

AVIS 2/94 DE LA COUR

28 mars 1996

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 État membre peut recueillir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un 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. »

Exposé de la demande

I — Contenu de la demande d'avis

1. Le Conseil, représenté par MM. J.-C. Piris, directeur général du service juridique, J.-P. Jacqué, directeur au service juridique, et M^{me} A. Lo Monaco, membre du service juridique, en qualité d'agents, sollicite l'avis de la Cour sur la question suivante:

2. Le Conseil explique qu'une décision de principe sur l'ouverture de négociations ne pourrait pas être prise avant que la Cour ait examiné si l'adhésion envisagée est compatible avec le traité.

« L'adhésion de la Communauté européenne à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (ci-après la 'convention') serait-elle compatible avec le traité instituant la Communauté européenne? »

Dans ses observations orales, le Conseil, tout en reconnaissant qu'il n'existe pas de texte d'un accord envisagé, soutient que la demande est recevable. Le Conseil n'aurait pas commis un détournement de procédure, mais serait confronté à des questions d'ordre juridique et institutionnel de principe. De plus, la convention à laquelle la Communauté adhérerait serait connue et les questions juridiques que soulève une adhésion

seraient suffisamment précises pour permettre à la Cour de rendre un avis.

3. Exposant l'objet et les finalités de l'accord envisagé, le Conseil prend position sur la portée de l'adhésion, sur la participation de la Communauté aux organes de contrôle et sur les modifications à apporter à la convention et aux protocoles.

4. En ce qui concerne la portée de l'adhésion, le Conseil précise que chaque Communauté devra adhérer à la convention dans le cadre de ses compétences et dans les limites du champ d'application de son droit. L'adhésion devrait porter sur la convention et les protocoles qui sont entrés en vigueur et qui ont été ratifiés par tous les États membres de la Communauté. Cette adhésion ne devrait produire aucun effet sur les réserves formulées par les États membres, parties à la convention, qui continueraient à valoir dans les domaines relevant de la compétence nationale. La Communauté accepterait de se soumettre au mécanisme du recours individuel et interétatique; un recours entre la Communauté et ses États membres devrait toutefois être exclu, pour respecter le monopole que l'article 219 du traité CE confère à cet égard à la Cour de justice.

5. Pour la participation de la Communauté aux organes de contrôle, notamment à la future Cour unique des droits de l'homme,

différentes solutions seraient possibles: absence d'un juge communautaire, désignation d'un juge permanent ayant le même statut que les autres juges, désignation d'un juge à statut spécial, dont le droit de vote serait limité aux affaires concernant le droit communautaire. Ce juge ne saurait être simultanément membre de la Cour de justice. La procédure de nomination de ce juge serait régie par la convention, étant entendu que la désignation des candidats proposés par la Communauté resterait une affaire interne à celle-ci. Une participation de la Communauté au Comité des ministres ne serait pas envisagée, lequel devrait d'ailleurs perdre toute fonction dans le futur mécanisme juridictionnel.

6. Il faudrait modifier la convention et les protocoles qui ne sont ouverts, à l'heure actuelle, qu'à l'adhésion des États membres du Conseil de l'Europe. Or, la Communauté n'envisagerait pas une adhésion au Conseil de l'Europe. Il faudrait de même modifier les dispositions techniques faisant intervenir les États membres du Conseil de l'Europe dans les mécanismes de contrôle de la convention. En cas d'adhésion, la Communauté ne serait liée que dans les limites de ses compétences. Un mécanisme devrait être prévu, permettant à la Communauté et aux États membres de clarifier la question de la répartition des compétences devant les instances de la convention.

7. Dans le cadre de l'analyse de la conformité de l'adhésion avec le traité, le Conseil examine la compétence de la Communauté pour conclure l'accord envisagé et la

compatibilité du système juridictionnel de la convention avec les articles 164 et 219 du traité.

8. Le Conseil reconnaît que le traité ne confère pas de pouvoir d'action spécifique à la Communauté en matière de droits de l'homme. La protection de ces droits serait réalisée à travers les principes généraux du droit communautaire. La nécessité de cette protection, affirmée par la jurisprudence, serait désormais consacrée par l'article F du traité sur l'Union européenne. Le Conseil considère que la protection des droits de l'homme résulte d'un principe horizontal faisant partie intégrante des objectifs de la Communauté. En l'absence d'un article spécifique, l'article 235 du traité CE servirait de fondement à l'adhésion, sous réserve que les conditions d'application de cet article soient remplies.

9. Le Conseil se demande également si l'adhésion de la Communauté à la convention, notamment au système juridictionnel, met en cause la compétence juridictionnelle exclusive conférée à la Cour par les arti-

cles 164 et 219 du traité et l'autonomie de l'ordre juridique communautaire.

10. Le Conseil souligne l'absence d'effet direct des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme; en effet, cette Cour ne pourrait pas abroger ou modifier une disposition de droit national, mais uniquement imposer à une partie contractante une obligation de résultat. Le respect des arrêts de cette Cour s'imposerait toutefois à la Cour de justice dans sa propre jurisprudence. La soumission des recours individuels à la condition préalable de l'épuisement des voies de droit interne conduirait les juridictions internes de la Communauté, notamment la Cour de justice, à se prononcer sur la compatibilité d'un acte communautaire avec la convention. Dans l'avis 1/91, du 14 décembre 1991 (Rec. p. I-6079), la Cour aurait accepté que la Communauté se soumette à un mécanisme juridictionnel institué par un accord international, à condition que cette juridiction se limite à interpréter et à appliquer cet accord et ne mette pas en cause l'autonomie de l'ordre juridique communautaire. Le Conseil se demande si cette affirmation vise uniquement l'hypothèse où les arrêts de cette juridiction ne portent que sur l'accord international ou également celle où ces arrêts peuvent porter sur la compatibilité du droit communautaire avec l'accord.

