

AVIS DE LA COUR DU 28 MARS 1996

Avis rendu en vertu de l'article 228, paragraphe 6, du traité CE

« Adhésion de la Communauté à la convention de sauvegarde
des droits de l'homme et des libertés fondamentales »

Avis 2/94

Sommaire

1. Accords internationaux — Conclusion — Avis préalable de la Cour — Objet (Traité CE, art. 228, § 6)

2. Accords internationaux — Accords de la Communauté — Avis préalable de la Cour — Demande d'avis — Absence de précisions sur le contenu de l'accord envisagé — Possibilité pour la Cour de se prononcer sur la compétence de la Communauté pour adhérer à la convention européenne des droits de l'homme mais non sur la compatibilité de l'adhésion avec les règles du traité — Admissibilité de la demande dépendant de son objet (Traité CE, art. 228, 5 6)

3. Communautés européennes — Compétences d'attribution — Compétences internes et externes — Attribution explicite et implicite (Traité CE, art. 3 B)

4. Traité CE — Article 235 — Portée — Limites — Modification du traité — Inadmissibilité

5. Droit communautaire — Principes — Droits fondamentaux — Respect assuré par le juge communautaire — Prise en considération de la convention européenne des droits de l'homme (Traité sur l'Union européenne, art. F, § 2)

6. Accords internationaux — Conclusion — Adhésion à la convention européenne des droits de l'homme — Absence en l'état actuel du droit communautaire de compétence de la Communauté (Traité CE, art. 235)

La Cour de justice a été saisie d'une demande d'avis, déposée au greffe de la Cour le 26 avril 1994, formulée par le Conseil de l'Union européenne au titre de l'[article 228, paragraphe 6, du traité CE](#), aux termes duquel:

« Le Conseil, la Commission ou un Etat membre peut recueillir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du présent traité. L'accord qui a fait l'objet d'un avis négatif de la Cour de justice ne peut entrer en vigueur que dans les conditions fixées à l'[article N du traité sur l'Union européenne](#). »

[Partie non reproduite]

Prise de position de la Cour

Sur l'admissibilité de la demande d'avis

1. Les gouvernements irlandais et du Royaume-Uni, mais aussi les gouvernements danois et suédois ont soutenu que la demande d'avis n'est pas admissible ou ont du moins, relevé son caractère prématuré. Ils ont soutenu qu'il n'existe pas d'accord dont le contenu soit suffisamment précis pour permettre à la Cour d'examiner la compatibilité de l'adhésion avec le traité. De l'avis de ces gouvernements, il ne saurait être fait état d'un accord envisagé alors même que le Conseil n'a toujours pas adopté une décision de principe sur l'ouverture des négociations de l'accord.

2. A cet égard, il convient de rappeler que, aux termes de l'[article 228, paragraphe 6, du traité](#), le Conseil, la Commission ou un Etat membre peut recueillir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les dispositions du traité.

3. Cette disposition a pour but, ainsi que la Cour l'a constaté, en dernier lieu, dans l'avis 3/94, du 13 décembre 1995 (non encore publié au Recueil, point 16), de prévenir les complications qui résulteraient de contestations en justice relatives à la compatibilité avec le traité d'accords internationaux engageant la Communauté.

4. La Cour a en outre relevé dans cet avis (point 17) qu'une décision judiciaire constatant éventuellement qu'un tel accord est, au vu soit de son contenu, soit de la procédure adoptée pour sa conclusion, incompatible avec les dispositions du traité ne manquerait pas de créer, non seulement sur le plan communautaire, mais également sur celui des relations internationales, des difficultés sérieuses et risquerait de porter préjudice à toutes les parties intéressées, y compris les pays tiers.

Avis 2/94 - Page I-1784

5. Afin d'éviter de telles complications, le traité a institué la procédure exceptionnelle d'une saisine préalable de la Cour de justice, pour qu'il soit vérifié, avant la conclusion de l'accord, si celui-ci est compatible avec le traité.

6. Il s'agit d'une procédure particulière de collaboration entre la Cour de justice, d'une part, les autres institutions communautaires et les Etats, d'autre part, par laquelle la Cour est appelée à assurer, conformément à l'[article 164 du traité](#), le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité dans une phase antérieure à la conclusion d'un accord susceptible de donner lieu à une contestation concernant la légalité d'un acte communautaire de conclusion, d'exécution ou d'application.

7. En ce qui concerne l'existence d'un projet d'accord, force est de constater que, en l'espèce, tant au moment de la saisine de la Cour qu'au moment où elle rend son avis, les négociations n'ont pas encore été entamées et que le contenu précis de l'accord par lequel la Communauté entend adhérer à la [[Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales](#), ou Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), ci-après

« la convention »] n'est pas déterminé.

8. Pour apprécier dans quelle mesure cette absence de précisions sur le contenu de l'accord affecte l'admissibilité de la demande, il convient de distinguer selon l'objet de cette dernière.

9. Ainsi qu'il résulte des observations présentées par les gouvernements des Etats membres et par les institutions communautaires, l'adhésion de la Communauté à la [convention](#) soulève deux problèmes principaux, à savoir, d'une part, celui de la compétence de la Communauté pour conclure un tel accord et, d'autre part, celui de sa compatibilité avec les dispositions du traité, en particulier celles relatives aux compétences de la Cour.

