa morale particulière. Nous vivons, de toute manière dans un monde multiethnique, multiculturel, sécularisé et interreligieux. Dans un tel contexte, il serait dangereux et peu démocratique qu'un État cherche à choisir, sinon à privilégier, des valeurs particulières qui ne seraient pas universelles et qui ne relèvent pas de l'ordre moral objectif inhérent à chaque personne.

Comment se pose et s'appréhende aujourd'hui la question des droits de l'homme dans les institutions européennes ?

Plutôt que de donner une réponse personnelle, il me paraît plus convaincant de présenter, en résumé, ce qu'en pense le Parlement européen. Ce dernier a voté lors de sa session mensuelle de mars dernier, un rapport dressant l'état des droits de l'homme dans l'Union (le " rapport Haarder "), ainsi que d'autres résolutions s'y référant — je rappelle que le respect des droits de l'homme ne constitue pas seulement un aspect de la politique intérieure de l'Europe, mais une dimension importante de sa politique extérieure, internationale. Je souligne simplement quelques points significatifs.

Le Parlement insiste d'abord sur le libre exercice des droits civils et politiques. Il souhaite que les États abolissent les mesures pénales susceptibles de limiter ou d'interdire l'expression pacifique des opinions. Il encourage les États à étendre le droit de vote et l'éligibilité aux élections municipales et européennes à l'ensemble des citoyens résidents.

Les députés européens se soucient fortement de la protection des minorités nationales et dénoncent la violence commise par les personnels de police et pénitentiaires. De même, le Parlement s'inquiète du traitement des réfugiés et des immigrés et insiste sur des principes essentiels : tout demandeur d'asile doit avoir accès à une voie de droit ; il doit bénéficier d'un recours suspensif ; avant qu'il ne soit expulsé vers " un pays tiers sûr ", il convient de s'assurer qu'il n'en sera pas refoulé.

L'un des points les plus actuels est celui de l'élimination de toute discrimination contre les femmes. Le Parlement européen condamne la violence au foyer, le trafic d'êtres humains et les mutilations sexuelles et se préoccupe de la question, plus délicate, du droit d'asile des femmes victimes de discriminations et de violences systématiques. Le Parlement s'inquiète également du maintien de la peine de mort aux États-Unis, appelant ces derniers à un moratoire et à l'abolition. Il se soucie partout de la liberté de presse, des persécutions religieuses et de la torture.

Lors de cette session de mars, le rapport Haarder a mis en évidence la bombe à retardement que constituent les problèmes des minorités nationales.

C'est exact. Il demandait aux pays candidats de garantir les droits de ces minorités et de ratifier la convention sur les minorités nationales. Il déplorait que la convention sur le Tribunal pénal international ne soit actuellement ratifiée que par l'Italie. In fine, il suggérait que l'Observatoire sur le racisme se voit doté d'instances permettant le contrôle du respect des droits des minorités nationales. Le même rapport rappelait

qu'en vertu du traité d'Amsterdam, les droits humains devaient inclure les droits économiques et sociaux. Il demandait que tous ces droits, allant de la protection sociale à des conditions de logement adéquates, des soins de santé et à une éducation appropriés, soient incorporés dans la nouvelle charte des droits fondamentaux.

Dans le domaine des droits civils et politiques, le rapport Haarder demandait aux États membres d'étendre le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes à tout non ressortissant d'un État membre de l'Union résidant depuis plus de cinq ans sur le territoire national. Comme les années précédentes, le Parlement européen a condamné les traitements cruels et dégradants infligés aux détenus et prisonniers par des agents de la force publique et des membres du personnel carcéral et relève que certains États membres ont été épinglés par les Nations unies et le Conseil de l'Europe pour de telles pratiques.

Par ailleurs, le même rapport invitait à une certaine reconnaissance des unions de fait, tant hétérosexuelles qu'homosexuelles. À cet égard, il demandait aux États membres de garantir aux familles monoparentales, aux couples non mariés et aux couples du même sexe l'égalité de droit par rapport aux couples et aux " familles traditionnelles ", notamment au regard du droit fiscal, des régimes patrimoniaux et des droits.

