

AVIZUL 2/94 AL CURȚII

din 28 martie 1996

„Aderarea Comunității la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale”

Curtea de justiție a fost sesizată cu o cerere de aviz, care a fost depusă la grefa Curții la 26 aprilie 1994 și care a fost formulată de Consiliul Uniunii Europene în temeiul articolului 228 alineatul (6) din Tratatul CE, conform căruia:

„Consiliul, Comisia sau un stat membru pot obține avizul Curții de Justiție cu privire la compatibilitatea acordului avut în vedere cu dispozițiile prezentului tratat. În cazul în care avizul Curții de Justiție este negativ, acordul poate intra în vigoare numai în condițiile stabilite la articolul N din Tratatul privind Uniunea Europeană.”

Prezentarea cererii

I – Conținutul cererii de aviz

1. Consiliul, reprezentat de domnul J. C. Piris, director general al Serviciului juridic, de domnul J. P. Jacqué, director al Serviciului juridic, și de doamna A. Lo Monaco, membru al Serviciului juridic, în calitate de agenți, solicită avizul Curții cu privire la următoarea întrebare:

„Aderarea Comunității Europene la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „convenția”) ar fi compatibilă cu Tratatul de instituire a Comunității Europene?”

2. Consiliul precizează că decizia de principiu cu privire la deschiderea negocierilor nu s ar putea lua înainte de examinarea de către Curte a compatibilității cu tratatul a aderării preconizate.

În observațiile orale prezentate, Consiliul a susținut că cererea este admisibilă, deși a recunoscut că nu există un text al acordului avut în vedere. Consiliul nu ar fi comis un abuz de procedură, ci s ar confrunta cu probleme de principiu de natură juridică și instituțională. În plus, convenția la care ar adera Comunitatea ar fi cunoscută, iar problemele juridice pe care le ridică o posibilă aderare ar fi suficient de precise pentru a permite Curții să emită un aviz.

3. Prezentând obiectul și obiectivele acordului avut în vedere, Consiliul își exprimă poziția cu privire la întinderea aderării, cu privire la participarea Comunității în cadrul organelor de control și cu privire la modificările care trebuie aduse convenției și protocoalelor.

4. În ceea ce privește întinderea aderării, Consiliul precizează că fiecare Comunitate va trebui să adere la convenție în cadrul propriilor competențe și în limitele domeniului de aplicare al propriului drept. Aderarea ar trebui să privească convenția și protocoalele care se află în prezent în vigoare și care au fost ratificate de către toate statele membre ale Comunității. Această aderare nu ar trebui să aibă niciun efect asupra rezervelor formulate de către statele membre care sunt părți la convenție, care ar continua să fie valabile în domeniile care țin de competența națională. Comunitatea ar accepta să se supună mecanismului referitor la acțiunile individuale și interstatale; cu toate acestea, acțiunile între Comunitate și statele membre ale

acesteia ar trebui să fie excluse în vederea respectării monopolului pe care articolul 219 din Tratatul CE îl conferă, în acest sens, Curții de Justiție.

5. În ceea ce privește participarea Comunității în cadrul organelor de control, în special în cadrul viitoarei Curți Unice a Drepturilor Omului, ar fi posibile diferite soluții: inexistența unui judecător comunitar, desemnarea unui judecător permanent având același statut ca și ceilalți judecători, desemnarea unui judecător cu statut special al cărui drept de vot să fie limitat la cauzele privind dreptul comunitar. Acest judecător nu ar putea să fie, în același timp, membru al Curții de Justiție. Procedura de desemnare a acestui judecător ar fi reglementată de convenție, desemnarea candidaților propuși de Comunitate fiind o problemă de competența acesteia. Nu s ar avea în vedere participarea Comunității în cadrul Comitetului Miniștrilor, care ar trebui, de altfel, să își piardă orice funcție în viitorul mecanism jurisdicțional.

6. Ar trebui modificate convenția și protocoalele care sunt deschise, în prezent, numai aderării statelor membre ale Consiliului Europei. Or, Comunitatea nu ar avea în vedere aderarea la Consiliul Europei. De asemenea, ar trebui modificate dispozițiile tehnice care permit intervenția statelor membre ale Consiliului Europei în cadrul mecanismelor de control ale convenției. În cazul aderării, Comunitatea nu ar fi obligată decât în limitele competențelor sale. Ar trebui să se prevadă un mecanism care să permită Comunității și statelor membre să clarifice problema repartizării competențelor în fața instanțelor convenției.

7. În cadrul analizei conformității aderării cu tratatul, Consiliul examinează competența Comunității de a încheia acordul avut în vedere și compatibilitatea sistemului jurisdicțional al convenției cu articolele 164 și 219 din tratat.

8. Consiliul recunoaște că tratatul nu conferă Comunității o prerogativă de acțiune specifică în materia drepturilor omului. Protecția acestor drepturi s ar realiza prin intermediul principiilor generale ale dreptului comunitar. Necesitatea acestei protecții, stabilită de jurisprudență, ar fi consacrată în prezent la articolul F din Tratatul privind Uniunea Europeană. Consiliul consideră că protecția drepturilor omului rezultă dintr-un principiu orizontal care face parte integrantă din obiectivele Comunității. În absența unui articol specific, articolul 235 din Tratatul CE ar servi drept temei al aderării, sub rezerva îndeplinirii condițiilor de aplicare a acestui articol.

9. De asemenea, Consiliul ridică problema dacă aderarea Comunității la convenție, în special la sistemul jurisdicțional, pune în discuție competența jurisdicțională exclusivă conferită Curții prin articolele 164 și 219 din tratat și autonomia ordinii juridice comunitare.

10. Consiliul subliniază absența efectului direct al hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului. Astfel, această Curte nu ar putea abroga sau modifica o dispoziție de drept național, ci ar putea doar să impună unei părți contractante o obligație de rezultat. Cu toate acestea, respectarea hotărârilor acestei Curți ar fi obligatorie pentru Curtea de Justiție în cadrul propriei sale jurisprudențe. Subordonarea admisibilității acțiunilor individuale îndeplinirii condiției prealabile a epuizării căilor de atac interne ar determina instanțele interne ale Comunității, în special Curtea de Justiție, să se pronunțe cu privire la compatibilitatea cu convenția a unui act comunitar. În Avizul 1/91 din 14 decembrie 1991 (Rec., p. I 6079), Curtea ar fi acceptat supunerea Comunității unui mecanism jurisdicțional instituit printr-un acord internațional, cu condiția ca această instanță să se limiteze la interpretarea și la aplicarea respectivului acord și să nu pună în discuție autonomia ordinii juridice comunitare. Consiliul ridică problema dacă această afirmație vizează în exclusivitate ipoteza în care hotărârile respectivei instanțe se referă numai la acordul internațional sau vizează și ipotezele în care aceste hotărâri pot privi compatibilitatea dreptului comunitar cu acordul.

II – Procedura

1. În conformitate cu articolul 107 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, cererea de aviz a fost notificată Comisiei Comunităților Europene și statelor membre. Au prezentat observații scrise guvernul belgian, reprezentat de domnul J. Devadder, director administrativ în Ministerul Afacerilor Externe, al Comerțului Exterior și al Cooperării pentru Dezvoltare, în calitate de agent, guvernul danez, reprezentat de domnii L. Mikaelson, ambasador, și P. Biering, șef de serviciu, consilieri juridici în Ministerul Afacerilor Externe, în calitate de agenți, guvernul german, reprezentat de domnii E. Röder, Ministerialrat în Ministerul Federal al Economiei, și A. Dittrich, Regierungsdirektor în Ministerul Federal al Justiției, în calitate de agenți, guvernul elen, reprezentat de domnia V. Rotis, președinte de onoare al Consiliului de Stat, și S. Zisimopoulos, consilier juridic al Reprezentanței Permanente a Republicii Elene, și de doamna N. Dafniou, secretar al Serviciului juridic special de contencios comunitar din Ministerul Afacerilor Externe, în calitate de agenți, guvernul spaniol, reprezentat de domnul A. Navarro González, director general al coordonării juridice și instituționale comunitare, și de doamna R. Silva de Lapuerta, abogado del Estado din cadrul Serviciului de contencios comunitar, în calitate de agenți, guvernul francez, reprezentat de doamnele E. Belliard, director adjunct la Direcția de afaceri juridice a Ministerului Afacerilor Externe, C. de Salins, director adjunct în cadrul aceleiași direcții, și C. Chavance, secretar pentru afaceri externe în cadrul aceleiași direcții, în calitate de agenți, guvernul olandez, reprezentat de domnul A. Bos, consilier juridic în Ministerul Afacerilor Externe, în calitate de agent, guvernul portughez, reprezentat de domnul L. Fernandes, director în cadrul Direcției serviciului juridic al Direcției generale de afaceri comunitare a Ministerului Afacerilor Externe, și de doamna M. L. Duarte, consultant în cadrul aceleiași direcții, în calitate de agenți, guvernul Regatului Unit, reprezentat de domnul J. Collins, din cadrul Treasury Solicitor's Department, în calitate de agent, asistat de S. Richards și D. Anderson, barristers, precum și Comisia, reprezentată de domnii J. Amphoux, consilier juridic principal, J. Pipkorn, consilier juridic, și R. Gosalbo Bono, membru al Serviciului juridic, în calitate de agenți.

