

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

46+1(2022)23
20 juin 2022

**14^{ÈME} RÉUNION DU GROUPE DE NÉGOCIATION AD HOC DU
CDDH SUE L'ADHÉSION DE L'UNION EUROPÉENNE À LA
CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME**

**Proposition de la délégation de l'UE sur les « Demandes d'avis consultatif au titre du
Protocole n° 16 »**

Strasbourg, mardi 5 juillet 2022 (10h00) – jeudi 7 juillet 2022 (16h30)

(La réunion se tiendra de façon hybride via le système de vidéoconférence KUDO et en Salle
9 du palais de l'Europe)

Conseil de l'Europe

Proposition de la délégation de l'UE sur les « Demandes d'avis consultatif au titre du Protocole n° 16 »

I. Introduction :

1. L'article 1 du Protocole n° 16 prévoit que la plus haute juridiction d'une Haute Partie contractante peut, dans le cadre d'une affaire pendante devant elle, demander à la Cour de donner des avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention et ses protocoles. Le Protocole a été ratifié par 16 Hautes Parties contractantes, dont 9 États membres de l'UE (l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la République slovaque, la Slovénie).

2. En principe, le droit de l'UE ne limite pas la capacité de la plus haute juridiction d'un État membre de l'UE à demander des avis consultatifs à la Cour conformément au Protocole n° 16. Toutefois, lorsque les juridictions nationales d'États membres de l'UE doivent résoudre une question qui concerne l'interprétation ou l'application du droit de l'UE, il faut tenir compte du fait que les juridictions nationales font partie intégrante du système de voies de recours de l'UE et que la Cour de justice est la plus haute juridiction de ce système.

3. La procédure de renvoi préjudiciel est au cœur de la relation entre les juridictions nationales et la Cour de justice et du fonctionnement du système juridique de l'UE dans son ensemble. L'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que toute juridiction d'un État membre de l'UE peut, si elle estime qu'une décision sur la question est nécessaire pour lui permettre de rendre son jugement, demander à la Cour de justice de l'UE de statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation des Traités de l'UE ou sur la validité et l'interprétation des actes des institutions, organes ou organismes de l'UE. En outre, lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de justice.

4. Une question concernant l'interprétation des Traités de l'UE ou la validité et l'interprétation des actes des institutions, organes, organismes ou agences de l'UE, peut coïncider avec une question de principe relative à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés garantis par la Convention ou ses protocoles. En effet, le droit de l'UE impose – aux institutions, organes, organismes et agences de l'UE et aux États membres de l'UE lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'UE – l'obligation de respecter les droits fondamentaux, notamment ceux reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (*CJUE, affaire C-234/17 XC et autres, EU:C:2018:853*). En outre, les droits fondamentaux tels que garantis par la Convention constituent des principes généraux du droit de l'UE (*Article 6(3) TUE*). Dans la mesure où la Charte contient des droits qui correspondent à des droits garantis par la Convention, l'article 52(3) de la Charte prévoit que leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite Convention (*CJUE, affaire C-117/20 Bpost, EU:C:2022:202, paragraphe 23*). Par conséquent, l'interprétation ou l'application, dans le cadre d'une procédure devant l'une des plus hautes juridictions nationales, des Traités de l'UE ou d'un acte des institutions, organes, organismes ou agences de l'UE ou d'une mesure nationale qui met en œuvre le droit de l'UE peut donner lieu à une question de principe relative à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés garantis par la Convention ou ses protocoles.

5. Dans ces conditions, « [...] *le protocole n° 16 autorise les plus hautes juridictions des États membres [qui ont ratifié le Protocole] à adresser à la Cour EDH des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des*

droits et libertés garantis par [la Convention] ou ses protocoles, alors même que le droit de l'Union exige que, à cet effet, ces mêmes juridictions introduisent devant la Cour une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE » (Avis 2/13, EU:2014:2454, paragraphe 196). Cela est susceptible de porter atteinte à l'autonomie et à l'efficacité de la procédure de renvoi préjudiciel prévue à l'article 267 TFUE. Pour que l'UE puisse conclure l'accord d'adhésion, celui-ci doit prévoir des dispositions relatives à l'articulation entre la procédure de renvoi préjudiciel et le mécanisme institué par le Protocole n° 16 (Avis 2/13, EU:2014:2454, paragraphe 199).