II — Procédure

1. Conformément à l'article 107, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, la demande d'avis a été signifiée à la Commission des Communautés européennes et aux États membres. Des observations écrites

ont été présentées par le gouvernement belge, représenté par M. J. Devadder, directeur d'administration au ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, en qualité

d'agent, le gouvernement danois, représenté par MM. L. Mikaelson, ambassadeur, et P. Biering, chef de service, conseillers juridiques au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agents, le gouvernement allemand, représenté par MM. E. Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, et A. Dittrich, Regierungsdirektor au ministère fédéral de la Justice, en qualité d'agents, le gouvernement hellénique, représenté par MM. V. Rotis, président honoraire du Conseil d'État, S. Zisimopoulos, conseiller juridique à la représentation permanente de la République hellénique, et M^{me} N. Dafniou, secrétaire au service juridique spécial du contentieux communautaire du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agents, le gouvernement espagnol, représenté par M. A. Navarro González, directeur général de la coordination juridique et institutionnelle communautaire, et M^{me} R. Silva de Lapuerta, abogado del Estado, du service du contentieux communautaire, en qualité d'agents, le gouvernement français, représenté par M^{mes} E. Belliard, directeur adjoint à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, C. de Salins, sous-directeur à la même direction, et M. C. Chavance, secrétaire des affaires étrangères à la même direction, en qualité d'agents, le gouvernement néerlandais, représenté par M. A. Bos, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, le gouvernement portugais, représenté par M. L. Fernandes, directeur de la direction du service juridique de la direction générale des affaires communautaires du ministère des Affaires étrangères, et M^{me} M. L. Duarte, consultante de la même direction, en qualité d'agents, le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. J. Collins, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, assisté de MM. S. Richards et D. Anderson, barristers, ainsi que par la Commission, représentée par MM. J. Amphoux, conseiller juridique principal, J. Pipkorn,

conseiller juridique, et R. Gosalbo-Bono, membre du service juridique, en qualité d'agents.

2. Après l'adhésion de la république d'Autriche, de la république de Finlande et du royaume de Suède à l'Union européenne, la demande d'avis leur a également été signifiée. Des observations écrites ont été déposées par le gouvernement autrichien, représenté par M. K. Berchtold, maître de conférences de l'Université, en qualité d'agent, et par le gouvernement finlandais, représenté par M. H. Rotkirch, chef de service au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent.

3. Sur sa demande, le Parlement européen, représenté par MM. G. Garzón Clariana, jurisconsulte, et E. Perillo, membre du service juridique, en qualité d'agents, a été admis à présenter des observations.

4. Le gouvernement belge, représenté par M. J. Devadder, le gouvernement danois, représenté par MM. L. Mikaelson et P. Biering, le gouvernement allemand, représenté par M. A. Dittrich, le gouvernement hellénique, représenté par M^{mes} A. Samoni-Rantou, conseiller juridique spécial adjoint au service spécial du contentieux communautaire du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, et N. Dafniou, le gouvernement espagnol, représenté par M^{me} R. Silva de

Lapuerta, le gouvernement français, représenté par MM. J.-F. Dobelle, directeur adjoint à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, et C. Chavance, le gouvernement irlandais, représenté par MM. D. Gleeson, SC, en qualité d'agent, et M. Buckley, le gouvernement italien, représenté par M. le professeur U. Leanza, chef du service du contentieux diplomatique, des traités et des affaires législatives au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, le gouvernement néerlandais, représenté par M. M. Fiestra, conseiller juridique adjoint au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, le gouvernement portugais, représenté par M.

L. Fernandes et M^{me} M. L. Duarte, le gouvernement finlandais, représenté par M. H. Rotkirch, le gouvernement suédois, représenté par M^{me} L. Nordling, conseiller de la direction juridique pour les affaires européennes du ministère des Affaires étrangères, le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. J. E. Collins, assisté de MM. S. Richards et D. Anderson, le Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. J.-C. Piris, J.-P. Jacqué et M^{me} A. Lo Monaco, la Commission, représentée par MM. J. Pipkorn et R. Gosalbo-Bono, et le Parlement européen, représenté par MM. G. Garzón Clariana et E. Perillo, ont été entendus à l'audience du 7 novembre 1995.

III — Historique de la question du respect des droits de l'homme par la Communauté

1. Le traité CE, pas plus que les traités CEEA ou CEEA, ne contient de référence spécifique aux droits fondamentaux, si ce n'est la mention des « sauvegardes de la paix et de la liberté » figurant au dernier considérant du préambule.

2. La Cour a consacré la protection des droits fondamentaux par le biais des principes généraux du droit communautaire, en se référant aux traditions constitutionnelles communes et aux instruments internationaux, notamment à la convention.

3. S'inspirant de cette jurisprudence, l'Acte unique européen vise, dans son préambule, le respect des droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et les lois des États membres, dans la convention et la Charte sociale européenne.

4. L'article F, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne énonce que « L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention ... et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire ». L'article J.1, paragraphe 2, cinquième tiret, de ce traité vise le respect des droits de

l'homme et des libertés fondamentales. L'article K.2, paragraphe 1, du même traité contient une référence expresse au respect de la convention dans le cadre de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

n° 12/88, point 1.1.10), la déclaration sur les droits de l'homme du 29 juin 1991 (*Bulletin des Communautés européennes* n° 6/91, annexe V) et la déclaration sur les droits de l'homme du 11 décembre 1993 à l'occasion du 45^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme (*Bulletin des Communautés européennes* n° 12/93, point 1.4.12).

5. Le respect des droits fondamentaux a également été visé dans des déclarations politiques des États membres et des institutions communautaires. Peuvent être citées la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur les droits fondamentaux du 5 avril 1977 (*Recueil des traités* 1995, p. 877), la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil, des représentants des États membres réunis au sein du Conseil et de la Commission contre le racisme et la xénophobie du 11 juin 1986 (*Recueil des traités* 1995, p. 889), la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 29 mai 1990, relative à la lutte contre le racisme et la xénophobie (JO C 157, p. 1), la résolution sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement adoptée par le Conseil et les représentants des États membres réunis au sein du Conseil le 28 novembre 1991 (*Bulletin des Communautés européennes* n° 11/91, point 2.3.1), et les conclusions sur la mise en œuvre de cette résolution adoptées par le Conseil et les États membres le 18 novembre 1992. Peuvent également être rappelées les déclarations de divers Conseils européens, telles la déclaration sur l'identité européenne du 14 décembre 1973 (*Bulletin des Communautés européennes* n° 12/73, point 2501), la déclaration sur la démocratie du 8 avril 1978, la déclaration sur le rôle international de la Communauté des 2 et 3 décembre 1988 (*Bulletin des Communautés européennes*

6. Dans un rapport du 4 février 1976, transmis au Parlement européen et au Conseil, intitulé « la protection des droits fondamentaux lors de la création et du développement du droit communautaire » (*Bulletin des Communautés européennes*, supplément 5/76), la Commission a exclu la nécessité d'une adhésion de la Communauté en tant que telle à la convention.