10. En ce qui concerne la question de la compétence, il convient de rappeler que, dans l'[avis I/78, du 4 octobre 1979 \(Rec. p. 2871, point 35\)](#), la Cour a jugé que, lorsqu'il s'agit de trancher une question de compétence, il est de l'intérêt des institutions

Avis 2/94 - Page I-1785

communautaires et des Etats intéressés, y compris les pays tiers, de tirer cette question au clair dès l'ouverture des négociations et avant même que les éléments essentiels de l'accord soient négociés.

11. La seule condition que la Cour a relevée dans cet avis est que l'objet de l'accord envisage soit connu avant que la négociation soit engagée.

12. Or, il ne saurait faire de doute que, dans la présente demande d'avis, l'objet de l'accord envisage est connu. En effet, indépendamment des modalités d'une adhésion de la Communauté à la [convention](#), l'objet général de cette convention, la matière qu'elle régit et la portée institutionnelle d'une telle adhésion pour la Communauté sont parfaitement connus.

13. L'admissibilité de la demande d'avis ne saurait être contestée au motif que le Conseil n'aurait pas encore adopté la décision d'ouvrir les négociations et qu'un accord n'était ainsi pas envisagé au sens de l'[article 228, paragraphe 6, du traité](#).

14. En effet, même si une telle décision n'a pas été prise, l'adhésion de la Communauté à la [convention](#) a fait l'objet de différentes études et propositions de la Commission et se trouvait à l'ordre du jour du Conseil au moment de la saisine de la Cour. Le fait que le Conseil a engagé la procédure de l'[article 228, paragraphe 6, du traité](#) présuppose d'ailleurs qu'il envisageait la possibilité de négocier et de conclure un tel accord. La demande d'avis apparaît ainsi comme inspirée par le souci légitime du Conseil d'être averti de l'étendue de ses compétences avant de prendre une décision sur l'ouverture des négociations.

15. Il convient au surplus de relever que la portée de la demande d'avis, dans la mesure où elle porte sur la question de la compétence de la Communauté, est suffisamment claire et qu'une décision formelle du Conseil d'ouvrir les négociations n'était pas indispensable pour préciser davantage cet objet.

Avis 2/94 - Page I-1786

16. Enfin, l'effet utile de la procédure de l'[article 228, paragraphe 6, du traité](#) exige la possibilité d'une saisine de la Cour sur la question de la compétence, non seulement dès l'ouverture d'une négociation ([avis 1/78, point 35](#)), mais également avant que cette négociation ait formellement débuté.

17. Dans ces circonstances, la question de la compétence de la Communauté pour procéder à une adhésion étant soulevée à titre préalable au niveau du Conseil, il est de l'intérêt de la Communauté, des Etats membres et des autres Etats parties à la [convention](#) d'être fixés sur cette question avant l'ouverture des négociations.

18. Il résulte de ce qui précède que la demande d'avis est admissible dans la mesure où elle porte sur la compétence de la Communauté pour conclure un accord de la nature de celui envisagé.

19. Il n'en va toutefois pas de même en ce qui concerne la question de la compatibilité de l'accord avec le traité.

20. En effet, pour donner une réponse circonstanciée sur la question de la compatibilité de l'adhésion de la Communauté à la [convention](#) avec les règles du traité, en particulier avec les [articles 164](#) et [219](#) relatifs à la compétence de la Cour, celle-ci doit disposer d'éléments suffisants sur les modalités en vertu desquelles la Communauté envisage de se soumettre aux mécanismes actuels et futurs de contrôle juridictionnel institués par la [convention](#).

21. Or, force est de constater qu'aucune précision n'a été fournie à la Cour sur les solutions envisagées en ce qui concerne l'aménagement concret de cette soumission de la Communauté à une juridiction internationale.

22. Il résulte de ce qui précède que la Cour n'est pas en mesure de rendre un avis sur la compatibilité de l'adhésion à la [convention](#) avec les règles du traité.

Avis 2/94 - Page I-1787

Sur la compétence de la Communauté pour adhérer à la convention

23. Il résulte de l'[article 3 B du traité](#), aux termes duquel la Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le traité, qu'elle ne dispose que de compétences d'attribution.

24. Le respect de ce principe des compétences d'attribution s'impose tant pour l'action interne que pour l'action internationale de la Communauté.

25. La Communauté agit normalement sur la base de compétences spécifiques qui comme la Cour l'a jugé, ne doivent pas nécessairement résulter expressément de dispositions spécifiques du traité, mais peuvent également se déduire, de façon implicite, de ces dispositions.

26. Ainsi, dans le domaine des relations internationales de la Communauté, en cause dans la présente demande d'avis, il est de jurisprudence constante que la compétence de la Communauté pour prendre des engagements internationaux peut non seulement résulter de dispositions explicites du traité, mais également découler de manière implicite de ces dispositions. La Cour a conclu, notamment, que chaque fois que le droit communautaire

avait établi, dans le chef des institutions de la Communauté, des compétences sur le plan interne en vue de réaliser un objectif déterminé, la Communauté était investie de la compétence pour prendre les engagements internationaux nécessaires à la réalisation de cet objectif, même en absence d'une disposition expresse à cet égard (voir avis 2/91, du 19 mars 1993 Rec. p. I-1061, point 7).