6. Pour résoudre ce problème, l'UE propose une clause qui préciserait que, lorsqu'une juridiction d'un État membre de l'Union européenne, dans le cadre d'une affaire pendante devant elle, est confrontée à une question relative à l'interprétation ou à l'application des droits garantis par la Convention ou ses protocoles, cette juridiction n'est pas considérée comme l'une des plus hautes juridictions d'une Haute Partie contractante aux fins de l'article 1, paragraphe 1, du Protocole n° 16 à la Convention si la question relève du champ d'application du droit de l'Union européenne.

7. Une telle clause – précisant l'application du Protocole n° 16 par rapport à l'ordre juridique interne de l'Union – permettrait d'éviter d'amender le Protocole, préservant ainsi sa lisibilité. Elle permettrait, en effet, de prévoir l'articulation entre la procédure de renvoi préjudiciel et le mécanisme institué par le Protocole n° 16 tout en respectant le libellé, la logique et le fonctionnement de ce dernier. Elle répondrait à la préoccupation exprimée dans l'Avis 2/13 en ce qui concerne le Protocole n° 16 sans affecter la prérogative des plus hautes juridictions désignées des États membres de l'UE qui ont ratifié le Protocole de demander des avis consultatifs à la Cour européenne des droits de l'homme sur toute question qui ne relève pas du champ d'application du droit de l'UE¹.

8. En outre, la clause proposée préserverait la nature du mécanisme institué par le Protocole n° 16 en tant que dialogue entre, d'une part, la juridiction requérante et, d'autre part, la Cour européenne des droits de l'homme. Conformément au souhait exprimé par plusieurs délégations lors de la 13^{ème} réunion de négociation, il n'y aurait pas de mécanisme supplémentaire pour évaluer si l'affaire dont découle la demande fait intervenir le droit de l'UE. Au lieu de cela, la juridiction requérante et la Cour européenne des droits de l'homme auront chacune la responsabilité de s'assurer que le mécanisme institué par le Protocole n° 16 ne soit pas utilisé pour obtenir des avis consultatifs dans des circonstances où le droit de l'UE, tel qu'interprété par la Cour de justice, exige que la juridiction requérante renvoie la question à la Cour de justice pour une décision préjudicielle en vertu de l'article 267 du TFUE. Bien entendu, la décision finale dans la procédure dans laquelle la Cour de justice a rendu une décision préjudicielle serait toujours soumise au contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme en cas de recours individuel au titre de l'article 34 de la Convention.

¹ Pour éviter toute ambiguïté : de nombreuses mesures nationales sont sans rapport avec le droit de l'UE. Les droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique de l'UE sont applicables dans toutes les situations régies par le droit de l'UE, mais pas en dehors de ces situations (CJUE, affaire C-617/10 Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, paragraphe 19 ; CJUE, affaire C-235/17 Commission/Hongrie, EU:C:2019:432, paragraphes 63-65 ; CJUE, affaires jointes C-609/17 et C-610/17 TSN, EU:C:2019:981, paragraphes 43 et 53 ; CJUE, affaire C-467/19 PPU QR, EU:C:2019:776, paragraphes 37-43). La Cour de justice n'est pas compétente pour examiner la compatibilité avec les droits fondamentaux de mesures nationales situées en dehors du champ d'application du droit de l'UE (par exemple, CJUE, affaire C-483/12 Pelckmans Turnhout, EU:C:2014:304). Par conséquent, le risque de confluence entre le mécanisme d'avis consultatif institué en vertu du Protocole n° 16 et la procédure de renvoi préjudiciel prévue à l'article 267 du TFUE ne se présente pas, car les juridictions nationales - y compris celles dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours juridictionnel en droit national - ne sont pas tenues de recourir à la procédure de renvoi préjudiciel (par exemple, Cour EDH, 8 juillet 2008, Vajnai c. Hongrie, requête n° 33629/06). En revanche, les mesures nationales qui ne relèvent pas du champ d'application du droit de l'UE doivent être examinées par les juridictions nationales à la lumière de la constitution nationale pertinente et de la Convention, et sous réserve de la compétence subsidiaire de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette situation restera inchangée après l'adhésion de l'UE à la Convention (article 6(2) TUE et article 2 du Protocole n° 8 de l'UE).