D'un autre côté, la résolution reprenant le Rapport Haarder maintient en outre fermement l'interdiction du clonage humain. Elle salue les progrès accomplis par certains pays candidats à l'élargissement, en particulier en ce qui concerne les droits des minorités. Elle regrette en certains endroits l'absence prolongée de soins adéquats aux orphelins, la discrimination sociale et économique endurée par certaines minorités ethniques et culturelles, parfois l'absence de législation appropriée en matière d'abus sexuels et de violences à l'égard des enfants, situation qui favorise la prostitution des enfants.

L'Union européenne s'est toujours attribuée un rôle international...

L'Union joue un rôle moteur dans les organes compétents des Nations unies sur la question des droits de l'homme. Ainsi, depuis plusieurs années, l'Union parle d'une seule voix. Son soutien à un projet de résolution est généralement un gage de succès. En matière de droit au développement, l'Union européenne défend les aspirations et les droits élémentaires des pays en voie de développement. Enfin, il faut souligner que la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme par l'Union européenne devrait permettre de faire entrer cette Convention dans le corpus juridique de l'Union et de soumettre les politiques de l'Union à son autorité.

Quelle portée peut donc avoir ce projet de Charte européenne des droits fondamentaux ?

Même s'il s'agit d'un projet de l'Union Européenne, Strasbourg s'y trouve également impliqué. Je m'explique : la Charte, sa formulation, son caractère juridique, sa portée contraignante, pourraient avoir des répercussions importantes sur la Cour européenne des droits de l'homme et sur la jurisprudence de cette dernière. Ce projet se trouve encore à l'état embryonnaire. C'est dire qu'il s'avère assez difficile d'en parler, d'autant plus qu'il s'agit d'une entreprise à la fois ambitieuse et complexe. La Charte entend offrir un document juridique précis, à portée contraignante, qui devrait permettre une claire vision des droits qui pourraient être invoqués devant la Cour de l'Union européenne à Luxembourg.

Vous évoquiez tout à l'heure la possible et souhaitable insertion des droits sociaux dans la nouvelle Charte.

Oui il faut insister sur ce point. L'Union dispose d'une Charte sociale. Il s'agit d'un texte adopté en 1961, complétant la Convention européenne des droits de l'homme dans le secteur des droits sociaux. 26 États membres du Conseil de l'Europe sont engagés à respecter cette Charte : parmi eux, ce point est capital, tous les Quinze de l'Union. Cette Charte sociale inclut un droit au travail, ainsi que l'élimination de toutes les formes de discrimination dans le domaine de l'emploi. L'article 16 évoque le droit des familles à une protection économique, légale et sociale.

Il faut ajouter toutefois que cette Charte sociale ne revêt pas un caractère juridique contraignant, sa portée est davantage indicative, morale. Le projet de nouvelle Charte souhaite donc étendre les droits reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme à certains droits sociaux. Cette dernière perspective semble, en elle-même, une initiative louable. La stabilité démocratique en Europe qui est basée seulement sur les droits de l'homme " classiques " et sur l'affirmation de la démocratie pluraliste demeure fragile. À moins que ne s'y ajoute la réalisation effective des droits sociaux les plus fondamentaux. Nous devons prendre conscience que les préoccupations sociales et les droits sociaux forment eux aussi un pilier indispensable pour assurer la stabilité démocratique en Europe et ainsi préserver la dignité humaine. Mais j'ai quelque doute quant à la volonté politique effective de tous les États de donner véritablement un caractère juridique aux droits sociaux.

Il faut encore pourtant signaler un fait politique décisif : le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe a bien adopté en janvier dernier, non sans mal d'ailleurs, un projet de recommandation par lequel il " recommande aux gouvernements des États membres de mettre en œuvre les principes [...] afin de reconnaître, au niveau national, un droit individuel, universel et justiciable à la satisfaction des besoins matériels élémentaires (à tout le moins la nourriture, l'habillement, l'hébergement et les soins médicaux de base) des personnes en situation d'extrême précarité ". Cette recommandation a été préparée par le Comité directeur des droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Ce fut précisément la délégation du Saint-Siège auprès de ce Comité qui avança la proposition. La conviction fondamentale qui la supporte est celle de l'indivisibilité des droits de l'homme, selon lequel les différentes catégories de ces droits se situent sur le même plan et appellent une même protection. En tout cas, son adoption par le Conseil des ministres constitue un pas positif et encourageant, tant au niveau strictement juridique, qu'au niveau pédagogique et indicatif.