7. La Commission a proposé, une première fois, au Conseil une adhésion formelle dans le « mémorandum concernant l'adhésion des Communautés européennes à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » du 4 avril 1979 (*Bulletin des Communautés européennes*, supplément 2/79).

8. Cette proposition a été renouvelée par la communication de la Commission concernant l'adhésion de la Communauté à la

convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 19 novembre 1990.

9. Le 26 octobre 1993, la Commission a publié un document de travail intitulé « L'adhésion de la Communauté à la convention européenne des droits de l'homme et l'ordre juridique communautaire », dans lequel elle examine notamment

les questions de la base juridique de l'adhésion et du monopole de juridiction de la Cour.

10. Le Parlement européen s'est exprimé à plusieurs reprises en faveur d'une adhésion, en dernier lieu par une résolution du 18 janvier 1994 sur l'adhésion de la Communauté à la convention européenne des droits de l'homme, adoptée sur la base d'un rapport de la commission juridique et des droits des citoyens (JO C 44, p. 32).

IV — L'admissibilité de la demande d'avis

1. Les *gouvernements irlandais et du Royaume-Uni* font valoir que la demande d'avis n'est pas admissible. Les *gouvernements danois, finlandais et suédois* soulèvent également la question du caractère éventuellement prématuré de la demande.

Dans ses observations orales, le gouvernement irlandais souligne qu'il n'y a aucune proposition spécifique d'accord d'adhésion sur laquelle la Cour pourrait donner son avis. Les problèmes techniques seraient nombreux et une variété de solutions seraient envisageables. Aucune option n'aurait encore

été prise pour la détermination des parties appelées à négocier.

Selon le gouvernement du Royaume-Uni, aucun accord ne serait « envisagé » au sens de l'article 228, paragraphe 6, du traité. La Cour ne saurait être saisie qu'à la suite de négociations approfondies du projet d'accord. Dans l'avis 1/78, du 4 octobre 1979 (Rec. p. 2871), la demande aurait certes été admise malgré le fait que les négociations devaient encore avoir lieu. Toutefois, au moment de cette demande, l'accord aurait existé sous forme de projet; des négociations se seraient déroulées pendant la procédure et

la Cour aurait été informée du dernier état des textes avant de rendre son avis. En revanche, dans la présente procédure, aucun projet d'accord n'existerait et aucune négociation ne serait envisagée avant que l'avis soit rendu. La demande d'avis 1/78 aurait été pertinente, la question de la base juridique de l'accord étant controversée. En l'espèce, il y aurait consensus sur la seule base juridique possible, à savoir l'article 235 du traité.

A côté des problèmes fondamentaux exposés par le Conseil, le gouvernement du Royaume-Uni fait état d'autres difficultés. Il évoque la question de la portée d'une adhésion en présence des réserves faites par les États membres, le pouvoir de ces derniers de déroger à tout moment à certaines dispositions de la convention et le risque d'un écart entre les obligations des États membres et de la Communauté, le problème de la participation de la Communauté aux organes de la convention, notamment à la future Cour unique, la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres, la difficulté d'une adhésion de la Communauté à la convention sans adhésion préalable au Conseil de l'Europe, le sort des traités CECA et CEEA. Au regard du nombre et de la gravité de ces problèmes, la Cour ne pourrait pas donner, en l'état actuel, un avis valable.

L'article 235 du traité, seule base juridique possible, exigerait une décision unanime du Conseil. Une telle unanimité faisant défaut, cela soulignerait la nature hypothétique et irréaliste de la demande d'avis. Or, dans le cadre du renvoi préjudiciel, la Cour aurait

toujours refusé de statuer sur les questions générales ou hypothétiques.

Le gouvernement danois relève qu'un projet d'accord négocié fait défaut. Bien plus, l'intervention d'un accord au sein du Conseil sur l'ouverture de négociations ne serait pas acquise.

Le gouvernement finlandais rappelle que, d'après l'article 107, paragraphe 2, du règlement de procédure et la jurisprudence de la Cour, l'avis peut porter sur la compatibilité de l'accord envisagé avec le traité et sur la compétence de la Communauté. En l'espèce, l'admissibilité de la demande d'avis dépendrait de la question de savoir si les documents joints à cette demande ou cités dans celle-ci constituent un ensemble dont l'accord envisagé se dégage avec une précision suffisante aux fins de permettre à la Cour de rendre son avis. En cas de réponse affirmative, le caractère éventuellement prématuré de la demande n'empêcherait pas la Cour de se prononcer de manière générale et sur le plan des principes.

Le gouvernement suédois, dans ses observations orales, relève également qu'il n'y a pas de projet de texte de convention ni même de décision du Conseil d'ouvrir ces négociations. Même si la Cour devait admettre la demande d'avis, on ne pourrait pas éviter une

demande ultérieure, une fois les questions juridiques et techniques abordées au cours des négociations.

2. La *Commission*, le *Parlement* et les *gouvernements belge, allemand, français, italien et portugais* exposent que la demande d'avis est admissible, en ce qu'elle porte sur un accord envisagé au sens de l'article 228, paragraphe 6, du traité.