9. Enfin, la clause proposée serait sans préjudice de la possibilité pour l'Union de devenir une Haute Partie contractante au Protocole. En effet, en clarifiant la manière dont la notion de « plus hautes juridictions » doit être appliquée dans le contexte spécifique du système juridictionnel de l'UE, la clause permettrait, en cas d'adhésion de l'UE au Protocole, d'éviter une prolifération des requêtes et d'identifier le niveau approprié auquel le dialogue devrait avoir lieu (voir, à cet égard, le paragraphe 8 du Rapport explicatif du Protocole n° 16).

10. En résumé, la clause proposée garantirait que le système juridictionnel de l'UE, composé des juridictions des États membres et du juge de l'Union, soit correctement intégré dans le mécanisme d'avis consultatif institué par le Protocole n° 16. La clause n'affecterait pas les cours ou tribunaux situés en dehors de l'UE.

II. Proposition de la délégation de l'UE sur les « Demandes d'avis consultatif au titre du Protocole n° 16 » :

L'UE propose l'ajout suivant à l'article 1 du projet d'Accord d'adhésion de 2013 en relation avec la Question 2 du Panier 2 (Demandes d'avis consultatifs au titre du Protocole n° 16 à la Convention). Cette proposition remplace, dans la mesure où elle concerne les demandes d'avis consultatif au titre du Protocole n° 16, la proposition initiale de l'UE de novembre 2020 pour un nouvel article 4a. Toutefois, l'UE maintient sa proposition de préciser, au paragraphe 66 du Rapport explicatif, que la procédure d'implication préalable ne s'applique pas dans une procédure devant la Cour qui a été engagée par une demande d'avis consultatif formulée conformément au Protocole n° 16 à la Convention. L'UE se réserve le droit de modifier, compléter ou retirer des propositions.

Article 1 (nouveau paragraphe)

Lorsqu'une juridiction d'un État membre de l'Union européenne, dans le cadre d'une affaire pendante devant elle, est confrontée à une question relative à l'interprétation ou à l'application de droits garantis par la Convention ou ses protocoles, cette juridiction n'est pas considérée comme l'une des plus hautes juridictions d'une Haute Partie contractante aux fins de l'article 1, paragraphe 1, du Protocole n° 16 à la Convention si la question relève du champ d'application du droit de l'Union européenne.

Rapport explicatif (nouveau paragraphe)

L'article 1, paragraphe [x], concilie le système juridictionnel de l'UE, composé des juridictions des États membres de l'UE et du juge de l'Union, avec le mécanisme d'avis consultatif institué par le Protocole n° 16. Cette clause a pour effet d'exclure le recours à la procédure d'avis consultatif devant la Cour lorsque le droit de l'UE, tel qu'interprété par la CJUE, impose à une juridiction de soumettre à la CJUE une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 du TFUE. La décision finale dans la procédure dans laquelle la CJUE a rendu une décision préjudicielle serait toujours soumise au contrôle de la Cour en cas de recours individuel au titre de l'article 34 de la Convention. L'article 1, paragraphe [x], n'affecte pas la prérogative des plus hautes juridictions désignées des États membres de l'UE qui ont ratifié le Protocole de demander des avis consultatifs à la Cour sur toute question qui ne relève pas du champ d'application du droit de l'UE.