2. După aderarea Republicii Austria, a Republicii Finlanda și a Regatului Suediei la Uniunea Europeană, cererea de aviz a fost notificată și acestora. Au prezentat observații scrise guvernul austriac, reprezentat de domnul K. Berchtold, conferențiar universitar, în calitate de agent, și guvernul finlandez, reprezentat de domnul H. Rotkirch, șef de serviciu în Ministerul Afacerilor Externe, în calitate de agent.

3. La cererea sa, i s-a permis să prezinte observații Parlamentului European, reprezentat de domnia G. Garzón Clariana, jurisconsult, și E. Perillo, membru în cadrul Serviciului juridic, în calitate de agenți.

4. În ședința din 7 noiembrie 1995, Curtea a ascultat observațiile orale prezentate de guvernul belgian, reprezentat de domnul J. Devadder, de guvernul danez, reprezentat de domnii L. Mikaelson și de P. Biering, de guvernul german, reprezentat de domnul A. Dittrich, de guvernul elen, reprezentat de doamnele A. Samoni Rantou, consilier juridic special adjunct la Serviciul special de contencios comunitar al Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent, și N. Dafniou, de guvernul spaniol, reprezentat de doamna R. Silva de Lapuerta, de guvernul francez, reprezentat de domnii J. F. Dobelle, director adjunct la Direcția de afaceri juridice a Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent, și C. Chavance, de guvernul irlandez, reprezentat de domnii D. Gleeson, SC, în calitate de agent, și M. Buckley, de guvernul italian, reprezentat de domnul profesor U. Leanza, șef al Serviciului de contencios diplomatic, al tratatelor și al afacerilor legislative din Ministerul Afacerilor Externe, în calitate de agent, de guvernul olandez, reprezentat de domnul M. Fiestra, consilier juridic adjunct în

Ministerul Afacerilor Externe, în calitate de agent, de guvernul portughez, reprezentat de domnul L. Fernandes și de doamna M. L. Duarte, de guvernul finlandez, reprezentat de domnul H. Rotkirch, de guvernul suedez, reprezentat de domnul L. Nordling, consilier în Direcția juridică pentru afaceri europene a Ministerului Afacerilor Externe, de guvernul Regatului Unit, reprezentat de domnul J. E. Collins, asistat de S. Richards și de D. Anderson, de Consiliul Uniunii Europene, reprezentat de domnii J. C. Piris și J. P. Jacqué și de doamna A. Lo Monaco, de Comisie, reprezentată de domnii J. Pirkorn și de R. Gosalbo Bono, și de Parlamentul European, reprezentat de domnii G. Garzón Clariana și E. Perillo.

III – Istoricul problemei referitoare la respectarea drepturilor omului de către Comunitate

1. Nici Tratatul CE, nici Tratatul CECO sau CEEA nu conțin vreo referire specifică la drepturile fundamentale, cu excepția mențiunii „apărarea păcii și a libertății” care figurează în ultimul considerent al preambulului.

2. Curtea a consacrat apărarea drepturilor fundamentale prin intermediul principiilor generale ale dreptului comunitar, făcând trimitere la tradițiile constituționale comune și la instrumentele internaționale, în special la convenție.

3. Inspirându-se din această jurisprudență, Actul Unic European se referă, în preambul, la respectarea drepturilor fundamentale recunoscute în constituțiile și legislațiile statelor membre, în convenție și în Carta socială europeană.

4. Articolul F alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană prevede că „Uniunea respectă drepturile fundamentale astfel cum sunt acestea garantate de Convenție [...] și astfel cum rezultă acestea din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, ca principii generale ale dreptului comunitar”. Articolul J.1 alineatul (2) a cincea liniuță din acest tratat se referă la respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Articolul K.2 alineatul (1) din același tratat conține o referire expresă la respectarea convenției în cadrul cooperării în domeniile justiției și afacerilor interne.

5. Respectarea drepturilor fundamentale a fost vizată și în declarațiile politice ale statelor membre și ale instituțiilor comunitare. Se pot cita Declarația comună a Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei privind drepturile fundamentale din 5 aprilie 1977 (*Recueil des traités*, 1995, p. 877), Declarația comună a Parlamentului European, a Consiliului, a reprezentanților statelor membre reuniți în cadrul Consiliului și a Comisiei împotriva rasismului și a xenofobiei din 11 iunie 1986 (*Recueil des traités*, 1995, p. 889), Rezoluția Consiliului și a reprezentanților guvernelor statelor membre reuniți în cadrul Consiliului din 29 mai 1990 cu privire la lupta împotriva rasismului și a xenofobiei (JO C 157, p. 1), Rezoluția privind drepturile omului, democrația și dezvoltarea adoptată de Consiliu și de reprezentanții statelor membre reuniți în cadrul Consiliului din 28 noiembrie 1991 (*Bulletin des Communautés européennes* nr. 11/91, punctul 2.3.1) și Concluziile cu privire la punerea în aplicare a acestei rezoluții adoptate de Consiliu și de statele membre la 18 noiembrie 1992. De asemenea, se mai pot aminti declarațiile diverselor Consilii Europene, precum Declarația privind identitatea europeană din 14 decembrie 1973 (*Bulletin des Communautés européennes* nr. 12/73, punctul 2501), Declarația privind democrația din 8 aprilie 1978, Declarația privind rolul internațional al Comunității din 2 și din 3 decembrie 1988 (*Bulletin des Communautés européennes* nr. 12/88, punctul 1.1.10), Declarația privind drepturile omului din 29 iunie 1991 (*Bulletin des Communautés européennes* nr. 6/91, anexa V) și Declarația privind drepturile omului din 11 decembrie 1993 cu ocazia celei de a 45 a

aniversării a Declarației universale a drepturilor omului (*Bulletin des Communautés européennes* nr. 12/93, punctul 1.4.12).

6. Într-un raport din 4 februarie 1976, transmis Parlamentului European și Consiliului, intitulat „Protecția drepturilor fundamentale cu ocazia creării și dezvoltării dreptului comunitar” (*Bulletin des Communautés européennes*, suplimentul 5/76), Comisia a exclus necesitatea aderării Comunității, ca atare, la convenție.

7. Comisia a propus Consiliului, într-o primă etapă, aderarea oficială la „Memorandumul privind aderarea Comunităților Europene la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale” din 4 aprilie 1979 (*Bulletin des Communautés européennes*, suplimentul 2/79).

8. Această propunere a fost reînnoită prin comunicarea Comisiei cu privire la aderarea Comunității la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 19 noiembrie 1990.

9. La 26 octombrie 1993, Comisia a publicat un document de lucru intitulat „Aderarea Comunității la Convenția europeană a drepturilor omului și ordinea juridică comunitară”, în care aceasta examinează în special problema temeiului juridic al aderării și problema monopolului de jurisdicție al Curții.

10. Parlamentul European s-a exprimat în repetate rânduri în favoarea aderării, ultima dată prin Rezoluția din 18 ianuarie 1994 privind aderarea Comunității la Convenția europeană a drepturilor omului, adoptată pe baza unui raport al Comisiei juridice și a drepturilor cetățenilor (JO C 44, p. 32).

IV – Admisibilitatea cererii de aviz

1. *Guvernul irlandez și guvernul Regatului Unit* susțin că cererea de aviz nu este admisibilă. De asemenea, *guvernele danez, finlandez și suedez* ridică problema caracterului eventual prematur al cererii.