27. Il convient de constater qu'aucune disposition du traité ne confère aux institutions communautaires, de manière générale, le pouvoir d'édicter des règles en matière de droits de l'homme ou de conclure des conventions internationales dans ce domaine.

Avis 2/94 - Page I-1788

28. En l'absence de compétences spécifiques expresses ou implicites à cet effet, il convient d'examiner si [l'article 235 du traité](#) peut constituer une base juridique pour l'adhésion.

29. L'[article 235](#) vise à suppléer l'absence de pouvoirs d'action conférés expressément ou de façon implicite aux institutions communautaires par des dispositions spécifiques du traité, dans la mesure où de tels pouvoirs apparaissent néanmoins nécessaires pour que la Communauté puisse exercer ses fonctions en vue d'atteindre l'un des objets fixés par le traité.

30. Faisant partie intégrante d'un ordre institutionnel basé sur le principe des compétences d'attribution, cette disposition ne saurait constituer un fondement pour élargir le domaine des compétences de la Communauté au-delà du cadre général résultant de l'ensemble des dispositions du traité, et en particulier de celles qui définissent les missions et les actions de la Communauté. Elle ne saurait en tout cas servir de fondement à l'adoption de dispositions qui aboutiraient en substance, dans leurs conséquences, à une modification du traité échappant à la procédure que celui-ci prévoit à cet effet.

31. C'est compte tenu de ce qui précède qu'il convient d'examiner si l'adhésion de la Communauté à la [convention](#) peut être fondée sur l'[article 235](#).

32. Il convient de rappeler d'abord que l'importance du respect des droits de l'homme a été soulignée dans diverses déclarations des Etats membres et des institutions communautaires (citées au point III. 5 de la partie en fait). Il y est également fait référence dans le préambule de l'Acte unique européen, ainsi que dans le préambule et dans les [articles F](#) paragraphe 2, J.1, paragraphe 2, cinquième tiret, et K.2, paragraphe 1 du traité sur l'Union européenne. L'[article F](#) précise d'ailleurs que l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis, en particulier, par

Avis 2/94 - Page I-1789

la [convention](#). L'[article 130 U du traité CE](#) prévoit, au paragraphe 2, que la politique de la Communauté, dans le domaine de la coopération au développement, contribue à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

31. Il y a lieu de relever ensuite que, selon une jurisprudence constante, les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect. A cet égard, la Cour s'inspire des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres ainsi que des indications fournies par les instruments internationaux concernant la

protection des droits de l'homme auxquels les Etats membres ont coopéré ou adhéré. Dans ce cadre, la Cour a précisé que la [convention](#) revêtait une signification particulière (voir, notamment, arrêt du 18 juin 1991, ERT C-260/89, Rec. p. I-2925, point 41).

32. Si le respect des droits de l'homme constitue donc une condition de la légalité des actes communautaires, force est toutefois de constater que l'adhésion à la [convention](#) entraînerait un changement substantiel du régime communautaire actuel de la protection des droits de l'homme, en ce qu'elle comporterait l'insertion de la Communauté dans un système institutionnel international distinct ainsi que l'intégration de l'ensemble des dispositions de la [convention](#) dans l'ordre juridique communautaire.

33. Une telle modification du régime de la protection des droits de l'homme dans la Communauté, dont les implications institutionnelles seraient également fondamentales tant pour la Communauté que pour les Etats membres, revêtirait une envergure constitutionnelle et dépasserait donc par sa nature les limites de l'[article 235](#). Elle ne saurait être réalisée que par la voie d'une modification du traité.

34. Il y a lieu dès lors de constater que, en l'état actuel du droit communautaire, la Communauté n'a pas compétence pour adhérer à la [convention](#).

Avis 2/94 - Page I-1790

En conséquence,

LA COUR

composée de MM. G. C. Rodriguez Iglesias, président, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissechet et G. Hirsch, présidents de chambres G. F. Mancini, F. A. Schockweiler (rapporteur), J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kaptoun, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm, L. Sevón et M. Wathelet, juges,

après avoir entendu MM. G. Tesaro, premier avocat général, C. O. Lenz, F. G. Jacobs, A. La Pergola, G. Cosmas, P. Léger, M. B. Elmer, N. Fennelly et D. Ruiz-Jarabo Colomer, avocats généraux,

émet l'avis suivant:

En l'état actuel du droit communautaire, la Communauté n'a pas compétence pour adhérer à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Rodriguez Iglesias

Kakouris

Edward

Puissechet

Hirsch

Mancini

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Gulmann

Murray

Jann

Ragnemalrn

Sevon
Wathelet

Fait à Luxembourg, le 28 mars 1996.

Le greffier
Le président

R. Grass
G. C. Rodriguez Iglesias

CJCE, 28.3.96, avis 2/94, Rec. p. I-1759.