



Résolution 2491 (2023)¹

Convention européenne des droits de l'homme et Constitutions nationales

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que l'un des buts du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses États membres, sur la base de valeurs communes, notamment par la création d'un espace européen commun des droits humains. Il peut cependant parfois y avoir l'apparence d'un conflit entre les dispositions nationales et les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»). D'autres conflits éventuels peuvent aussi survenir entre la Convention, les systèmes constitutionnels nationaux et le droit de l'Union européenne.
2. La Convention et l'ordre constitutionnel national ne sont pas antithétiques, mais parfaitement complémentaires. L'Assemblée considère que la priorité du Conseil de l'Europe devrait être de renforcer l'autorité juridique et morale de la Convention. Il incombe donc aux instances du Conseil de l'Europe de rechercher des outils innovants permettant d'assurer l'application uniforme de la Convention, tout en tenant compte des principes de subsidiarité, de la marge d'appréciation et du respect mutuel des systèmes constitutionnels nationaux. Les États membres jouissent d'une marge d'appréciation dans l'application des normes de la Convention au niveau national, sous le contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme, dont la tâche est d'interpréter la Convention et de veiller au respect des engagements qui en découlent par les États contractants.
3. L'Assemblée considère qu'il n'existe aucune hiérarchie entre la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et les cours suprêmes ou constitutionnelles nationales, ni entre la Convention, le droit de l'Union européenne et les Constitutions nationales, au sens d'une approche traditionnelle de la hiérarchie des normes dans un cadre constitutionnel. En effet, toute tentative d'imposer une telle hiérarchie serait problématique et ne serait d'aucune utilité. L'Assemblée estime toutefois qu'un dialogue constructif doit être établi entre les instances judiciaires et que les différentes juridictions doivent respecter et reconnaître mutuellement leurs rôles, leurs compétences et leurs domaines d'expertise respectifs.
4. L'Assemblée considère, par ailleurs, qu'il n'est pas nécessaire de chercher à éviter totalement les conflits éventuels ou les interprétations contradictoires entre les différentes juridictions. En général, ces conflits, même s'ils paraissent difficiles sur le moment, peuvent contribuer au développement de la pensée et du raisonnement juridiques. En outre, lorsque l'on cherche des solutions à l'issue d'un dialogue constructif, on se concentre généralement sur la résolution du problème juridique en cause plutôt que sur tout ce qui pourrait ressembler à une attaque portée contre un système.
5. L'Assemblée rappelle que ce système de respect mutuel et de retenue fonctionne bien lorsqu'il existe un consensus entre les trois niveaux: le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et l'échelon national. En revanche, il ne fonctionne pas dans un contexte de graves tensions. Par exemple, des tensions sont apparues dans certains pays qui traversent ce qu'on appelle parfois une crise de l'État de droit. D'autres peuvent survenir à la suite de tensions politiques importantes, lorsqu'il s'agit de déterminer la meilleure solution pour aider les citoyens d'un pays à surmonter d'importants défis économiques, sociétaux ou

1. *Discussion par l'Assemblée* le 25 avril 2023 (11^e séance) (voir [Doc. 15741](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. George Katrougalos). *Texte adopté par l'Assemblée* le 25 avril 2023 (11^e séance).



environnementaux, ou des défis relatifs aux structures de pouvoir en place. Il s'agit souvent de questions intrinsèquement politiques. En raison de l'absence de hiérarchie constitutionnelle entre les différents ensembles de normes juridiques (droit national, Convention, Union européenne), il n'existe pas de procédure officielle pour traiter et trancher les désaccords, ce qui pose à son tour un problème juridique.