În observațiile orale prezentate, guvernul irlandez subliniază că nu există nicio propunere specifică de acord de aderare în privința căruia Curtea ar putea să emită un aviz. Problemele tehnice ar fi numeroase și ar exista o varietate de soluții posibile. Nu s-ar fi luat încă nicio decizie cu privire la stabilirea părților chemate la negociere.

În opinia guvernului Regatului Unit, nu s-ar „avea în vedere” niciun acord în sensul articolului 228 alineatul (6) din tratat. Curtea nu ar putea să fie sesizată decât în urma unor negocieri aprofundate cu privire la proiectul de acord. În Avizul 1/78 din 4 octombrie 1979 (Rec., p. 2871), cererea ar fi fost, desigur, admisă, în pofida faptului că negocierile trebuiau să aibă loc ulterior. Cu toate acestea, în momentul depunerii respectivei cereri, acordul ar fi existat sub formă de proiect, iar negocierile s-ar fi desfășurat pe parcursul procedurii și Curtea ar fi fost informată cu privire la ultimul stadiu al textelor înainte să emită un aviz. În schimb, în prezenta procedură, nu ar exista niciun proiect de acord și nu s-ar avea în vedere nicio negociere înainte de emiterea avizului. Cererea de aviz 1/78 ar fi fost pertinentă întrucât ar fi fost controversată problema temeiului juridic al acordului. În speță, ar exista consens cu privire la singurul temei juridic posibil, și anume articolul 235 din tratat.

Pe lângă problemele fundamentale expuse de Consiliu, guvernul Regatului Unit subliniază existența altor dificultăți. Acesta evocă problema întinderii aderării, date fiind rezervele

exprimate de către statele membre, posibilitatea acestora din urmă de a deroga în orice moment de la anumite prevederi ale convenției și riscul apariției unei discordanțe între obligațiile statelor membre și cele ale Comunității, problema participării Comunității în cadrul organelor convenției, în special în cadrul viitoarei Curți Unice, repartizarea competențelor între Comunitate și statele membre, dificultatea aderării Comunității la convenție fără aderarea, în prealabil, la Consiliul European, precum și viitorul Tratatelor CECO și CEEA. Având în vedere numărul și gravitatea acestor probleme, Curtea nu ar putea emite, în stadiul actual, un aviz valabil.

Articolul 235 din tratat, singurul temei juridic posibil, ar impune o decizie unanimă a Consiliului. Împrejurarea că o asemenea unanimitate nu există ar sublinia caracterul ipotetic și nerealist al cererii de aviz. Or, în contextul trimiterilor preliminare, Curtea ar fi refuzat întotdeauna să se pronunțe cu privire la întrebări generale sau ipotetice.

Guvernul danez subliniază că nu există un proiect de acord negociat. Mai mult chiar, nici măcar nu s ar fi ajuns la un acord în cadrul Consiliului cu privire la deschiderea unor negocieri.

Guvernul finlandez amintește faptul că, în conformitate cu articolul 107 alineatul (2) din Regulamentul de procedură și cu jurisprudența Curții, avizul poate avea ca obiect compatibilitatea acordului avut în vedere cu tratatul și competența Comunității. În speță, admisibilitatea cererii de aviz ar depinde de răspunsul la întrebarea dacă documentele anexate acestei cereri sau citate în cadrul acesteia constituie un ansamblu din care se degajă cu precizie suficientă acordul avut în vedere pentru a permite Curții să emită un aviz. În cazul unui răspuns afirmativ, caracterul eventual prematur al cererii nu ar împiedica Curtea să se pronunțe în mod general și ca o chestiune de principiu.

Guvernul suedez, în observațiile orale prezentate, subliniază, de asemenea, că nu există un proiect al textului convenției și nici măcar un proiect al textului deciziei Consiliului de deschidere a acestor negocieri. Chiar dacă Curtea ar admite cererea de aviz, nu s ar putea evita o cerere ulterioară, odată ce, pe parcursul negocierilor, vor fi abordate problemele juridice și tehnice.

2. Comisia, Parlamentul European și guvernele belgian, german, francez, italian și portughez arată că cererea de aviz este admisibilă întrucât se referă la un acord avut în vedere în sensul articolului 228 alineatul (6) din tratat.

Comisia subliniază modificarea modului de formulare a articolului 228. Vechiul text al articolului 228 alineatul (1) al doilea paragraf din Tratatul CEE, care permitea solicitarea prealabilă a avizului Curții cu privire la compatibilitatea acordului preconizat, ar fi fost inclus în primul paragraf privind încheierea unor acorduri între Comunitate și state terțe sau o organizație internațională. Noul text al articolului 228 alineatul (6) din Tratatul CE nu ar mai vorbi decât de un acord avut în vedere și ar omite orice trimitere la un aviz prealabil încheierii unui anumit acord. Curtea ar fi dat deja, în Avizul 1/78, citat anterior, o interpretare largă noțiunii de acord avut în vedere; această jurisprudență ar putea fi consolidată având în vedere noul text. Asemănător situației din Cererea de aviz 1/78, Curtea ar fi sesizată cu o problemă de competență și nu ar exista riscul ca aceasta să trebuiască să fie sesizată din nou pe parcursul eventualelor negocieri.

Parlamentul subliniază că scopul articolului 228, astfel cum rezultă din Avizul 1/75 din 11 noiembrie 1975 (Rec., p. 1355), este acela de a preveni contestațiile cu privire la compatibilitatea cu tratatul a acordurilor internaționale. În speță, s ar avea în vedere

examinarea compatibilității ordinii juridice instituite prin convenție cu ordinea juridică comunitară. Problema juridică concretă s ar referi la compatibilitatea cu monopolul de jurisdicție al Curții a subordonării acesteia unei instanțe judecătorești externe ordinii juridice comunitare. Curtea ar fi recunoscut, în Avizul 1/78, citat anterior, că ar fi în interesul tuturor statelor interesate, inclusiv al statelor terțe, ca problemele referitoare la competență să fie rezolvate încă de la deschiderea negocierilor.

Guvernul belgian menționează, de asemenea, precedentul din Avizul 1/78 și noul text al articolului 228 alineatul (6) din tratat. Acesta insistă asupra a trei puncte. Statele membre ar fi considerat că compatibilitatea aderării cu dreptul comunitar trebuie stabilită înainte de deschiderea negocierilor. Curtea ar fi admis deja, în Avizul 1/78, citat anterior, precum și în Avizul 1/92 din 10 aprilie 1992 (Rec., p. I 2821), că o cerere de aviz trebuie să fie admisă, cu condiția ca obiectul acordului avut în vedere să fie cunoscut, iar autorul cererii să aibă un interes în obținerea răspunsului, chiar dacă conținutul acordului avut în vedere nu este încă definit în detaliu. A pretinde ca instituția care se află la originea cererii de aviz să înlăture orice îndoială cu privire la compatibilitatea acordului avut în vedere cu dreptul comunitar, în momentul sesizării Curții, ar aduce atingere efectului util al articolului 228 alineatul (6) din tratat.

Guvernul german, în observațiile orale prezentate, arată că cererea este admisibilă, având în vedere că, în momentul introducerii sale, discuția cu privire la aderare avansase la un asemenea stadiu încât un aviz a apărut ca fiind necesar și justificat. Convenția, obiectul aderării, precum și adaptările pe care le impune o astfel de aderare sunt cunoscute. Conform celor admise de către Curte în Avizul 1/78, citat anterior, ar fi în interesul tuturor statelor membre ca problema privind competența Comunității de a adera la convenție să fie rezolvată înaintea negocierilor.

Guvernul francez recunoaște, în observațiile orale prezentate, că Curtea nu dispune de un proiect de acord, că subzistă o serie de incertitudini cu privire la conținutul negocierilor și că nu există, în momentul de față, un consens în cadrul Consiliului cu privire la oportunitatea aderării. Cu toate acestea, Curtea ar trebui să admită cererea de aviz, având în vedere că problemele juridice cu privire la compatibilitatea aderării cu tratatul sunt identificate în mod clar, iar relevanța acestora nu poate fi contestată.