La clause " droits de l'homme " des accords économiques conclus entre l'Union européenne et des pays tiers constitue un point important, un moyen efficace de pression positive. La Charte pourrait permettre de fonder en droit une appréciation par la Cour (Luxembourg) de la violation des droits de l'homme dans des États liés à l'Union européenne par un accord économique. Il s'agirait là d'un progrès.

Si le Parlement entend que soit accrue la protection juridique dont bénéficient les citoyens de l'Union, ne peut-on pas néanmoins s'interroger sur ce que recouvre, pour lui, la notion de droits fondamentaux ?

En effet, si le Parlement affiche sa volonté de contribuer à la définition d'un patrimoine collectif de valeurs et de principes, au sein duquel se reconnaissent les citoyens, il revendique aussi le caractère novateur des droits à protéger. Dans cette perspective, si l'accroissement des protections accordées vise d'abord les nouvelles menaces sur les droits fondamentaux, nées du développement des biotechnologies et des sciences de l'information, la Charte aurait aussi pour objectif d'entériner l'expression de ce que le Parlement qualifie de " nouveau consensus en matière de droits fondamentaux ". Dans ce nouveau consensus, figurent l'égalité des femmes, la clause générale de non-discrimination et la protection de l'environnement. Il serait sans doute important de pouvoir disposer d'une vision plus précise de ce que recouvrent ces appellations. En outre, il convient de noter que toute modification ultérieure de la charte serait soumise à une procédure aussi contraignante que celle de son adoption.

Enfin, dans l'état actuel des travaux du Parlement et compte tenu de l'exigence formelle d'obtenir son avis conforme pour toute décision ayant trait à l'élaboration de la Charte, je ne peux exclure que la date d'adoption de celle-ci se situe au-delà des délais initialement prévus.

De nombreux débats portent actuellement sur la reconnaissance juridique d'" unions " différentes de l'union stable entre un homme et une femme, ouverte à la vie. Vous avez évoqué le rapport Haarder qui préconise, de fait, une pleine reconnaissance juridique du " mariage " homosexuel.

En mars 1999, j'ai participé à une conférence à La Haye sur les nouveaux modèles de " partenariat " à enregistrer (nouveaux types d'unions). Voici en substance la mise au point qu'il me semblait devoir faire et que j'ai prononcée : " Toute société se fixe des normes ou reconnaît des repères. Ces normes d'ailleurs n'empêchent pas les options singulières de chacun et les choix personnels. Toute culture des droits de l'homme doit être sensible au droit des individus et des groupes d'individus à établir des modes de vie ou à se fixer des normes particulières, et les respecter profondément. La société, ou la communauté, ou l'État, ont cependant le droit, dans leurs lois, de privilégier les normes qui leur semblent contribuer davantage à l'"intérêt public". Notre société connaît l'avènement de nouvelles réalités : de nouveaux styles de vie ou de nouvelles formes de partenariat. La question qu'il faut poser alors est celle-ci : est-il souhaitable — pour nos propres enfants, pour les générations futures — de placer toutes les options sur un pied d'égalité, ou, au contraire, la société (ou la communauté) n'a-t-elle pas le droit de privilégier, au niveau juridique, ce qui a été la cellule fondamentale de base depuis des temps immémoriaux ?

Le principe d'égalité oriente, semble-t-il, la volonté de trouver de nouvelles propositions de lois concernant le partenariat enregistré. Je respecte absolument ce principe d'égalité. Pourtant, il n'est pas le seul à devoir être pris en compte. Un autre principe s'avère important, que je dénommerais le principe de différence. Il ne s'agit pas là d'une construction imaginaire, mais d'une réalité d'abord d'ordre biologique, indéniable, et ensuite d'ordre anthropologique. La différenciation sexuelle, et la complémentarité réciproque, dans l'égalité foncière d'une même dignité humaine, me semblent une donnée anthropologique incontournable. Sur la base du principe d'égalité, doit-on mettre exactement sur le même plan une union hétérosexuelle et une union homosexuelle ? Peut-on accuser de discrimination celui qui, comme moi, reconnaît une différence entre un couple hétérosexuel et un couple homosexuel ? La société a-t-elle le droit de reconnaître, d'affirmer, et aussi de défendre un principe de différence ? Je pose la question.