6. Par le passé, les conflits entre les dispositions constitutionnelles nationales et les exigences du droit de l'Union européenne et de la jurisprudence de la CJUE ont en fait été fortement médiatisés. Le raisonnement et l'approche adoptés pour tenter de résoudre les conflits entre l'interprétation du droit de l'Union européenne par la CJUE et les États membres de l'Union européenne peuvent donc être instructifs et inspirer la création d'outils éventuels qui permettraient de régler les conflits relatifs à la Convention. Par ailleurs, des conflits pourraient survenir à la suite de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention – compte tenu notamment de certaines des exigences spécifiques des institutions de l'Union européenne à la suite de l'Avis n° 2/13 de la CJUE – et ces questions devront être abordées dans le cadre des travaux en cours en vue de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention.

7. L'Assemblée considère qu'un nouveau type d'ordre juridique synergique est apparu en Europe avec le projet d'intégration européenne, tant au niveau de l'Union européenne que du Conseil de l'Europe. On parle parfois de constitutionnalisme à plusieurs niveaux ou de constitutionnalisme coordonné. Cet ordre juridique implique essentiellement qu'il n'existe pas de hiérarchie stricte entre ses différents éléments constitutifs – l'Union européenne, la Convention et les Constitutions nationales – ni entre leurs juridictions (supérieures) respectives – la CJUE, la Cour européenne des droits de l'homme et les cours suprêmes ou constitutionnelles nationales. Si chacune de ces juridictions peut être suprême dans son propre ordre juridique, leurs décisions et leurs ordres juridiques peuvent se croiser et interagir. Dans le cadre du constitutionnalisme à plusieurs niveaux, chaque juridiction s'en remet aux décisions de l'autre dans son domaine de compétence, à condition que ces décisions respectent les conditions fondamentales convenues d'un commun accord. L'Assemblée est favorable à une telle approche fondée sur la complémentarité et le respect mutuel.

8. L'Assemblée note qu'il existe de nombreux modèles constitutionnels différents, et encore plus de manières de donner effet aux droits humains, dans la pratique, au sein des États membres. Ce n'est pas un problème. Des modèles différents (monistes ou dualistes) peuvent réussir à donner effet aux obligations en matière de droits humains. Au sein du Conseil de l'Europe, nous avons de nombreux modèles et approches constitutionnels différents. L'Assemblée encourage les mesures qui visent à accroître la compréhension et le respect mutuels de ces différents modèles constitutionnels, et précise que, lorsqu'on traite de questions d'une nature constitutionnelle, il convient de garder à l'esprit les nombreux facteurs différents qui permettent de comprendre le contexte institutionnel, culturel, juridique et historique d'un système donné.

9. L'Assemblée considère qu'il est important de trouver des moyens permettant aux instances nationales et supranationales de collaborer et de communiquer efficacement, plutôt que de rechercher une seule solution uniforme à des questions constitutionnelles complexes. L'Assemblée précise toutefois que cela ne signifie pas que le Conseil de l'Europe doive accepter que les juridictions constitutionnelles nationales défendent des écarts aux normes relatives aux droits humains imposées par la Convention, selon l'interprétation retenue par la Cour européenne des droits de l'homme.

10. L'Assemblée souligne la nature claire et sans ambiguïté de l'obligation faite aux États membres de se conformer aux arrêts définitifs et contraignants de la Cour européenne des droits de l'homme en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention et rappelle que les questions juridiques ou constitutionnelles internes ne constituent pas un motif valable pour ne pas se conformer à de tels arrêts. L'Assemblée appelle les gouvernements, les parlements et les juridictions nationaux à aborder ces questions de manière constructive, afin de trouver des solutions opportunes et pratiques aux éventuelles différences juridiques.

11. L'Assemblée rappelle que, en général, les tensions ont tendance à porter davantage sur l'interprétation et l'application par la Cour européenne des droits de l'homme et par les juridictions nationales des droits consacrés par la Convention dans une affaire donnée, plutôt que sur des désaccords au sujet des droits consacrés par la Convention en tant que tels. L'Assemblée propose que les juridictions constitutionnelles et suprêmes nationales cherchent, dans la mesure du possible, à aligner leur analyse des droits humains sur l'approche analytique adoptée par la Cour européenne des droits de l'homme. Cette démarche peut être utile pour garantir une approche cohérente entre les juridictions et éviter des conflits inutiles. L'Assemblée juge préférable que les juridictions nationales adoptent une approche qui vise, dans la mesure du possible, à harmoniser les dispositions conflictuelles par l'interprétation, au lieu d'établir une hiérarchie stricte des normes qui viserait à écarter le droit interne ou la Convention.