Guvernul italian, în observațiile orale prezentate, evocă articolul 107 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, din care rezultă faptul că cererea de aviz poate privi compatibilitatea acordului preconizat cu prevederile tratatului sau cu competența Comunității de a încheia respectivul acord. Dacă cererea are ca obiect competența, precum în cazul de față, nu s ar impune existența unui text al acordului, definit deja în mod suficient. Chiar dacă s ar admite că cererea are ca obiect și compatibilitatea aderării cu normele materiale ale tratatului, Curtea nu ar putea să o respingă, având în vedere că convenția la care se dorește aderarea există, iar aspectele generale ale acesteia sunt cunoscute.

Guvernul portughez, în observațiile orale prezentate, subliniază de asemenea că sunt cunoscute rezultatul negocierilor care ar urma să se desfășoare și conținutul convenției la care Comunitatea își propune să adere.

V – Temeiul juridic al aderării avute în vedere

1. *Guvernul austriac*, după ce amintește jurisprudența cu privire la competențele externe ale Comunității, arată faptul că respectarea drepturilor fundamentale face parte din exercitarea tuturor prerogativelor Comunității. Garantarea drepturilor protejate prin convenție s ar realiza

pe baza competenței pe care se întemeiază, în fiecare domeniu vizat, intervenția instituțiilor comunitare. Această aplicare orizontală internă a drepturilor garantate prin convenție ar constitui, în același timp, temeiul competenței externe a Comunității pentru a adera la convenție.

2. *Comisia, Parlamentul European și guvernele belgian, danez, german, elen, italian, finlandez și suedez*, precum și *guvernul austriac*, cu titlu subsidiar, arată că, în lipsa unor dispoziții specifice, articolul 235 din tratat constituie temeiul juridic al aderării. Condițiile de aplicare a articolului 235, și anume necesitatea unei acțiuni a Comunității, realizarea unuia dintre obiectivele Comunității și legătura cu funcționarea pieței comune, ar fi îndeplinite.

Comisia se referă la documentul său de lucru din 26 octombrie 1993, citat anterior, în care califică respectarea drepturilor omului drept un obiectiv transversal care face parte integrantă din obiectivele Comunității.

Din Hotărârea din 8 aprilie 1976, Defrenne (43/75, Rec., p. 455), ar rezulta că obiectivele, în sensul articolului 235 din tratat, pot fi precizate în preambulul tratatului. Or, preambulul Actului Unic European s ar referi la respectarea drepturilor omului și la convenție.

Parlamentul European consideră, de asemenea, că protecția drepturilor omului face parte din obiectivele Comunității. Consacrarea cetățeniei Uniunii ar constitui un element juridic nou în favoarea acestei teze. Astfel, în temeiul dispozițiilor articolului B a treia liniuță din Tratatul privind Uniunea Europeană coroborate cu dispozițiile articolului 8 din Tratatul CE, Comunității i ar reveni sarcina de a asigura, în beneficiul cetățeanului Uniunii, o protecție a drepturilor fundamentale ale acestuia care să fie echivalentă cu protecția de care se bucură în calitate de cetățean național în raport cu actele statului. Parlamentul European subliniază necesitatea supunerii Comunității, inclusiv a Curții de Justiție, unui control juridic internațional identic cu cel căruia îi sunt supuse statele membre și instanțele supreme ale acestora. În opinia Parlamentului European, alegerea articolului 235 din tratat ar trebui completată cu indicarea articolului 228 alineatul (3) al doilea paragraf din tratat, care impune, pentru încheierea anumitor acorduri internaționale, avizul conform al Parlamentului European. Necesitatea unui astfel de aviz s ar explica prin *ratio legis* a acestei prevederi, în măsura în care s ar avea în vedere să se evite ca, prin intermediul unui acord internațional, Parlamentul European, în calitatea sa de colegiutor, să fie obligat, în temeiul obligațiilor internaționale ale Comunității, să modifice un act adoptat pe baza procedurii de codecizie.

Guvernele belgian, german, elen, italian, austriac, finlandez și suedez subliniază faptul că protecția drepturilor omului constituie un principiu general orizontal care se impune Comunității în exercitarea tuturor activităților sale și că această protecție este esențială pentru buna funcționare a pieței comune.

În opinia acestor guverne, Curtea ar fi realizat această protecție prin intermediul principiilor generale ale dreptului comunitar, inspirându-se din tradițiile constituționale comune și din instrumentele internaționale, în special din convenție. În preambulul Actului Unic European, în preambulul Tratatului privind Uniunea Europeană, precum și în articolul F alineatul (2), în articolul J.1 și în articolul K.2 din acest tratat s ar consacra respectarea drepturilor omului și, în acest cadru, rolul convenției.

Guvernul elen invocă, de asemenea, articolul 130 U alineatul (2) din Tratatul CE, care menționează obiectivul respectării drepturilor omului în cadrul cooperării pentru dezvoltare.

Guvernul austriac precizează că, pentru determinarea obiectivelor Comunității, trebuie să se aibă în vedere și preambulul tratatului, care vizează apărarea păcii și a libertății. Acest obiectiv ar include și drepturile garantate prin convenție.

Guvernul finlandez consideră că, în stadiul actual de dezvoltare a Comunității, protecția drepturilor omului constituie un veritabil obiectiv al Comunității.

În opinia tuturor acestor guverne, aderarea la convenție și controlul jurisdicțional extern ar fi necesare pentru a proteja particularii împotriva nerespectării convenției de către instituțiile comunitare.

Guvernul belgian insistă asupra necesității de a evita divergențele de interpretare între jurisprudența comunitară și cea a organelor convenției. Acesta subliniază faptul că sistemul căilor de atac din dreptul comunitar, care exclude acțiunea în anulare formulată de un particular împotriva unui act care nu îl privește în mod direct și individual, oferă o protecție mai mică decât cea asigurată de convenție.

Guvernul italian, în observațiile orale prezentate, arată că toate statele membre s-au supus, în mod voluntar, în ceea ce privește competențele lor, unor mecanisme de control internațional al protecției drepturilor omului. Transferul competențelor aparținând statelor către Comunitate ar impune ca aceasta să se supună aceluiași control internațional în vederea restabilirii echilibrului dorit inițial de statele membre.

Guvernul austriac se referă la necesitatea unei interpretări uniforme a convenției, la aprofundarea progresivă a integrării preconizate de Tratatul privind Uniunea Europeană, domeniu în care protecția drepturilor omului prezintă o importanță specială, precum și la contenciosul funcției publice comunitare.

Guvernul finlandez precizează că aderarea este necesară din punctul de vedere al consolidării aspectului social al tratatului. Noile temeuri de competențe prevăzute în Actul Unic European și consacarea principiului subsidiarității ar fi restrâns, cu toate acestea, domeniul de aplicare al articolului 235 din tratat. Recurgerea la această dispoziție s-ar face în funcție de structura și de conținutul acordului de aderare.

3. *Guvernele spaniol, francez, irlandez, portughez și cel al Regatului Unit* arată faptul că nici Tratatul CE, nici Tratatul privind Uniunea Europeană nu conțin vreo prevedere care să acorde competențe specifice Comunității în materia drepturilor omului și care să servească drept temei juridic pentru aderarea preconizată. Articolul F alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană nu ar face decât să confere un statut constituțional jurisprudenței existente în domeniul protecției drepturilor omului și nu ar avea în vedere, de altfel, această protecție decât prin intermediul principiilor generale ale dreptului comunitar.

Guvernele francez și portughez adaugă că articolul J.1 alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană, referitor la politica externă și de securitate comună, precum și articolul K.2 alineatul (1) din acest tratat, referitor la justiție și la afaceri interne, care, de altfel, nu intră în competența Curții, au natura unui program și nu conferă Comunității competențe specifice. Guvernul francez înlătură și posibilitatea aplicării articolului 130 U din Tratatul CE.

Guvernele spaniol, francez, irlandez, portughez și cel al Regatului Unit se opun, de asemenea, unei eventuale aplicări a articolului 235 din tratat. Astfel, respectarea drepturilor omului nu ar figura printre obiectivele Comunității, astfel cum sunt ele enunțate la articolele 2 și 3 din

tratat. Guvernul Regatului Unit adaugă faptul că trimiterea la articolul F alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană nu ar putea nici ea justifica recurgerea la articolul 235.

Aceste guverne contestă faptul că un vid legislativ sau unele carențe în materia protecției drepturilor omului impun aderarea preconizată. Curtea ar fi încorporat convenția, din punct de vedere material, în ordinea juridică comunitară și ar fi realizat integrarea deplină a acesteia în ansamblul dreptului comunitar. Guvernul francez a întocmit o listă a drepturilor fundamentale consacrate prin convenție a căror respectare este asigurată de către Curte.