Il convient de bien faire la différence entre discrimination et distinction : il est important de ne pas les confondre, comme si la seconde impliquait nécessairement l'autre. Quiconque cultive un minimum de respect des droits de l'homme ne peut accepter la discrimination à l'encontre des personnes homosexuelles. Il y a eu des discriminations juridiques à leur encontre, et il y en a encore. Toutefois, ce n'est pas une raison pour tout confondre et pour ne plus distinguer ce qui demeure différent. Dire qu'une union homosexuelle n'est pas la même chose qu'une union hétérosexuelle ne signifie pas opérer une quelconque discrimination à l'égard de personnes engagées dans ces unions, mais simplement poser un constat de fait, évident au fond, quant au type d'union engagée. Le respect n'implique pas l'indistinction et la confusion.

Évidemment, cette différence entre deux types d'unions revêt une importance plus grande lorsque des enfants sont concernés. Faut-il, au nom toujours du même principe d'égalité, lorsqu'il s'agit de la formation des enfants, écarter toute distinction entre une union hétérosexuelle et une union homosexuelle comme fausse, sinon discriminatoire ? Les enfants devraient-ils alors s'habituer à considérer ces couples comme semblables, sans distinction ou différence ? Parents veut-il simplement dire être deux, même si l'on appartient au même sexe ? Ma question se pose dans le contexte de l'éducation et de la formation de l'enfant, sans mettre en cause les éventuelles qualités humaines des personnes. Or cette éducation passe par l'apprentissage de la différenciation. Il est bien évident qu'il y a aujourd'hui de nouveaux types d'unions. Personne ne peut s'aveugler. Les enfants d'ailleurs doivent prendre conscience de ces nouvelles réalités, mais, sans confusion (et bien sûr sans discrimination). "

Le refus de toute discrimination constitue en soi une intention très noble. Toutefois, cette notion de non-discrimination n'est pas absolue et suppose l'attention à d'autres droits (comme ceux de la famille) qui ne sauraient être mis en périls.

En ce qui concerne le droit au respect de l'intégrité physique et mentale de tout être humain, il faudrait préciser. Il conviendrait d'interdire absolument la commercialisation des embryons. L'interdiction ferme du

clonage n'est prononcée que lorsqu'il s'agit du clonage à des fins de reproduction. Cette interdiction devrait s'étendre, en outre, au clonage à des fins de recherche. Enfin, il semblerait nécessaire d'interdire l'euthanasie active. Sur tous ces points, malheureusement, la lucidité oblige à penser que l'orientation dominante dans l'Union n'est guère favorable à ce que les principes de protection maximale de l'être humain, et en particulier de l'embryon, soient retenus dans la Charte.

Au delà de ce projet de charte, pensez-vous que l'élargissement géographique et l'approfondissement politique de l'Union peuvent se faire sans référence à la dimension chrétienne de la culture du Vieux Continent ? Le respect de l'identité des pays d'Europe centrale et orientale rentre-t-il dans les préoccupations des autorités européennes ?

Il est bien évident que les racines de l'Europe sont et demeurent chrétiennes. Toutefois, le défi à relever est celui d'une cohabitation harmonieuse et sereine des différentes confessions religieuses, dans le respect d'une laïcité ouverte, non exclusive du fait religieux. La perspective de l'élargissement ne peut que réjouir. La Maison Europe ne cesse de s'édifier. Néanmoins, la vigilance s'impose quant au risque d'exporter certains choix idéologiques contestables propres à l'Occident et de bafouer certaines valeurs constitutives de l'identité de nombreux pays candidats à l'élargissement, comme l'attachement à la famille.

Cependant, il faut demeurer positif. Il me semble que les difficultés relevées ne doivent pas nous faire oublier que globalement, une sensibilité de plus en plus forte au respect des droits de l'homme et aux principes démocratiques se manifeste, notamment dans les nouvelles démocraties d'Europe de l'Est. Cette confiance en l'homme ne nous dispense pas de témoigner avec courage, à la lumière de l'Évangile, de toutes les valeurs dignes de lui, dans une unique perspective : non pas celle d'une reconquête intéressée ou partisane de l'Europe mais celle d'un service rendu à une humanité fraternellement aimée, pour la gloire de Dieu.

Propos recueillis par Grégor Puppinck,

cfjd, strasbourg.