12. L'Assemblée estime que des mesures supplémentaires pourraient être prises pour que les juges nationaux se familiarisent davantage avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, améliorent leurs connaissances en la matière et la prennent activement en compte – en particulier s'il s'agit de juges des juridictions supérieures – lorsqu'ils interprètent et appliquent les droits protégés par la Convention dans le contexte national. Cela permettrait non seulement d'améliorer l'application uniforme des droits consacrés par la Convention dans tout l'espace du Conseil de l'Europe, mais aussi de garantir la prise en compte des considérations juridiques pertinentes par les juridictions nationales, qui sont mieux à même de mesurer les circonstances factuelles, juridiques, culturelles et contextuelles de leur État. C'est un élément important, car le raisonnement de la Cour européenne des droits de l'homme doit être appliqué en parfaite adéquation avec le contexte national et les particularités de l'ordre juridique interne. En outre, une telle approche contribuerait à améliorer le niveau du dialogue judiciaire et donc la qualité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et des juridictions nationales, tout en garantissant que de tels échanges sont fondés sur le respect mutuel. En conséquence, l'Assemblée rappelle l'utilité de dispositions telles que celle énoncée à l'article 2 de la loi britannique sur les droits humains, qui exige des tribunaux qu'ils «prennent en considération» la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui est pertinente pour l'affaire dont ils sont saisis. Lorsqu'elles suivent cette approche, les juridictions nationales peuvent résoudre les questions relatives aux droits humains de manière efficace et rapide en appliquant correctement le raisonnement de la Cour européenne des droits de l'homme au niveau national, et donc en ayant moins recours à la fonction de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette démarche permet à la Cour européenne des droits de l'homme de vérifier plus facilement que les tribunaux nationaux appliquent l'analyse juridique pertinente, simplifiant ainsi son évaluation de la marge d'appréciation. Cela peut également conduire à une amélioration du dialogue judiciaire entre les juridictions nationales et la Cour européenne des droits de l'homme, et contribuer ainsi à éviter d'éventuels conflits entre ces différentes juridictions.

13. L'Assemblée réaffirme l'importance du dialogue judiciaire et du respect mutuel entre les différentes instances juridictionnelles pour améliorer continuellement la qualité du raisonnement judiciaire et trouver des solutions constructives à tout conflit éventuel entre les juridictions. Dans ce contexte, l'Assemblée souligne le rôle du dialogue judiciaire formel (les décisions rendues par les différents tribunaux) et informel pour renforcer la compréhension et le respect mutuels.

14. L'Assemblée rappelle en particulier les progrès obtenus grâce à la mise en place et à l'action du Réseau des cours supérieures, un espace unique de dialogue et de partage des connaissances sur la jurisprudence de la Convention et le droit comparé, et elle invite les juridictions nationales supérieures et la Cour européenne des droits de l'homme à poursuivre la réflexion sur la manière d'utiliser au mieux ce réseau. L'Assemblée encourage le développement d'activités de formation (conférences, webinaires, visites d'étude et détachements) pour garantir une meilleure compréhension mutuelle entre la Cour européenne des droits de l'homme et les juridictions nationales supérieures, de sorte que chaque juridiction soit en mesure de comprendre le contexte et la perspective des décisions de l'autre et de trouver les mesures d'adaptation appropriées pour harmoniser la compréhension judiciaire. Elle se félicite de l'ouverture récente du Réseau des cours supérieures à la CJUE et aux cours régionales des droits humains en qualité d'observateurs, et invite le réseau à poursuivre dans cette voie.