Guvernul portughez adaugă că riscul unei interpretări divergente a dispozițiilor convenției de Curtea de Justiție și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului are un caracter teoretic și se poate explica prin obiectivele speciale de integrare economică și politică ale Comunității. Acest guvern evocă posibilitatea efectuării de către Curtea de Justiție a unei trimiteri preliminare la Curtea Europeană a Drepturilor Omului cu privire la interpretarea convenției.

În opinia guvernelor, dreptul comunitar ar include un sistem complet de căi de atac în favoarea particularilor. Aderarea nu s ar impune în cadrul funcționării pieței comune.

4. *Guvernul danez* adoptă o poziție nuanțată. Acesta evocă lacuna existentă în protecția drepturilor omului în ceea ce privește funcția publică comunitară, recunoscând, pe de altă parte, faptul că această lacună nu este de natură fundamentală, ci procedurală. Respectarea convenției, printr-un fel de autolimitare pe care și o impune Curtea, ar fi diferită de respectarea acesteia în temeiul unei obligații internaționale, chiar dacă diferența este de ordin teoretic. Avantajul aderării ar fi în special unul politic, prin faptul că subliniază importanța acordată respectării drepturilor omului. De asemenea, aderarea ar permite Comunității să își asigure ea însăși propria apărare în cazul în care dreptul comunitar ar fi contestat în fața organelor prevăzute de convenție. Guvernul subliniază, în acest sens, faptul că, în general, litigiile se referă la o combinație între normele comunitare și cele naționale, caz în care normele naționale sunt, în principiu, contestate. În această situație, instituțiile, în special Comisia, ar putea să asiste guvernul național în fața organelor convenției.

Guvernul danez opune acestui avantaj politic probleme de ordin practic și juridic. În prezent, aderarea ar fi posibilă numai în cazul statelor; poziția celorlalte părți contractante nu ar fi sigură; aderarea Comunității ar suscita probleme la nivelul derogărilor acordate statelor membre, precum și rezerve emise de acestea; aderarea nu s ar face, probabil, la întreaga convenție; ar trebui stabilit un mecanism pentru a determina entitatea responsabilă de încălcarea convenției, dat fiind faptul că, *a priori*, actul contestat va fi național; s ar pune, de asemenea, problema reprezentării Comunității la nivelul organelor de control ale convenției, în special în cadrul viitoarei Curți Unice. Având în vedere gravitatea acestor probleme, guvernul danez propune încheierea unui acord între Comunitate și părțile contractante la convenție care să permită Curții de Justiție să sesizeze cu titlu preliminar Curtea Europeană a Drepturilor Omului cu întrebări referitoare la drepturile omului și care să permită Curții Europene a Drepturilor Omului să solicite Curții de Justiție pronunțarea unei hotărâri preliminare cu privire la dreptul comunitar.

VI – Compatibilitatea aderării cu articolele 164 și 219 din tratat

1. *Comisia, Parlamentul European*, precum și *guvernele belgian, danez, german, elen, italian, austriac, finlandez și suedez* arată că aderarea preconizată, în special subordonarea Comunității sistemului jurisdicțional al convenției, nu este contrară articolelor 164 și 219 din tratat.

Comisia arată că, spre deosebire de cazul Acordului privind Spațiul Economic European, obiectivele convenției și ale tratatului coincid în materia drepturilor omului. Convenția ar stabili un mecanism de control clasic în dreptul internațional, iar hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului nu ar avea efect direct în ordinea juridică internă. Desigur, convenția prezintă caracteristica faptului că particularii pot formula acțiuni. Totuși, aceasta nu este decât o modalitate de control, pe lângă acțiunea pe care o pot formula părțile contractante; în plus, ar fi contradictoriu să se accepte acest mecanism de control, dar să se refuze acțiunea introdusă de un particular. Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu s-ar pronunța cu privire la problema repartizării competențelor între Comunitate și statele membre, problemă reglementată numai de ordinea juridică comunitară. Astfel, ar trebui să se excludă posibilitatea unei acțiuni între Comunitate și statele membre.

De asemenea, nu s-ar putea afirma că mecanismul de control prevăzut de convenție pune în discuție autonomia ordinii juridice comunitare, întrucât se aplică în privința tuturor competențelor comunitare. Astfel, convenția nu ar impune decât standarde minime. Mecanismul de control nu ar avea efect direct în ordinea juridică comunitară. În sfârșit, întrucât nu a fost considerat contrar principiilor constituționale ale statelor membre, acest mecanism nu ar putea să fie considerat, sub nicio formă, incompatibil cu principiile dreptului comunitar.

Parlamentul evocă Avizul 1/91, citat anterior, în care Curtea a recunoscut posibilitatea ca hotărârile unei instanțe internaționale să fie obligatorii pentru Comunitate. Caracterul obligatoriu pentru Comunitate al hotărârilor pronunțate de o instanță competentă în materia drepturilor omului ar fi conform cu evoluția sistemului comunitar, care nu ar mai viza operatorul economic, ci cetățeanul Uniunii. Un control extern în domeniul drepturilor omului nu ar afecta nici autonomia ordinii juridice comunitare, nici autonomia ordinii juridice a statelor membre. Parlamentul face trimitere la Rezoluția din 18 ianuarie 1994, citată anterior, în care a subliniat importanța acțiunii directe în fața unei instanțe internaționale pentru a examina compatibilitatea unui act comunitar cu drepturile omului și în care a evidențiat că aderarea preconizată nu este de natură să pună în discuție competența Curții cu privire la chestiuni de drept comunitar.

În opinia guvernului belgian, s-ar solicita Curții să hotărască dacă drepturile fundamentale integrate în ordinea juridică comunitară, atunci când se inspiră din convenție, devin drept comunitar sau își păstrează natura lor specifică. În funcție de răspuns, aderarea preconizată ar influența sau nu ar influența autonomia dreptului comunitar.

Mai întâi, acest guvern arată că drepturile și libertățile prevăzute în convenție au un statut propriu în cadrul principiilor generale ale dreptului comunitar. Astfel, convenția nu ar stabili decât un prag minim de protecție și nu ar afecta dezvoltarea acestei protecții în temeiul altor izvoare de drept recunoscute de Curte, și anume ordinea juridică comunitară propriu zisă și tradițiile constituționale comune. În cazul în care se referă la convenție, Curtea ar lua în considerare interpretarea dată de organele convenției, subliniind astfel locul specific ocupat de drepturile garantate prin convenție în ordinea comunitară. În această măsură, autonomia ordinii juridice comunitare, în sensul Avizelor 1/91 și 1/92, citate anterior, nu ar mai fi decât una relativă.

Apoi, guvernul belgian arată că acordul avut în vedere ocrotește autonomia ordinii juridice comunitare. În conformitate cu posibilitatea prevăzută la articolul 62 din convenție, orice acțiune între Comunitate și statele membre ale acesteia ar fi exclusă, ceea ce ar respecta articolul 219 din tratat. Pentru a evita orice influență exterioară asupra repartizării competențelor între Comunitate și statele membre, acestea din urmă ar avea posibilitatea, în

cazul unei acțiuni individuale, de a adopta o poziție cu privire la cel care se face vinovat de încălcarea invocată; mecanismul care s ar institui ar fi inspirat din anexa IX la Convenția Națiunilor Unite privind dreptul mării din 10 decembrie 1982.

În al treilea rând, guvernul belgian precizează că o autonomie absolută a ordinii juridice comunitare, în domeniul drepturilor și al libertăților garantate de convenție, nu este de dorit. Astfel, nu s ar putea înlătura riscul ca organele convenției să își recunoască competența de a se pronunța cu privire la compatibilitatea cu convenția, dacă nu a actelor comunitare, cel puțin a actelor naționale de punere în executare a acestora, în cazul în care gradul de protecție a drepturilor omului în ordinea comunitară este inferior celui al convenției.

Chiar în cazul în care Curtea ar urma să statueze că criteriile deduse din Avizele 1/91 și 1/92, citate anterior, privind autonomia ordinii juridice comunitare, ar fi aplicabile, aderarea avută în vedere s ar putea totuși realiza.