La Commission relève le changement du libellé de l'article 228. L'ancien texte de l'article 228, paragraphe 1, second alinéa, du traité CEE, qui permettait de recueillir l'avis préalable de la Cour sur la compatibilité de l'accord envisagé, aurait été rattaché au premier alinéa visant la conclusion d'accords entre le Communauté et des États tiers ou une organisation internationale. Le nouveau texte de l'article 228, paragraphe 6, du traité CE ne parlerait plus que d'un accord envisagé et omettrait toute référence à un avis préalable à la conclusion d'un accord donné. Déjà dans l'avis 1/78, précité, la Cour aurait donné une interprétation large de la notion d'accord envisagé; cette jurisprudence pourrait être consolidée au regard du nouveau texte. Comme dans la demande d'avis 1/78, la Cour serait saisie d'une question de compétence et il n'y aurait pas de risque qu'elle doive à nouveau être saisie au cours d'éventuelles négociations.

Le Parlement souligne que le but de l'article 228 est, ainsi qu'il résulte de l'avis 1/75,

du 11 novembre 1975 (Rec. p. 1355), de prévenir des contestations relatives à la compatibilité avec le traité d'accords internationaux. Il s'agirait en l'espèce d'examiner la compatibilité de l'ordre juridique institué par la convention avec l'ordre juridique communautaire. La question juridique concrète porterait sur la compatibilité avec le monopole de juridiction de la Cour de son assujettissement à une instance juridictionnelle externe à l'ordre juridique communautaire. La Cour aurait reconnu, dans l'avis 1/78, précité, qu'il est de l'intérêt de tous les États concernés, y compris les États tiers, qu'une question de compétence soit réglée dès l'ouverture des négociations.

Le gouvernement belge fait également état du précédent de l'avis 1/78 et du nouveau libellé de l'article 228, paragraphe 6, du traité. Il insiste sur trois points. Les États membres auraient estimé que la compatibilité de l'adhésion avec le droit communautaire doit être établie avant d'ouvrir des négociations. La Cour aurait déjà admis, dans les avis 1/78, précité, et 1/92, du 10 avril 1992 (Rec. p. I-2821), qu'une demande d'avis doit être admise, à condition que l'objet de l'accord envisagé soit connu et que l'auteur de la demande ait un intérêt à la réponse, même si le contenu de l'accord envisagé n'est pas encore défini dans tous les détails. Exiger de l'institution, à l'origine de la demande d'avis, que tout doute sur la compatibilité de l'accord envisagé avec le droit communautaire soit écarté, au moment de la saisine de la Cour, méconnaîtrait l'effet utile de l'article 228, paragraphe 6, du traité.

Le gouvernement allemand, dans ses observations orales, expose que la demande est admissible étant donné que, lors de son introduction, la discussion relative à l'adhésion était avancée à un stade tel qu'un avis a paru nécessaire et justifié. La convention, objet de l'adhésion, de même que les adaptations que requiert une telle adhésion seraient connues. Conformément à ce que la Cour a admis dans l'avis 1/78, précité, il serait de l'intérêt de tous les États membres que la question de la compétence pour la Communauté d'adhérer à la convention soit réglée avant les négociations.

Le gouvernement français reconnaît, dans ses observations orales, que la Cour ne dispose pas d'un projet d'accord, qu'il subsiste un faisceau d'incertitudes quant au contenu des négociations et qu'il n'existe pas, pour le moment, de consensus au sein du Conseil sur l'opportunité de l'adhésion. La Cour devrait toutefois admettre la demande d'avis, étant donné que les questions juridiques de la compatibilité de l'adhésion avec le traité sont clairement identifiées et que leur pertinence ne saurait être contestée.

Le gouvernement italien, dans ses observations orales, évoque l'article 107, paragraphe 2, du règlement de procédure, dont il résulte que la demande d'avis peut concerner la compatibilité avec les dispositions du traité de l'accord envisagé ou la compétence pour la Communauté de conclure cet accord. Si la demande portait, comme dans le cas présent, sur la compétence, l'existence d'un texte d'accord déjà suffisamment défini ne serait pas requise. Même à admettre que la demande porte aussi sur la compatibilité de l'adhésion avec les normes matérielles du traité, la Cour ne pourrait pas la refuser, étant donné que la convention à laquelle il est question d'adhérer existe et que ses aspects généraux sont connus.

Le gouvernement portugais, dans ses observations orales, souligne également que le résultat des négociations à mener et le contenu de la convention à laquelle la Communauté se propose d'adhérer sont connus.

V — La base juridique de l'adhésion envisagée

1. Le *gouvernement autrichien*, après avoir rappelé la jurisprudence relative aux compétences externes de la Communauté, expose que le respect des droits fondamentaux fait partie de l'exercice de toutes les prérogatives de la Communauté. La garantie des droits protégés par la convention s'opérerait sur la

base de la compétence fondant, dans chaque domaine concerné, l'intervention des institutions communautaires. Cette application horizontale interne des droits garantis par la convention constituerait, en même temps, la base de la compétence externe de la Communauté pour adhérer à la convention.

2. La *Commission*, le *Parlement* et les *gouvernements belge, danois, allemand, hellénique, italien, finlandais et suédois*, de même que, à titre subsidiaire, le *gouvernement autrichien*, exposent que, à défaut de dispositions spécifiques, l'article 235 du traité constitue le fondement juridique de l'adhésion. Les conditions d'application de l'article 235, à savoir la nécessité d'une action de la Communauté, la réalisation d'un des objets de la Communauté et le lien avec le fonctionnement du marché commun, seraient réalisées.

La Commission se réfère à son document de travail du 26 octobre 1993, précité, dans lequel elle a qualifié le respect des droits de l'homme d'objectif transversal qui fait partie intégrante des objectifs de la Communauté.

Il résulterait de l'arrêt du 8 avril 1976, *Defrenne* (43/75, Rec. p. 455), que les objets au sens de l'article 235 du traité peuvent être précisés dans le préambule du traité. Or, le préambule de l'Acte unique européen ferait référence au respect des droits de l'homme et à la convention.

Le Parlement considère également la protection des droits de l'homme comme relevant des objectifs de la Communauté. La consécration de la citoyenneté de l'Union constituerait un élément juridique nouveau en faveur de cette thèse. En effet, en vertu des dispositions combinées de l'article B, troisième tiret, du traité sur l'Union européenne et de l'article 8 du traité CE, il appartiendrait

à la Communauté d'assurer au citoyen de l'Union une protection de ses droits fondamentaux équivalant à celle dont il jouit en tant que citoyen national par rapport aux actes étatiques. Le Parlement souligne la nécessité de soumettre la Communauté, y compris la Cour de justice, à un contrôle juridique international identique à celui auquel sont soumis les États membres et leurs juridictions suprêmes. Selon le Parlement, le choix de l'article 235 du traité devrait être complété par l'indication de l'article 228, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité, exigeant, pour la conclusion de certains accords internationaux, l'avis conforme du Parlement. La nécessité d'un tel avis s'expliquerait par la ratio legis de cette disposition, en ce qu'il s'agirait d'éviter que, par le biais d'un accord international, le Parlement, dans sa fonction de colégislateur, ne soit obligé, au titre des obligations internationales de la Communauté, de modifier un acte adopté suivant la procédure de codécision.

Les gouvernements belge, allemand, hellénique, italien, autrichien, finlandais et suédois soulignent que la protection des droits de l'homme constitue un principe général horizontal qui s'impose à la Communauté dans l'exercice de toutes ses activités et que cette protection est essentielle pour le bon fonctionnement du marché commun.

Selon ces gouvernements, la Cour aurait réalisé cette protection à travers les principes généraux du droit communautaire en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes et des instruments internationaux, notamment de la convention. Le préambule de l'Acte unique européen, le préambule du

traité sur l'Union européenne, ainsi que les articles F, paragraphe 2, J.1 et K.2 de ce traité consacraient le respect des droits de l'homme et, dans ce cadre, le rôle de la convention.

Le gouvernement hellénique invoque également l'article 130 U, paragraphe 2, du traité CE, qui mentionne l'objectif du respect des droits de l'homme dans la coopération au développement.

Le gouvernement autrichien précise que, pour déterminer les objets de la Communauté, il convient de se référer également au préambule du traité qui vise la sauvegarde de la paix et de la liberté; cet objectif engloberait les droits garantis par la convention.

Le gouvernement finlandais considère que, au stade du développement actuel de la Communauté, la protection des droits de l'homme constitue un véritable objet de la Communauté.

Selon tous ces gouvernements, l'adhésion à la convention et le contrôle juridictionnel externe seraient nécessaires en vue de protéger les particuliers contre la méconnaissance de la convention par les institutions communautaires.

Le gouvernement belge insiste sur la nécessité d'éviter des divergences d'interprétation entre la jurisprudence communautaire et celle des organes de la convention. Il relève que le système des voies de recours du droit communautaire, qui exclut le recours en annulation par un particulier contre un acte qui ne le concerne pas directement et individuellement, est moins protecteur que celui de la convention.

Le gouvernement italien, dans ses observations orales, relève que tous les États membres se sont volontairement soumis, s'agissant de leurs compétences, à des mécanismes de contrôle international de la protection des droits de l'homme. Le transfert de compétences étatiques à la Communauté exigerait la soumission de celle-ci au même contrôle international en vue de rétablir l'équilibre initialement voulu par les États membres.

Le gouvernement autrichien fait référence à la nécessité d'une interprétation uniforme de la convention, à l'approfondissement progressif de l'intégration envisagée par le traité sur l'Union européenne, domaine dans lequel la protection des droits de l'homme revêt une importance particulière, et au contentieux de la fonction publique communautaire.

Le gouvernement finlandais précise que l'adhésion est nécessaire au regard du renforcement de l'aspect social du traité. Les nouvelles bases de compétence prévues dans

l'Acte unique européen et la consécration du principe de subsidiarité auraient toutefois restreint le champ d'application de l'article 235 du traité. Le recours à cette disposition serait fonction de la structure et du contenu de l'accord d'adhésion.

3. Les *gouvernements espagnol, français, irlandais, portugais et du Royaume-Uni* exposent que ni le traité CE ni le traité sur l'Union européenne ne contiennent une disposition qui assigne des compétences spécifiques à la Communauté en matière de droits de l'homme susceptible de servir de fondement juridique à l'adhésion envisagée. L'article F, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne ne réaliserait qu'une constitutionnalisation de l'acquis jurisprudentiel dans le domaine de la protection des droits de l'homme et n'envisagerait d'ailleurs cette protection qu'à travers les principes généraux du droit communautaire.

Les gouvernements français et portugais ajoutent que l'article J.1, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, relatif à la politique étrangère et de sécurité commune, de même que l'article K.2, paragraphe 1, de ce traité, relatif à la justice et aux affaires intérieures, qui ne relèveraient d'ailleurs pas de la juridiction de la Cour, ont la nature de programme et ne confèrent pas à la Communauté des pouvoirs spécifiques. Le gouvernement français écarte également l'article 130 U du traité CE.

Les gouvernements espagnol, français, irlandais, portugais et du Royaume-Uni s'opposent également à une application éventuelle de l'article 235 du traité. En effet, le respect des droits de l'homme ne figurerait pas parmi les objectifs de la Communauté, tels qu'énoncés aux articles 2 et 3 du traité. Le gouvernement du Royaume-Uni ajoute qu'une référence à l'article F, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne ne saurait davantage justifier le recours à l'article 235.

Ces gouvernements contestent qu'un vide juridique ou un déficit dans la protection des droits de l'homme impose l'adhésion envisagée. La Cour aurait opéré une réception matérielle de la convention dans l'ordre juridique communautaire et sa pleine intégration dans le bloc de la légalité communautaire. Le gouvernement français dresse un relevé des droits fondamentaux consacrés par la convention dont la Cour assure le respect.

Le gouvernement portugais ajoute que le risque d'une interprétation divergente des dispositions de la convention par la Cour de justice et la Cour européenne des droits de l'homme est théorique et peut s'expliquer par les objectifs particuliers d'intégration économique et politique de la Communauté. Ce gouvernement évoque la possibilité d'un renvoi préjudiciel de la Cour de justice à la Cour européenne des droits de l'homme portant sur l'interprétation de la convention.

Selon les gouvernements, le droit communautaire comprendrait un système complet de voies de recours au profit des particuliers. Une adhésion ne s'imposerait pas dans le cadre du fonctionnement du marché commun.

4. Le *gouvernement danois* adopte une position nuancée. Il évoque la lacune dans la protection des droits de l'homme en ce qui concerne la fonction publique communautaire, tout en reconnaissant que cette lacune est de nature non pas fondamentale mais procédurale. Le respect de la convention, par une sorte d'autolimitation que s'impose la Cour, serait différent du respect en vertu d'une obligation internationale, même si la différence est théorique. L'avantage d'une adhésion serait essentiellement politique, en ce qu'elle souligne l'importance attachée au respect des droits de l'homme. Une adhésion permettrait également à la Communauté d'assurer elle-même sa défense si le droit communautaire était mis en cause devant les organes prévus par la convention. Le gouvernement relève à cet égard qu'en général les litiges portent sur une combinaison de règles communautaires et nationales, auquel cas les règles nationales sont, en principe, contestées; dans cette situation, les institutions, notamment la Commission, pourraient assis-

ter le gouvernement national devant les organes de la convention.

A cet avantage politique, le gouvernement danois oppose des problèmes pratiques et juridiques. A l'heure actuelle, l'adhésion ne serait possible que pour les États; la position des autres parties contractantes ne serait pas certaine; une adhésion de la Communauté susciterait des problèmes au niveau des dérogations accordées aux États membres ainsi que des réserves émises par ceux-ci; une adhésion ne se ferait vraisemblablement pas à l'ensemble de la convention; il faudrait établir un mécanisme pour déterminer l'entité responsable de la violation de la convention, étant entendu qu'a priori l'acte contesté sera national; se poserait également la question de la représentation de la Communauté dans les organes de contrôle de la convention, notamment dans la future Cour unique. Au regard de la gravité de ces problèmes, le gouvernement danois propose la conclusion d'un accord entre la Communauté et les parties contractantes à la convention permettant à la Cour de justice de saisir à titre préjudiciel la Cour européenne des droits de l'homme de questions ayant trait aux droits de l'homme et autorisant la Cour européenne des droits de l'homme à solliciter une décision préjudicielle de la Cour de justice sur le droit communautaire.

VI — La question de la compatibilité de l'adhésion avec les articles 164 et 219 du traité

1. La *Commission*, le *Parlement* ainsi que les *gouvernements belge, danois, allemand, heliénique, italien, autrichien, finlandais et sué-*

dois exposent que l'adhésion envisagée, notamment la soumission de la Communauté au système juridictionnel de la convention,

n'est pas contraire aux articles 164 et 219 du traité.

mécanisme ne pourrait guère être considéré comme incompatible avec les principes du droit communautaire.

La Commission relève que, contrairement à ce qui a été le cas pour l'accord sur l'Espace économique européen, les finalités de la convention et du traité se recourent en matière de droits de l'homme. La convention établirait un mécanisme de contrôle classique en droit international et les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme n'auraient pas d'effet direct dans l'ordre juridique interne. Certes, la convention comporterait la particularité du recours individuel. Il s'agirait toutefois seulement d'une modalité de contrôle, à côté du recours ouvert aux parties contractantes; il serait en outre contradictoire d'accepter ce mécanisme de contrôle et de refuser le recours par un individu. La Cour européenne des droits de l'homme ne se prononcerait pas sur la question de la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres, question réglée par le seul ordre juridique communautaire. Ainsi, la possibilité d'un recours entre la Communauté et les États membres devrait être exclue.

Le Parlement évoque l'avis 1/91, précité, dans lequel la Cour a reconnu la faculté pour la Communauté de se soumettre aux décisions d'une juridiction internationale. La soumission de la Communauté à une juridiction compétente en matière de droits de l'homme serait conforme à l'évolution du système communautaire qui ne viserait plus l'opérateur économique, mais le citoyen de l'Union. Un contrôle externe en matière de droits de l'homme n'affecterait pas davantage l'autonomie de l'ordre juridique communautaire qu'il n'aurait porté atteinte à celle des États membres. Le Parlement renvoie à sa résolution du 18 janvier 1994, précitée, dans laquelle il a relevé l'importance du recours direct devant une juridiction internationale pour examiner la compatibilité d'un acte communautaire avec les droits de l'homme et mis en évidence que l'adhésion envisagée n'est pas de nature à mettre en cause la compétence de la Cour sur des questions de droit communautaire.

On ne saurait pas davantage affirmer que le mécanisme de contrôle de la convention, en ce qu'il s'étend à l'ensemble des compétences communautaires, met en cause l'autonomie de l'ordre juridique communautaire. En effet, la convention n'imposerait que des standards minimaux. Le mécanisme de contrôle n'aurait pas d'effet direct dans l'ordre juridique communautaire. Enfin, n'ayant pas été considéré comme contraire aux principes constitutionnels des États membres, ce

Selon le gouvernement belge, la Cour serait appelée à décider si les droits fondamentaux intégrés dans l'ordre juridique communautaire, lorsqu'ils sont puisés dans la convention, deviennent du droit communautaire ou gardent leur nature spécifique. Selon la

réponse, l'adhésion envisagée exercerait ou non une influence sur l'autonomie du droit communautaire.

de l'annexe IX à la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982.

Le gouvernement relève d'abord que les droits et libertés de la convention revêtent un statut propre au sein des principes généraux du droit communautaire. En effet, la convention n'établirait qu'un seuil minimal de protection et n'affecterait pas le développement de cette protection à partir des autres sources reconnues par la Cour, à savoir l'ordre juridique communautaire proprement dit et les traditions constitutionnelles communes. Lorsqu'elle se réfère à la convention, la Cour prendrait en considération l'interprétation donnée par les organes de la convention, soulignant ainsi la place spécifique des droits garantis par la convention dans l'ordre communautaire. Dans cette mesure, l'autonomie de l'ordre juridique communautaire, au sens des avis 1/91 et 1/92, précités, ne serait d'ores et déjà que relative.

Il souligne, en troisième lieu, qu'une autonomie absolue de l'ordre juridique communautaire, dans le domaine des droits et libertés garantis par la convention, n'est pas souhaitable. On ne saurait en effet écarter le risque que les organes de la convention reconnaissent leur compétence pour statuer sur la compatibilité avec la convention, sinon des actes communautaires, du moins des actes nationaux d'exécution, si la protection des droits de l'homme dans l'ordre communautaire est inférieure à celle de la convention.

Même si la Cour devait conclure à l'applicabilité des critères déduits des avis 1/91 et 1/92, précités, relatifs à l'autonomie de l'ordre juridique communautaire, l'adhésion envisagée pourrait être réalisée.

Le gouvernement belge expose ensuite que l'accord envisagé préserve l'autonomie de l'ordre juridique communautaire. Conformément à la possibilité offerte à l'article 62 de la convention, tout recours entre la Communauté et ses États membres serait exclu, ce qui respecterait l'article 219 du traité. Pour éviter toute influence extérieure sur la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres, ces derniers pourraient, en cas de recours individuel, prendre position sur le responsable de la violation alléguée; le mécanisme à instituer serait inspiré

Le gouvernement belge relève à cet égard l'absence de tout lien personnel et fonctionnel entre la Cour et les organes de la convention. La Cour européenne des droits de l'homme pourrait uniquement obliger la partie en cause à se conformer à ses arrêts, sans pouvoir annuler ou invalider l'acte national contesté. En ce qui concerne les effets des arrêts de cette Cour, le gouvernement distingue deux cas. Si la disposition de la convention est suffisamment précise et complète,

son respect sera réalisé par la seule reconnaissance de son applicabilité directe. Si la disposition violée n'est pas directement applicable, il appartiendra à l'État de prendre les mesures appropriées pour remédier à la violation. En aucun cas, l'autonomie de l'ordre juridique communautaire ne serait mise en cause.

Selon les gouvernements danois, allemand, hellénique, italien, autrichien et finlandais, la Cour a admis, dans l'avis 1/91, précité, que la Communauté peut se soumettre à une juridiction établie par un accord international, pour l'interprétation et l'application de cet accord, à condition que l'autonomie de l'ordre juridique communautaire ne soit pas affectée. A cet égard, la Cour aurait notamment souligné la nécessité de respecter l'indépendance des juridictions communautaires et le monopole de la Cour dans l'interprétation du droit communautaire.

Le gouvernement danois souligne que, dans l'accord sur l'Espace économique européen, la difficulté résidait dans l'identité de ce droit avec le droit communautaire. En l'espèce, la prise en considération de la jurisprudence des organes de la convention par les institutions communautaires, y compris la Cour, serait limitée au seul aspect des droits de l'homme. Sans vouloir définitivement trancher la question, le gouvernement souligne que l'incidence de la jurisprudence de la

convention sur celle de la Cour existe dès aujourd'hui, ce qui plaiderait en faveur de la compatibilité d'une adhésion avec le traité.

Le gouvernement allemand précise également que la question de la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres reste du ressort de la Cour de justice, étant donné que la Cour européenne des droits de l'homme ne se prononce pas sur le droit interne des parties contractantes. La Cour de justice garantirait les droits fondamentaux par référence simultanée à la tradition constitutionnelle des États membres et à la convention, et aboutirait à un niveau de protection supérieur à celui de la convention. On ne saurait dès lors affirmer que l'autonomie du droit communautaire est mise en cause du fait que des dispositions identiques sont interprétées de manière divergente, en raison de leurs finalités différentes. La seule obligation que la convention impose à la Communauté, à savoir le respect d'un niveau minimal, resterait dans les limites énoncées dans l'avis 1/91, précité. Le gouvernement allemand invoque en outre l'absence de lien personnel entre les deux instances juridictionnelles.

Le gouvernement hellénique estime qu'une intervention éventuelle de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'ordre juridique communautaire se limite à l'interprétation des droits garantis par la convention. Le respect de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire n'interdirait pas toute intervention externe, mais exigerait la sauvegarde des principes fondamentaux et

des équilibres institutionnels du droit communautaire. La prise en considération, par la Cour européenne des droits de l'homme, des particularités du droit communautaire devrait être assurée par la participation d'un juge émanant de la Communauté qui ne soit pas en même temps membre de la Cour de justice.

Le gouvernement italien, dans ses observations orales, relève que l'accord d'adhésion devra respecter les critères développés par la Cour dans les avis 1/91 et 1/92, précités, en ce qui concerne le respect de l'ordre juridique communautaire. Le gouvernement insiste, à cet égard, sur le fait que les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme n'ont pas d'effet direct dans les ordres juridiques internes et ne peuvent déployer un effet déclaratoire d'illégalité des actes internes.

Le gouvernement autrichien souligne la différence avec l'accord sur l'Espace économique européen. L'adhésion ne créerait pas un bloc normatif comportant essentiellement des règles figurant déjà dans l'ordre juridique communautaire et qui doit être intégré dans cet ordre. La Cour européenne des droits de l'homme ne serait pas compétente pour statuer sur des questions de droit communautaire qui serait assimilé, à cet égard, aux droits des États parties à la convention.

Le gouvernement suédois estime qu'une incompatibilité de l'adhésion avec les arti-

cles 164 et 219 du traité pourrait seulement exister en cas de risque de méconnaissance du caractère contraignant des décisions de la Cour et, dès lors, d'atteinte à l'autonomie de l'ordre juridique communautaire. Pour éviter ce risque, le gouvernement suédois envisage d'exclure, par un accord spécial, du règlement des litiges de la convention les différends entre États membres ou entre ceux-ci et la Communauté. Il évoque également l'idée d'un mécanisme de renvoi préjudiciel de la Cour européenne des droits de l'homme à la Cour de justice sur les questions de droit communautaire.

Le gouvernement finlandais n'exclut pas que l'adhésion envisagée et la subordination des institutions communautaires à la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme puisse avoir des effets sur l'interprétation par la Cour de dispositions de droit communautaire, dans la mesure où celles-ci touchent aux droits de l'homme. Si l'on appliquait les principes dégagés par la Cour dans l'avis 1/91, précité, il faudrait toutefois reconnaître que les droits de l'homme, protégés à travers les principes généraux du droit communautaire, ne relèvent pas du noyau dur économique et commercial de ce droit et que l'adhésion ne porte pas atteinte à son autonomie.

2. *Les gouvernements espagnol, français, irlandais, portugais et du Royaume-Uni* exposent qu'une adhésion de la Communauté à la convention est incompatible avec le traité, en particulier avec les articles 164 et

219. Se référant aux avis 1/91 et 1/92, précités, les gouvernements soulignent que l'adhésion envisagée met en cause l'autonomie de l'ordre juridique communautaire et le monopole de juridiction de la Cour.

organisation juridictionnelle autonome et spécifique. Aucune voie de droit n'aurait été instituée ou ne pourrait l'être, en l'état actuel, afin de connaître de questions de droits de l'homme, en dehors du respect du droit assigné comme principe général à la Cour.

Le gouvernement espagnol cite à cet égard les articles 24 et 25 de la convention, qui instituent les recours interétatique et individuel, l'article 45 donnant compétence à la Cour européenne des droits de l'homme pour connaître de l'interprétation et de l'application de la convention, les articles 32 et 46 conférant un caractère obligatoire aux décisions des organes de la convention, l'article 52 relatif au caractère définitif des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 53 obligeant les parties contractantes à se conformer aux arrêts et l'article 54 investissant le Comité des ministres d'une fonction de surveillance de l'exécution des arrêts. L'article 62 de la convention, soumettant tous les différends entre parties contractantes sur l'interprétation ou l'application de la convention aux modes de règlement prévus par celle-ci, serait incompatible avec l'article 219 du traité; il faudrait prévoir une réserve ou un compromis spécial pour exclure les litiges entre les États membres ou entre ceux-ci et la Communauté. Contrairement aux critères établis dans les avis 1/91 et 1/92, précités, les organes de contrôle de la convention ne se limiteraient pas à interpréter celle-ci, mais examineraient la légalité du droit communautaire au regard de la convention, ce qui affecterait la jurisprudence de la Cour.

Le gouvernement français aborde également le problème de l'épuisement préalable des voies de droit interne. Dans l'ordre communautaire, les recours ouverts aux particuliers seraient limités et la Cour serait saisie, dans la plupart des cas, par le biais du renvoi préjudiciel. On devrait se demander si les organes de la convention ne seraient pas amenés à contraindre la Communauté à élargir l'accès à la procédure préjudicielle ou si, à l'inverse, ils ne pourraient pas éventuellement refuser de considérer cette procédure dans leur appréciation de la condition de l'épuisement des voies de droit interne. Il serait dès lors plus facile de modifier l'article 173, deuxième alinéa, du traité, en vue de permettre aux particuliers de contester les actes communautaires mettant en cause leurs droits fondamentaux.

Le gouvernement français précise que l'ordre juridique communautaire dispose d'une

Le gouvernement français souligne le risque de voir des contentieux liés au droit communautaire soumis à des organes de la convention composés de ressortissants d'États membres du Conseil de l'Europe, mais non membres de la Communauté. Il relève de même les difficultés d'une participation aux organes de contrôle de la convention de juges de la Communauté. Dans ces conditions, une adhésion ne pourrait être opérée qu'après modification du traité, y compris le protocole sur le statut de la Cour.

Le gouvernement irlandais, dans ses observations orales, relève que l'adhésion de la Communauté à la convention met en cause la compétence exclusive de la Cour, au titre des articles 164 et 219 du traité, de trancher tout différend relatif à l'application et à l'interprétation du traité.

Le gouvernement portugais souligne également que les organes de contrôle de la convention ont compétence pour appliquer et interpréter des dispositions ayant une incidence horizontale; cette compétence interférerait inévitablement avec l'application et l'interprétation du droit communautaire. Certes, l'article 62 de la convention permettrait d'exclure le recours interétatique prévu à l'article 24 de la convention, pour respecter l'article 219 du traité. La ratio legis de cet article ne saurait cependant être limitée à l'hypothèse d'un contentieux entre États membres, mais signifierait qu'il doit être évité qu'un mode de résolution juridictionnelle des conflits, autre que celui appliqué par la Cour, n'interfère dans l'interprétation et l'application du traité. La Cour européenne des droits de l'homme serait en effet amenée à interpréter le droit communautaire et à prendre des décisions sur la compétence de la Communauté. Un mécanisme permettant à la Communauté et aux États membres de trancher les questions de compétence serait difficilement praticable. Pour déterminer s'il y a eu épuisement des voies de recours interne, la Cour européenne des droits de l'homme pourrait même statuer sur la compétence de la Cour de justice; ainsi, elle serait amenée à décider si le particulier aurait pu agir en annulation contre l'acte communautaire, étant directement et individuellement concerné par ce dernier.

Les gouvernements espagnol et du Royaume-Uni relèvent également les effets juridiques des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme et de la future Cour unique. Ils soulignent en particulier que cette Cour a compétence pour donner une satisfaction équitable à la partie lésée, qui peut prendre la forme d'un dédommagement financier. En cas d'adhésion, la Cour renoncerait, dans le domaine d'application de la convention, à son autorité ultime d'interprète du droit communautaire. Contrairement aux critères prévus dans l'avis 1/91, précité, la Cour européenne des droits de l'homme ne se limiterait pas à interpréter et à appliquer un accord international. Elle interférerait dans l'interprétation et l'application du droit communautaire et serait amenée à statuer sur les compétences de la Communauté et des États membres.

3. Le *gouvernement néerlandais* se borne à relever les problèmes qu'il faut analyser avant de prendre une décision sur l'opportunité d'une adhésion sans prendre nettement position. Il évoque notamment la question de la compatibilité des rapports entre la Cour de justice et les organes de la convention avec l'article 164 du traité, la question de la situation des États membres, parties contractantes à la convention et membres de la Communauté, en ce qui concerne le respect de leurs obligations respectives au titre des traités communautaires et de la convention, et le problème de la détermination des responsabilités de la Communauté et des États membres en ce qui concerne le respect de la convention.