15. L'Assemblée se félicite du système des avis consultatifs de la Cour européenne des droits de l'homme prévu par le Protocole n° 16 à la Convention (STCE n° 214) en tant qu'outil utile pour améliorer le dialogue judiciaire et résoudre les conflits éventuels entre les plus hautes juridictions nationales et la Cour européenne des droits de l'homme. Elle regrette cependant que seuls 19 États membres aient ratifié le protocole et que sept demandes d'avis consultatifs seulement aient été présentées à ce jour par des juridictions nationales.

16. L'Assemblée rappelle l'importance du rôle de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans le règlement des conflits éventuels, en particulier ceux qui concernent le droit constitutionnel ou les dispositions de nature constitutionnelle. L'Assemblée reconnaît l'expertise de la Commission de Venise dans les questions constitutionnelles, notamment la composition des tribunaux et l'élection des juges, et invite tous les acteurs à tirer le meilleur parti des avis de la Commission de Venise pour aborder des questions aussi complexes.

17. L'Assemblée a connaissance des travaux entrepris en vue de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention et, dans le cadre de ces travaux, souhaite souligner l'importance du respect mutuel et du dialogue entre la Cour européenne des droits de l'homme et la CJUE. Elle note que les questions d'interprétation des droits protégés par la Convention doivent en fin de compte être tranchées par la Cour européenne des droits de l'homme, tandis que la CJUE a le dernier mot sur l'interprétation du droit de l'Union européenne.

18. L'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe:

18.1. à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme et à prendre toutes les mesures nécessaires pour les exécuter rapidement, conformément à l'obligation claire et inconditionnelle prévue à l'article 46, paragraphe 1, de la Convention;

18.2. à se conformer à toute mesure provisoire prononcée par la Cour européenne des droits de l'homme, conformément aux obligations nées de l'article 34 de la Convention;

18.3. à s'abstenir de prendre toute mesure susceptible d'exacerber un éventuel conflit entre l'ordre constitutionnel national et la Cour européenne des droits de l'homme;

18.4. à mettre en place des mécanismes destinés à encourager la compréhension mutuelle, le respect mutuel et le dialogue judiciaire entre les juridictions nationales et européennes, notamment pour les dispositions constitutionnelles, tout en soulignant que de tels systèmes devraient être conçus pour aider à développer la réflexion et le raisonnement judiciaires à partir d'un dialogue constructif axé sur la résolution de questions juridiques spécifiques, et non pour donner l'impression d'une attaque portée contre le système juridique en question dans son ensemble;

18.5. à envisager la mise au point de mécanismes améliorés pour s'assurer que les juridictions nationales tiennent dûment compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, afin de garantir l'application des considérations juridiques pertinentes par les juridictions nationales, fortes d'une meilleure compréhension des circonstances factuelles, juridiques, culturelles et contextuelles de leur État;

18.6. à travailler avec le Conseil de l'Europe à l'intégration de l'application de la Convention dans les pratiques judiciaires nationales, y compris la coopération avec l'Organisation sur l'élaboration et la mise en œuvre de nouveaux outils pour intégrer la connaissance de la Convention aux pratiques judiciaires nationales;

18.7. à ratifier dès que possible le Protocole n° 16 à la Convention, qui constitue un outil utile pour améliorer la qualité du dialogue judiciaire et résoudre les éventuels conflits entre les juridictions nationales et la Cour européenne des droits de l'homme, et, s'ils l'ont déjà ratifié, à utiliser au mieux cet outil;

18.8. à soutenir le dialogue judiciaire et le partage des connaissances sur les questions relatives à la Convention par le biais du Réseau des cours supérieures et d'autres outils existants, notamment en versant des contributions volontaires aux programmes pertinents du Conseil de l'Europe destinés à renforcer le Réseau des cours supérieures et en traduisant la plateforme de partage des connaissances de la Cour européenne des droits de l'homme dans des langues non officielles;

18.9. à tirer le meilleur parti possible de l'expertise de la Commission de Venise, notamment sur les questions constitutionnelles, afin de chercher à anticiper les difficultés éventuelles ou de trouver des solutions constructives aux problèmes qui pourraient se poser.