În această privință, guvernul belgian subliniază absența oricărei legături personale și funcționale între Curte și organele convenției. Curtea Europeană a Drepturilor Omului ar putea doar să oblige partea în cauză să se conformeze hotărârilor sale, fără să poată anula sau invalida actul național contestat. În ceea ce privește efectele hotărârilor acestei Curți, guvernul belgian distinge două cazuri. În cazul în care dispoziția din convenție este suficient de precisă și de completă, respectarea acesteia se va realiza numai prin recunoașterea aplicabilității sale directe. În cazul în care dispoziția încălcată nu este direct aplicabilă, sarcina de a lua măsurile adecvate pentru a remedia încălcarea ar reveni statului. Autonomia ordinii juridice comunitare nu ar fi, în niciun caz, pusă în discuție.

În opinia guvernelor danez, german, elen, italian, austriac și finlandez, Curtea a admis, în Avizul 1/91, citat anterior, posibilitatea ca hotărârile unei instanțe stabilite printr-un acord internațional referitoare la interpretarea și la aplicarea respectivului acord să fie obligatorii pentru Comunitate, cu condiția ca autonomia ordinii juridice comunitare să nu fie afectată. În acest sens, Curtea ar fi subliniat în special necesitatea respectării independenței instanțelor comunitare și a monopolului Curții în privința interpretării dreptului comunitar.

Guvernul danez subliniază faptul că, în Acordul privind Spațiul Economic European, dificultatea consta în identitatea acestui drept cu dreptul comunitar. În cazul de față, luarea în considerare a jurisprudenței organelor convenției de către instituțiile comunitare, inclusiv de către Curte, ar fi limitată doar la aspectul privind drepturile omului. Fără a dori să dea o rezolvare definitivă acestei probleme, guvernul danez subliniază că jurisprudența convenției influențează deja jurisprudența Curții, ceea ce ar pleda în favoarea compatibilității aderării cu tratatul.

Guvernul german precizează, de asemenea, că problema repartizării competențelor între Comunitate și statele membre rămâne de competența Curții de Justiție, având în vedere că Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu se pronunță cu privire la dreptul intern al părților contractante. Curtea de Justiție ar garanta drepturile fundamentale prin referire, în mod simultan, la tradiția constituțională a statelor membre și la convenție, ceea ce ar conduce la un nivel de protecție superior celui asigurat prin convenție. Prin urmare, nu s ar putea afirma că autonomia dreptului comunitar este pusă în discuție ca urmare a faptului că dispoziții identice sunt interpretate în mod divergent din cauza faptului că obiectivele acestora sunt diferite. Singura obligație pe care convenția o impune Comunității, și anume respectarea unui nivel minim de protecție, ar rămâne în limitele enunțate în Avizul 1/91, citat anterior. Guvernul german invocă, în plus, absența unei legături personale între cele două instanțe judecătorești.

Guvernul elen consideră că o eventuală intervenție a Curții Europene a Drepturilor Omului în ordinea juridică comunitară se limitează la interpretarea drepturilor garantate prin convenție. Respectarea autonomiei ordinii juridice comunitare nu ar interzice orice intervenție externă, ci ar impune apărarea principiilor fundamentale și a echilibrelor instituționale ale dreptului comunitar. Luarea în considerare de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului a particularităților dreptului comunitar ar trebui să fie asigurată prin participarea unui judecător din partea Comunității, care să nu fie, în același timp, membru al Curții de Justiție.

Guvernul italian, în observațiile orale prezentate, arată că acordul de aderare ar trebui să respecte criteriile dezvoltate de Curte în Avizele 1/91 și 1/92, citate anterior, în ceea ce privește respectarea ordinii juridice comunitare. În această privință, guvernul italian insistă asupra faptului că hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului nu au efect direct în ordinele juridice interne și nu pot avea ca efect declararea ca nelegale a actelor interne.

Guvernul austriac subliniază diferența față de Acordul privind Spațiul Economic European. Aderarea nu ar crea un corp normativ compus în special din norme care figurează deja în ordinea juridică comunitară și care ar trebui să fie integrat în această ordine. Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu ar avea competența de a hotărî cu privire la chestiuni de drept comunitar care ar fi asimilat, în această privință, dreptului statelor părți la convenție.

Guvernul suedez consideră că incompatibilitatea aderării cu articolele 164 și 219 din tratat ar putea să existe numai în cazul unui risc de nerespectare a caracterului obligatoriu al hotărârilor Curții și, prin urmare, a unui risc de a se aduce atingere autonomiei ordinii juridice comunitare. Pentru a evita acest risc, guvernul suedez sugerează că ar fi posibil să se excludă, prin intermediul unui acord special, din mecanismul convenției de soluționare a litigiilor diferendele dintre statele membre sau acelea dintre statele membre și Comunitate. De asemenea, guvernul suedez evocă ideea unui mecanism de trimitere preliminară din partea Curții Europene a Drepturilor Omului către Curtea de Justiție cu privire la chestiuni de drept comunitar.

Guvernul finlandez nu exclude faptul că aderarea avută în vedere și subordonarea instituțiilor comunitare jurisdicției Curții Europene a Drepturilor Omului poate avea efecte asupra interpretării de către Curte a prevederilor de drept comunitar, în măsura în care acestea se referă la drepturile omului. Dacă s ar aplica principiile enunțate de Curte în Avizul 1/91, citat anterior, ar trebui să se recunoască totuși că drepturile omului, protejate prin intermediul principiilor generale ale dreptului comunitar, nu fac parte din nucleul economic și comercial al acestui drept, precum și că aderarea nu aduce atingere autonomiei sale.

2. *Guvernele spaniol, francez, irlandez, portughez și cel al Regatului Unit* susțin că aderarea Comunității la convenție este incompatibilă cu tratatul, în special cu articolele 164 și 219. Referindu-se la Avizele 1/91 și 1/92, citate anterior, guvernele respective subliniază că aderarea preconizată pune în discuție autonomia ordinii juridice comunitare și monopolul de jurisdicție al Curții.

În această privință, guvernul spaniol citează articolele 24 și 25 din convenție, care instituie acțiunea interstatală și acțiunea individuală, articolul 45, care acordă Curții Europene a Drepturilor Omului competență pentru interpretarea și aplicarea convenției, articolele 32 și 46, care conferă un caracter obligatoriu deciziilor organelor convenției, articolul 52 privind caracterul definitiv al hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului, articolul 53, care obligă părțile contractante să se conformeze hotărârilor, precum și articolul 54, care învestește Comitetul de Miniștri cu funcția de supraveghere a executării hotărârilor. Articolul 62 din convenție, care prevede supunerea tuturor diferendelor dintre părțile contractante născute din

interpretarea sau aplicarea convenției modurilor de soluționare prevăzute de aceasta, ar fi incompatibil cu articolul 219 din tratat; ar trebui să se prevadă o rezervă sau un compromis special pentru a exclude litigiile dintre statele membre sau dintre acestea și Comunitate. Contrar criteriilor stabilite în Avizele 1/91 și 1/92, citate anterior, organele de control ale convenției nu s ar limita la interpretarea acesteia, ci ar examina legalitatea dreptului comunitar din perspectiva convenției, ceea ce ar aduce atingere jurisprudenței Curții.

Guvernul francez precizează că ordinea juridică comunitară dispune de o organizare judiciară autonomă și specifică. Nu ar fi instituită sau nu ar putea fi creată, în stadiul actual, nicio cale de atac referitoare la o problemă de drepturile omului, în afara respectării legii, misiune conferită, ca principiu general, Curții.

Guvernul francez abordează și problema epuizării prealabile a căilor de atac interne. În cadrul odinii comunitare, acțiunile deschise persoanelor particulare ar fi limitate, iar Curtea ar fi sesizată, în majoritatea cazurilor, prin intermediul trimiterilor preliminare. Ar trebui să se pună întrebarea dacă organele convenției nu ar putea fi determinate să oblige Comunitatea să extindă accesul la procedura preliminară sau dacă, dimpotrivă, acestea ar putea refuza eventual să ia în considerare această procedură în aprecierea de către acestea a condiției epuizării căilor de atac interne. Prin urmare, ar fi mult mai simplu să se modifice articolul 173 al doilea paragraf din tratat, pentru a permite particularilor să conteste actele comunitare care pun în discuție drepturile lor fundamentale.

Guvernul francez subliniază riscul ca procedurile contencioase cu privire la dreptul comunitar să fie soluționate de organele convenției, care sunt compuse din resortisanți ai statelor membre ale Consiliului Europei, dar care nu sunt membre ale Comunității. De asemenea, acesta arată dificultățile participării, în cadrul organelor de control ale convenției, a judecătorilor Comunității. În aceste condiții, aderarea s ar putea efectua numai după modificarea tratatului, inclusiv a protocolului privind Statutul Curții.

Guvernul irlandez, în observațiile orale prezentate, arată că aderarea Comunității la convenție pune în discuție competența exclusivă a Curții, în temeiul articolelor 164 și 219 din tratat, de a soluționa orice diferend cu privire la aplicarea și la interpretarea tratatului.

Guvernul portughez subliniază, de asemenea, că organele de control ale convenției au competența de a aplica și de a interpreta dispozițiile care au incidență orizontală; această competență s ar suprapune, în mod inevitabil, cu aplicarea și interpretarea dreptului comunitar. Desigur, articolul 62 din convenție ar permite excluderea acțiunii interstatale prevăzute la articolul 24 din convenție, pentru a respecta articolul 219 din tratat. Cu toate acestea, *ratio legis* a acestui articol nu ar putea fi limitată la ipoteza unui litigiu între statele membre, ci ar presupune că trebuie să se evite ca un mod de soluționare judiciară a unui conflict, altul decât acela aplicat de Curte, să se suprapună în interpretarea și aplicarea tratatului. Astfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului ar fi determinată să interpreteze dreptul comunitar și să ia decizii cu privire la competența Comunității. Ar fi dificil de pus în aplicare un mecanism care să permită Comunității și statelor membre să soluționeze probleme legate de competență. Pentru a determina dacă s au epuizat căile de atac interne, Curtea Europeană a Drepturilor Omului ar putea chiar să se pronunțe cu privire la competența Curții de Justiție; astfel, aceasta ar putea fi determinată să se pronunțe cu privire la faptul dacă un particular ar fi putut formula o acțiune în anularea unui act comunitar care l ar privi pe acesta în mod direct și personal.

Guvernul spaniol și cel al Regatului Unit subliniază, de asemenea, efectele juridice ale hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului și ale viitoarei Curți Unice. Acestea

subliniază în special că respectiva Curte are competența de a acorda persoanei vătămate o reparație echitabilă, care poate lua forma unei despăgubiri financiare. În cazul aderării, Curtea ar renunța, în ceea ce privește aplicarea convenției, la autoritatea sa finală de interpretare a dreptului comunitar. Spre deosebire de criteriile prevăzute în Avizul 1/91, citat anterior, Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu s-ar limita la interpretarea și la aplicarea unui acord internațional. Aceasta ar interveni în interpretarea și aplicarea dreptului comunitar și ar trebui să se pronunțe cu privire la competențele Comunității și ale statelor membre.

3. *Guvernul olandez* se limitează să semnaleze problemele care trebuie analizate înainte de luarea unei decizii cu privire la oportunitatea aderării, fără a și exprima în mod clar poziția. Acesta evocă în special problema compatibilității cu articolul 164 din tratat a raporturilor între Curtea de Justiție și organele convenției, problema situației statelor membre, părți contractante la convenție și membre ale Comunității, în ceea ce privește respectarea obligațiilor care le revin în temeiul tratatelor comunitare și în temeiul convenției, precum și problema determinării răspunderii Comunității și a statelor membre în ceea ce privește respectarea convenției.

Poziția exprimată de Curte

Cu privire la admisibilitatea cererii de aviz

1. Guvernul irlandez și guvernul Regatului Unit, dar și guvernele danez și suedez au susținut că cererea de aviz nu este admisibilă sau au subliniat, cel puțin, caracterul prematur al acesteia. Acestea au susținut că nu există un acord al cărui conținut să fie suficient de precis pentru a permite Curții să examineze compatibilitatea aderării cu tratatul. În opinia acestor guverne, nu poate fi vorba de existența unui acord avut în vedere, în condițiile în care Consiliul nici măcar nu a adoptat o decizie de principiu cu privire la deschiderea negocierilor acordului.

2. În această privință, trebuie amintit că, potrivit articolului 228 alineatul (6) din tratat, Consiliul, Comisia sau un stat membru pot obține avizul Curții de Justiție cu privire la compatibilitatea acordului avut în vedere cu dispozițiile tratatului.

3. Astfel cum Curtea a constatat ultima dată în Avizul 3/94 din 13 decembrie 1995 (Rec., p. I 4577, punctul 16), scopul acestei dispoziții este acela de a preveni complicațiile care ar rezulta din contestarea în justiție a compatibilității cu tratatul a acordurilor internaționale care angajează Comunitatea.

4. În plus, în avizul menționat (punctul 17), Curtea a subliniat că o hotărâre judecătorească prin care se constată eventual că un asemenea acord este, fie din cauza conținutului său, fie din cauza procedurii adoptate cu ocazia încheierii sale, incompatibil cu dispozițiile tratatului ar crea dificultăți serioase nu numai pe plan comunitar, ci și pe planul relațiilor internaționale și ar risca să aducă prejudicii tuturor părților interesate, inclusiv țărilor terțe.

5. Pentru evitarea unor asemenea complicații, tratatul a instituit procedura excepțională a sesizării prealabile a Curții de Justiție, pentru a se verifica, înaintea încheierii acordului, dacă acesta este compatibil cu tratatul.

6. Această procedură este o procedură specială de colaborare între Curtea de Justiție, pe de o parte, și celelalte instituții comunitare și statele membre, pe de altă parte, prin care Curtea este chemată să asigure, în conformitate cu articolul 164 din tratat, respectarea legii în

interpretarea și aplicarea tratatului într-o etapă anterioară încheierii unui acord susceptibil să dea naștere unei contestații cu privire la legalitatea unui act comunitar de încheiere, de executare sau de aplicare a acestuia.

7. În ceea ce privește existența unui proiect de acord, trebuie să se constate că, în speță, atât în momentul sesizării Curții, cât și în momentul în care aceasta emite avizul său, negocierile nu au fost încă începute, iar conținutul precis al acordului prin care Comunitatea intenționează să adere la convenție nu este determinat.

8. Pentru a aprecia în ce măsură această absență a precizărilor cu privire la conținutul acordului afectează admisibilitatea cererii, trebuie să se o facă distincție în funcție de obiectele acesteia din urmă.

9. Astfel cum rezultă din observațiile prezentate de guvernele statelor membre și de instituțiile comunitare, aderarea Comunității la convenție ridică două probleme principale, și anume, pe de o parte, cea privind competența Comunității de a încheia un astfel de acord și, pe de altă parte, cea a compatibilității acordului cu dispozițiile tratatului, în special cu cele privind competențele Curții.

10. În ceea ce privește problema competenței, trebuie amintit că, în Avizul 1/78 din 4 octombrie 1979 (Rec., p. 2871, punctul 35), Curtea a statuat că, atunci când trebuie să se soluționeze o problemă privind competența, este în interesul instituțiilor comunitare și al statelor interesate, inclusiv al țărilor terțe, să clarifice această problemă încă de la deschiderea negocierilor și chiar înainte de negocierea elementelor esențiale ale acordului.

11. Singura condiție pe care Curtea a stabilit o în acel aviz este ca obiectul acordului avut în vedere să fie cunoscut înainte de începerea negocierilor.

12. Or, nu există nicio îndoială că, în prezenta cerere de aviz, obiectul acordului avut în vedere este cunoscut. Astfel, indiferent de modalitățile aderării Comunității la convenție, obiectul general al acestei convenții, materia pe care aceasta o reglementează, precum și importanța instituțională a unei asemenea aderări a Comunității sunt perfect cunoscute.

13. Admisibilitatea cererii de aviz nu poate fi contestată pentru motivul că Consiliul nu ar fi adoptat încă decizia de deschidere a negocierilor și că, prin urmare, un acord nu este avut în vedere în sensul articolului 228 alineatul (6) din tratat.

14. Astfel, chiar dacă nu s-a adoptat o astfel de decizie, aderarea Comunității la convenție a făcut obiectul unor diverse studii și propuneri ale Comisiei și se afla pe ordinea de zi a Consiliului în momentul sesizării Curții. Împrejurarea că Consiliul a inițiat procedura prevăzută la articolul 228 alineatul (6) din tratat presupune, de altfel, că acesta are în vedere posibilitatea de a negocia și de a încheia un astfel de acord. Cererea de aviz apare astfel ca fiind inspirată de preocuparea legitimă a Consiliului de a fi informat cu privire la întinderea competențelor sale înainte de a lua vreo decizie cu privire la deschiderea negocierilor.

15. În plus, trebuie subliniat că, în măsura în care cererea de aviz se referă la problema competenței Comunității, obiectul acesteia este suficient de clar, iar o decizie oficială a Consiliului de deschidere a negocierilor nu este indispensabilă pentru a preciza și mai mult acest obiect.

16. În sfârșit, pentru ca procedura prevăzută la articolul 228 alineatul (6) din tratat să aibă un efect util, este necesar ca posibilitatea sesizării Curții cu privire la problema competenței să

existe nu numai la momentul deschiderii unei negocieri (Avizul 1/78, punctul 35), ci și înainte de începerea oficială a negocierii respective.

17. În aceste împrejurări, întrucât problema competenței Comunității de a proceda la aderare este ridicată în prealabil la nivelul Consiliului, este în interesul Comunității, al statelor membre și al celorlalte părți la convenție ca această problemă să fie soluționată înainte de deschiderea negocierilor.

18. Din considerațiile care precedă rezultă că cererea de aviz este admisibilă în măsura în care se referă la competența Comunității de a încheia un acord de natura celui avut în vedere.

19. Cu toate acestea, situația este diferită în ceea ce privește problema compatibilității acordului cu tratatul.

20. Astfel, pentru a da un răspuns adecvat cu privire la problema compatibilității aderării Comunității la convenție cu normele tratatului, în special cu articolele 164 și 219 privind competența Curții, aceasta trebuie să dispună de elemente suficiente cu privire la modalitățile conform cărora Comunitatea preconizează să se supună mecanismelor actuale și viitoare de control jurisdicțional instituite prin convenție.

21. Or, trebuie să se constate că nu a fost furnizată Curții nicio precizare cu privire la soluțiile preconizate pentru punerea efectivă în practică a unei asemenea supunerii a Comunității competenței unei instanțe internaționale.

22. Prin urmare, Curtea nu este în măsură să emită un aviz cu privire la compatibilitatea cu normele tratatului a aderării la convenție.

Cu privire la competența Comunității de a adera la convenție

23. Din articolul 3 B din tratat, potrivit căruia Comunitatea acționează în limitele competențelor care îi sunt conferite și ale obiectivelor care îi sunt atribuite prin tratat, rezultă că aceasta nu dispune decât de competențe atribuite.

24. Respectarea principiului competențelor atribuite se impune atât în cazul acțiunilor interne, cât și în cel al acțiunilor internaționale ale Comunității.

25. În mod obișnuit, Comunitatea acționează în temeiul competențelor specifice care, astfel cum a statuat Curtea, nu trebuie neapărat să rezulte în mod expres din dispozițiile specifice ale tratatului, ci pot fi deduse și în mod implicit din aceste dispoziții.

26. Astfel, în domeniul relațiilor internaționale ale Comunității, domeniu în discuție în prezenta cerere de aviz, potrivit unei jurisprudențe constante, competența Comunității de a și asuma angajamente internaționale poate rezulta nu numai din dispoziții exprese ale tratatului, ci poate decurge și în mod implicit din aceste dispoziții. Mai mult, Curtea a statuat că, de fiecare dată când dreptul comunitar atribuie instituțiilor Comunității competențe pe plan intern în vederea realizării unui obiectiv determinat, Comunitatea este investită cu competența de a și asuma angajamentele internaționale necesare pentru realizarea obiectivului respectiv, chiar și în absența unei dispoziții exprese în acest sens (a se vedea Avizul 2/91 din 19 martie 1993, Rec., p. I 1061, punctul 7).

27. Este necesar să se constate că nicio dispoziție a tratatului nu conferă instituțiilor comunitare, în mod general, prerogativa de a edicta norme în domeniul drepturilor omului sau de a încheia convenții internaționale în acest domeniu.

28. În lipsa unor competențe specifice exprese sau implicite în acest sens, trebuie analizat dacă articolul 235 din tratat poate constitui un temei juridic pentru aderare.

29. Articolul 235 urmărește să suplinească lipsa prerogativelor de acțiune conferite expres sau implicit instituțiilor comunitare prin dispoziții specifice ale tratatului, în măsura în care aceste prerogative sunt totuși necesare Comunității pentru a putea să își exercite funcțiile în vederea atingerii unuia dintre obiectivele stabilite prin tratat.

30. Această dispoziție, care face parte integrantă dintr-o ordine instituțională bazată pe principiul competențelor atribuite, nu ar putea constitui un temei pentru extinderea domeniului competențelor Comunității dincolo de cadrul general care rezultă din ansamblul dispozițiilor tratatului și în special din cele care definesc misiunile și acțiunile Comunității. Aceasta nu poate, în niciun caz, să servească drept temei pentru adoptarea unor dispoziții care ar avea, în esență, drept consecință modificarea tratatului fără parcurgerea procedurii pe care acesta o prevede în acest sens.

31. Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se analizeze dacă aderarea Comunității la convenție se poate întemeia pe articolul 235.

32. Mai întâi, trebuie amintit că importanța respectării drepturilor omului a fost subliniată în diverse declarații ale statelor membre și ale instituțiilor comunitare (citate mai sus, la punctul III.5). În preambulul Actului Unic European, precum și în preambulul și la articolul F alineatul (2), la articolul J.1 alineatul (2) a cincea liniuță și la articolul K.2 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană, se face, de asemenea, trimitere la respectarea drepturilor omului. De altfel, articolul F precizează că Uniunea respectă drepturile fundamentale, astfel cum sunt acestea garantate în special de convenție. Articolul 130 U alineatul (2) din Tratatul CE prevede că politica Comunității în domeniul cooperării pentru dezvoltare contribuie la obiectivul respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

33. Apoi, trebuie să se sublinieze că, potrivit unei jurisprudențe constante, drepturile fundamentale fac parte integrantă din principiile generale de drept a căror respectare este asigurată de către Curte. În această privință, Curtea se inspiră din tradițiile constituționale comune statelor membre, precum și din indicațiile oferite de instrumentele internaționale privind protecția drepturilor omului la care statele membre au cooperat sau au aderat. În acest cadru, Curtea a precizat că convenția are o semnificație specială (a se vedea în special Hotărârea din 18 iunie 1991, ERT, C 260/89, Rec., p. I 2925 punctul 41).

34. Deși respectarea drepturilor omului reprezintă, așadar, o condiție a legalității actelor comunitare, trebuie totuși să se constate că aderarea la convenție ar determina o schimbare substanțială a regimului comunitar actual al protecției drepturilor omului, în măsura în care ar implica includerea Comunității într-un sistem instituțional internațional distinct, precum și integrarea tuturor dispozițiilor convenției în ordinea juridică comunitară.

35. O asemenea modificare a regimului protecției drepturilor omului în Comunitate, ale cărei implicații instituționale ar fi, de asemenea, fundamentale atât pentru Comunitate, cât și pentru statele membre, ar avea o anvergură constituțională și ar depăși astfel, prin natura sa, limitele articolului 235. Aceasta nu poate fi realizată decât pe calea unei modificări a tratatului.

36. Prin urmare, trebuie constatat că, în starea actuală a dreptului comunitar, Comunitatea nu are competența de a adera la convenție.

În consecință,

CURTEA

compusă din domnii G. C. Rodríguez Iglesias, președinte, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J. P. Puissochet și G. Hirsch, președinți de cameră, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler (raportor), J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm, L. Sevón și M. Wathelet, judecători,

după ascultarea domnilor G. Tesauro, prim avocat general, C. O. Lenz, F. G. Jacobs, A. La Pergola, G. Cosmas, P. Léger, M. B. Elmer, N. Fennelly și D. Ruiz Jarabo Colomer, avocați generali,

emite următorul aviz:

În starea actuală a dreptului comunitar, Comunitatea nu are competența de a adera la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

| | | |
|--------------------|---------------------|----------|
| Rodríguez Iglesias | Kakouris | Edward |
| Puissochet | Hirsch | Mancini |
| Schockweiler | Moitinho de Almeida | Kapteyn |
| Gulmann | Murray | Jann |
| Ragnemalm | Sevón | Wathelet |

Pronunțat la Luxemburg, la 28 martie 1996.

Grefier

Președinte

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias