

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII-bis**
n. **54**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2491

Convenzione europea dei diritti dell'uomo e costituzioni nazionali

Trasmessa il 28 aprile 2023

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2491 (2023) ⁽¹⁾

European Convention on Human Rights and national constitutions

PARLIAMENTARY ASSEMBLY

1. The Parliamentary Assembly recalls that one of the aims of the Council of Europe is the achievement of greater unity between its member States, based on common values, including the creation of a common European space for human rights. At times, however, there can be the perception of a conflict between national constitutional provisions and the requirements of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, the Convention). Further potential conflicts can also exist between the Convention, national constitutional systems and European Union law.

2. The Convention and the national constitutional order are not antithetical but they are in fact fully complementary. The Assembly considers that the priority in the Council of Europe should be the reinforcement of the legal and moral authority of the Convention. As such, it is incumbent on the instances of the Council of Europe to seek out innovative tools to ensure the uniform application of the Convention, while taking into account the principles of subsidiarity, the margin of appreciation and mutual respect for national constitutional

systems. Member States enjoy a margin of appreciation in applying the Convention standards at the national level, subject to the supervisory jurisdiction of the European Court of Human Rights, whose task is to interpret the Convention and ensure the observance of the commitments stemming from it by the contracting States.

3. The Assembly considers that there is no hierarchy between the European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Union (CJEU) and national supreme or constitutional courts, nor between the Convention, European Union law and national constitutions, in the sense of a traditional approach to the hierarchy of norms within a constitutional framework. Indeed, any attempt to impose such a hierarchy would be problematic and unhelpful. However, the Assembly considers that there does need to be a constructive dialogue between the judicial instances and that the different jurisdictions do need to respect and acknowledge each other's respective roles, competences and spheres of expertise.

4. The Assembly also considers that it is not necessary to seek to avoid entirely potential conflicts or conflicting interpretations between different jurisdictions; in general such conflicts, while appearing difficult at the time, can add to the development of judicial thinking and reasoning. Moreover, when solutions are sought fol-

(1) *Assembly debate* on 25 April 2023 (11th sitting) (see Doc. 15741, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr George Katrougalos). *Text adopted by the Assembly* on 25 April 2023 (11th sitting).

lowing constructive dialogue, the focus is usually on resolving the legal issue at hand rather than on anything resembling an attack on one system.

5. The Assembly recalls that such a system of mutual respect and deference functions well if there is an overlapping consensus at the three levels: the Council of Europe, the European Union and the national level. However, this does not function when serious tensions arise. Tensions have for example arisen in what is sometimes referred to as the rule-of-law crisis in certain States. Some may also arise where significant political tensions exist in seeking to determine what is the best outcome to help citizens of a country overcome important economic, societal or environmental challenges, or challenges to existing power structures. These are often inherently political issues. Due to the lack of a constitutional hierarchy between the different sets of legal norms (national, Convention, European Union), there is a subsequent lack of formal avenues for handling and deciding disagreements, which in turn becomes a legal problem.

6. Indeed, conflicts between national constitutional provisions and the requirements of European Union law and the case law of the CJEU have been well publicised in the past. The reasoning and approach applied in seeking to resolve conflicts between the CJEU's interpretation of European Union law and European Union member States can thus be instructive as inspiration for potential tools in resolving conflicts at the Convention level. Moreover, conflicts could arise as a result of the accession of the European Union to the Convention, not least given some of the specific requirements of the European Union institutions following Opinion 2/13 of the CJEU, and these matters will need to be addressed as part of the ongoing work towards accession of the European Union to the Convention.

7. The Assembly considers that a new kind of synergetic legal order has emerged in Europe, through the European integration project, both at the level of the European Union and the Council of Europe.

This is sometimes called multilevel constitutionalism or co-ordinate constitutionalism. It essentially implies that there is not a strict hierarchy among the different constitutive elements of this order – the European Union, the Convention and national constitutions – nor their respective (apex) courts – the CJEU, the European Court of Human Rights and national supreme or constitutional courts. While each of these courts can be supreme in its own legal order, their decisions and legal orders can intersect and interact. As part of multilevel constitutionalism, each court defers to the other's decisions in its sphere of competence, provided those decisions respect mutually agreed fundamental essentials. The Assembly favours such an approach based on complementarity and mutual respect.

8. The Assembly notes that there are many different constitutional models, and even more ways that human rights are given effect, in practice, within member States. This is not a problem. Different models (both monist and dualist) can be successful in giving effect to human rights obligations. Within the Council of Europe, we have many different constitutional models and approaches. The Assembly encourages steps towards increased mutual understanding of, and mutual respect between, these different constitutional models, noting that when dealing with matters of a constitutional nature, many different factors need to be borne in mind in understanding the institutional, cultural, legal and historical context of a given system.

9. The Assembly considers that it is important to find ways to ensure that national and supranational instances can effectively collaborate and communicate, rather than to seek a single, uniform solution to complex constitutional issues. However, the Assembly notes that this does not mean that the Council of Europe should accept that national constitutional courts defend departures from the human rights standards required by the Convention, as interpreted by the European Court of Human Rights.

10. The Assembly underlines the clear and unambiguous nature of the obligation

on member States to comply with final binding judgments of the European Court of Human Rights under Article 46, paragraph 1, of the Convention and underlines that domestic legal or constitutional issues are not a valid excuse for a failure to comply with such judgments. The Assembly calls on national governments, parliaments and courts to approach such matters in a constructive fashion in order to find timely, practical solutions to any potential legal differences.

11. The Assembly recalls that, in general, tensions tend to relate more to the interpretation and application of Convention rights by the European Court of Human Rights and by national courts in a given case, rather than to disagreements about the rights enshrined in the Convention as such. The Assembly suggests that national constitutional and supreme courts should seek, where possible, to align their human rights analysis as closely as possible with the analytical approach taken by the European Court of Human Rights. Such an approach can be a useful tool in ensuring a consistent approach between the jurisdictions and in avoiding unnecessary conflicts. The Assembly considers that an approach by domestic courts that seeks, as far as is possible, to harmonise conflicting provisions through interpretation is to be preferred over any strict hierarchy of norms that seeks to disapply either domestic law or the Convention.

12. The Assembly considers that more might be done to improve the knowledge and familiarity of domestic judges with the case law of the European Court of Human Rights, and to improve the extent to which domestic judges – and in particular those of superior jurisdictions – actively engage with the case law of the European Court of Human Rights when interpreting and applying Convention rights in the national context. Not only would that improve the uniform application of Convention rights throughout the Council of Europe area, but it would also ensure that the correct legal considerations are being taken into account by domestic courts, with their deeper understanding of the factual, legal, cultural

and contextual circumstances in their State. This is important because the European Court of Human Rights' reasoning often needs to be applied in a highly contextualised way to the particular circumstances of the domestic legal order. Moreover, such an approach would serve to improve the level of judicial dialogue and therefore the quality of judgments of both the European Court of Human Rights and of national courts, while ensuring that such exchanges are based on mutual respect. In this light, the Assembly recalls the usefulness of provisions such as those contained in section 2 of the British Human Rights Act, which requires courts to « take into account » the case law of the European Court of Human Rights that is relevant to the matter before them. Such an approach can assist domestic courts in resolving human rights matters effectively and swiftly at the national level, with the correct application of the European Court of Human Rights' reasoning, and thus requiring less recourse to the supervisory jurisdiction of the European Court of Human Rights. Such an approach makes it easier for the European Court of Human Rights to be satisfied that the correct legal analysis is being followed by the national courts, thus assisting the European Court of Human Rights in its margin of appreciation analysis. It can also lead to improved judicial dialogue between the domestic courts and the European Court of Human Rights and thus can help to avoid potential conflicts between them.

13. The Assembly reiterates the importance of mutual respect between the various judicial instances, and the importance of judicial dialogue in continuously improving the quality of judicial reasoning and in ensuring constructive solutions to any potential conflicts between jurisdictions. In this context, the Assembly notes the importance of both formal judicial dialogue, in the form of judgments by the respective courts, and informal judicial dialogue to improve mutual understanding and respect.

14. The Assembly recalls in particular the positive developments with the establishment and functioning of the Superior

Courts Network as a unique forum for dialogue and knowledge sharing on Convention case law and comparative law, and it welcomes further reflection from superior national courts and the European Court of Human Rights on how to make the best use of this network. The Assembly encourages the development of training activities (conferences, webinars, study visits and secondments) to ensure improved mutual understanding between the European Court of Human Rights and national superior courts, so that the respective courts are able to understand the context and perspective of each others' judgments and to find the appropriate accommodations to align judicial understanding. It welcomes the recent opening of the Superior Courts Network to the CJEU and regional human rights courts as observer courts and encourages further developments in this regard.

15. The Assembly welcomes the system of advisory opinions of the European Court of Human Rights envisaged under Protocol No. 16 to the Convention (CETS No. 214) as a useful tool in resolving potential conflicts between the highest national courts and the European Court of Human Rights, and in improving judicial dialogue. It regrets however that only 19 member States have ratified the protocol and that only seven requests for advisory opinion have so far been submitted by national courts.

16. The Assembly recalls the useful role that is played by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) in resolving potential conflicts, especially those relating to constitutional law or provisions of a constitutional nature. The Assembly recognises the expertise of the Venice Commission in relation to constitutional issues, including the composition of courts and the election of judges, and calls on all actors to make the best use of the opinions of the Venice Commission in approaching such complex issues.

17. The Assembly is aware of the ongoing work towards the accession of the European Union to the Convention and, in the context of that work, would like to stress the importance of mutual respect and dialogue between the European Court

of Human Rights and the CJEU. It notes that matters of interpretation of the Convention rights must, in the end, be determined by the European Court of Human Rights, whereas the CJEU has the final word on the interpretation of European Union law.

18. The Assembly calls on Council of Europe member States to:

18.1. abide by, and take all necessary steps to implement swiftly, the final judgments of the European Court of Human Rights, in line with the clear unconditional obligation under Article 46, paragraph 1, of the Convention;

18.2. comply with any interim measures issued by the European Court of Human Rights, in accordance with the obligations stemming from Article 34 of the Convention;

18.3. refrain from taking any steps which could exacerbate any potential conflict between the national constitutional order and the European Court of Human Rights;

18.4. develop mechanisms designed to encourage mutual understanding, mutual respect and judicial dialogue between national and European courts, in particular in relation to constitutional provisions, while emphasising that such systems should be designed to assist in developing judicial thinking and reasoning, following constructive dialogue focused on resolving specific legal issues, rather than creating the impression of an attack on the legal system in question as a whole;

18.5. consider developing improved mechanisms to ensure that domestic courts appropriately engage with the case law of the European Court of Human Rights, thus ensuring that the correct legal considerations are being applied by domestic courts, with the benefit of their deeper understanding of the factual, legal, cultural and other contextual circumstances in relation to that State;

18.6. work with the Council of Europe on embedding the application of the Con-

vention in national judicial practices, including co-operation with the Organisation on developing and implementing new tools for integrating Convention knowledge within national judicial practices;

18.7. ratify Protocol No. 16 to the Convention, as soon as possible, as a useful tool in resolving potential conflicts between national courts and the European Court of Human Rights, and in improving the quality of judicial dialogue, and if they have already done so, make the best use of this tool;

18.8. support judicial dialogue and knowledge sharing on Convention issues

through the Superior Courts Network and other existing tools, including by making voluntary contributions to the relevant Council of Europe programmes aimed at strengthening the Superior Courts Network and making the European Court of Human Rights' knowledge-sharing platform available in non-official languages;

18.9. make the best use of the expertise of the Venice Commission, especially in constitutional matters, in order to seek to pre-empt potential difficulties or to find constructive solutions to potential problems.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

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 no 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

(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).*

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 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 no 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 nationales 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 fa-

cilement 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.^{e15} L'Assemblée se félicite du système des avis consultatifs de la Cour européenne des droits de l'homme prévu par le Protocole no 16 à la Convention (STCE no 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 oeuvre de nouveaux outils pour intégrer la connaissance de la Convention aux pratiques judiciaires nationales;

18.7. à ratifier dès que possible le Protocole no 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.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2491 (2023) ⁽¹⁾

Convenzione europea dei diritti dell'uomo e costituzioni nazionali

ASSEMBLEA PARLAMENTARE

1. L'Assemblea parlamentare ricorda che uno degli obiettivi del Consiglio d'Europa è il raggiungimento di una maggiore unità tra i suoi Stati membri, basata su valori comuni, compresa la creazione di uno spazio comune europeo per la protezione dei diritti dell'uomo. Tuttavia, a volte si può avere la percezione di un conflitto tra le disposizioni costituzionali nazionali e i dettami della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5, "la Convenzione"). Possono inoltre verificarsi ulteriori potenziali conflitti tra la Convenzione, i sistemi costituzionali nazionali e il diritto dell'Unione europea.

2. Il pieno rispetto della Convenzione e quello dell'ordinamento costituzionale nazionale non sono antitetici, ma perfettamente complementari. L'Assemblea ritiene che la priorità del Consiglio d'Europa debba essere il rafforzamento dell'autorità giuridica e morale della Convenzione. Spetta alle istanze del Consiglio d'Europa cercare strumenti innovativi, necessari a garantire l'applicazione uniforme della Convenzione, tenendo conto dei principi di sussidiarietà, del margine di apprezzamento e del ri-

spetto reciproco dei sistemi costituzionali nazionali. Gli Stati membri godono di un margine di apprezzamento nell'applicazione delle norme della Convenzione a livello nazionale, soggetto alla giurisdizione di controllo della Corte europea dei diritti dell'uomo ("la Corte"), il cui compito è interpretare la Convenzione e garantire il rispetto degli impegni da essa derivanti da parte degli Stati contraenti.

3. L'Assemblea ritiene che non vi sia alcuna gerarchia tra la Corte europea dei diritti dell'uomo, la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) e le corti supreme o costituzionali nazionali, né tra la Convenzione, il diritto dell'Unione europea e le costituzioni nazionali, nel senso di un approccio tradizionale alla gerarchia delle norme all'interno di un quadro costituzionale. In effetti, qualsiasi tentativo di imporre una tale gerarchia sarebbe problematico e inutile. Tuttavia, l'Assemblea ritiene che sia necessario un dialogo costruttivo tra le istanze giudiziarie e che le diverse giurisdizioni debbano rispettare e riconoscere i ruoli, le competenze e gli ambiti di competenza di ciascuna.

4. L'Assemblea ritiene inoltre che non sia necessario cercare di evitare del tutto potenziali conflitti o interpretazioni contrastanti tra le diverse giurisdizioni; in generale tali conflitti, pur apparendo difficili al momento, possono contribuire allo sviluppo del pensiero e del ragionamento giu-

(1) *Dibattito in Assemblea* del 25 aprile 2023 (11^a seduta) (V. Doc. 15741, relazione della Commissione Affari Giuridici e Diritti Umani, Relatore: On. George Katrougalos). *Testo adottato dall'Assemblea* del 25 aprile 2023 (11^a seduta).

diziario. Inoltre, quando si cercano soluzioni successive a un dialogo costruttivo, l'attenzione si concentra solitamente sulla risoluzione della questione giuridica in questione piuttosto che su qualcosa che assomigli a un attacco a un particolare sistema.

5. L'Assemblea ricorda che tale sistema di rispetto e deferenza reciproci funziona bene se c'è una sovrapposizione di consensi ai tre livelli - Consiglio d'Europa, Unione europea e livello nazionale, mentre non funziona quando si verificano tensioni gravi. Tensioni sono sorte, ad esempio, in quella che viene talvolta definita la crisi dello Stato di diritto in alcuni Stati. A volte possono venirsi a creare tensioni politiche significative quando si cerca di determinare il risultato migliore da raggiungere per aiutare i cittadini di un Paese a superare importanti sfide economiche, sociali o ambientali, o a rispondere a sfide alle strutture di potere esistenti. Si tratta, spesso, di questioni intrinsecamente politiche. A causa della mancanza di una gerarchia costituzionale tra i diversi insiemi di norme giuridiche (quelle nazionali, la Convenzione, l'Unione europea), vi è una conseguente mancanza di vie formali per la gestione e la composizione dei disaccordi, che a sua volta diventa un problema giuridico.

6. In effetti, in passato sono emersi ben noti conflitti tra le disposizioni costituzionali nazionali e i dettami del diritto dell'Unione europea e della giurisprudenza della CGUE. Il ragionamento e l'approccio seguiti nel tentativo di risolvere i conflitti tra l'interpretazione data al diritto dell'Unione europea dalla CGUE e gli Stati membri dell'Unione europea possono, quindi, fungere da ispirazione per l'utilizzo di potenziali strumenti di risoluzione dei conflitti a livello di Convenzione. Inoltre, potenzialmente potrebbero sorgere conflitti a seguito dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione, anche in considerazione di alcuni dettami specifici delle istituzioni dell'Unione europea a seguito del parere 2/13 della CGUE, e tali questioni dovranno essere affrontate nell'ambito dei lavori in corso per l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione.

7. L'Assemblea ritiene che in Europa, attraverso il progetto di integrazione europea, sia a livello di Unione europea che di Consiglio d'Europa, sia emerso un nuovo tipo di ordine giuridico sinergico. Talvolta lo si definisce costituzionalismo multilivello o anche costituzionalismo coordinato. Esso implica essenzialmente che non esista una rigida gerarchia tra i diversi elementi costitutivi di questo ordine - l'Unione europea, la Convenzione e le costituzioni nazionali, nonché le rispettive corti (apicali) - la CGUE, la Corte europea dei diritti dell'uomo e le corti supreme o costituzionali nazionali. Sebbene ciascuna di queste corti possa essere suprema nel proprio ordinamento giuridico, le loro decisioni, così come i loro ordinamenti giuridici, possono intersecarsi e interagire. Nell'ambito del costituzionalismo multilivello, ciascuna di esse rinvia alle decisioni dell'altra nella propria sfera di competenza, a condizione che tali decisioni rispettino elementi fondamentali concordati reciprocamente. L'Assemblea è favorevole a questo approccio basato sulla complementarità e sul rispetto reciproco.

8. L'Assemblea rileva che esistono molti modelli costituzionali diversi e altrettante modalità di attuazione pratica dei diritti umani all'interno degli Stati membri. Questo non è un problema. Modelli pur diversi (sia monisti che dualisti) possono riuscire a dare attuazione agli obblighi in materia di diritti umani. All'interno del Consiglio d'Europa, abbiamo molti modelli e approcci costituzionali diversi. L'Assemblea incoraggia l'adozione di misure che consentano di accrescere la comprensione e il rispetto reciproco di questi diversi modelli costituzionali, rilevando che quando si affrontano questioni di natura costituzionale, è necessario tenere a mente molti fattori diversi per comprendere il contesto istituzionale, culturale, giuridico e storico di un determinato sistema.

9. L'Assemblea ritiene che sia importante trovare il modo di garantire che le istanze nazionali e sovranazionali possano collaborare e comunicare in maniera efficace, piuttosto che cercare una soluzione unica e uniforme a questioni costituzionali complesse. Tuttavia, l'Assemblea rileva che

ciò non significa che il Consiglio d'Europa debba accettare che le corti costituzionali nazionali difendano gli scostamenti dagli standard in materia di diritti umani previsti dalla Convenzione, secondo l'interpretazione data dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

10. L'Assemblea sottolinea la natura chiara e inequivocabile dell'obbligo per gli Stati membri di conformarsi alle sentenze definitive e vincolanti della Corte europea dei diritti dell'uomo ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 1, della Convenzione e sottolinea che le questioni giuridiche o costituzionali nazionali non sono una scusa valida per il mancato rispetto di tali sentenze. L'Assemblea invita i governi, i parlamenti e i tribunali nazionali ad affrontare tali questioni in modo costruttivo, al fine di trovare soluzioni pratiche e tempestive a qualsiasi potenziale divergenza giuridica.

11. L'Assemblea ricorda che, in generale, le tensioni tendono a riguardare più l'interpretazione e l'applicazione dei diritti della Convenzione da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo e dei tribunali nazionali in un determinato caso, piuttosto che i disaccordi sui diritti della Convenzione in sé e per sé. L'Assemblea suggerisce che le corti costituzionali e supreme nazionali dovrebbero cercare, ove possibile, di allineare la propria analisi dei diritti umani il più possibile all'approccio analitico adottato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Tale approccio può essere uno strumento utile per garantire coerenza tra le giurisdizioni ed evitare inutili conflitti. L'Assemblea ritiene che un approccio da parte dei tribunali nazionali che cerchi, per quanto possibile, di armonizzare le disposizioni in conflitto attraverso l'interpretazione sia da preferire a qualsiasi rigida gerarchia di norme che cerchi di disapplicare il diritto interno o la Convenzione.

12. L'Assemblea ritiene che si possa fare di più per aumentare le conoscenze e la familiarità dei giudici nazionali con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e per aumentare le possibilità che i giudici nazionali — e in particolare quelli delle giurisdizioni superiori — ten-

gano pienamente conto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo quando interpretano e applicano i diritti della Convenzione nel contesto nazionale. Ciò non solo migliorerebbe l'applicazione uniforme dei diritti della Convenzione in tutta l'area del Consiglio d'Europa, ma garantirebbe anche che i tribunali nazionali formulino considerazioni giuridiche pertinenti grazie alla loro maggiore comprensione delle circostanze di fatto, giuridiche, culturali e contestuali del loro Stato. Ciò è importante perché il ragionamento della Corte europea dei diritti dell'uomo spesso deve essere contestualizzato con attenzione e adattato alle particolari circostanze dell'ordinamento giuridico nazionale. Inoltre, tale approccio serve a migliorare il livello del dialogo giudiziario e, quindi, la qualità delle sentenze sia della Corte europea dei diritti dell'uomo che dei tribunali nazionali, garantendo al contempo che tali scambi siano basati sul rispetto reciproco. In quest'ottica, l'Assemblea ricorda l'utilità di disposizioni come quella contenuta nella sezione 2 della Legge britannica sui diritti umani, che vincola i tribunali a "prendere in considerazione" la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che sia rilevante per la questione di cui sono investiti. Tale approccio può aiutare i tribunali nazionali a risolvere le questioni relative ai diritti umani in modo efficace e rapido a livello nazionale, attraverso una corretta applicazione del ragionamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, e comporta quindi un minore ricorso alla giurisdizione di controllo della Corte europea dei diritti dell'uomo. Tale approccio consente alla Corte europea dei diritti dell'uomo di verificare più facilmente che i tribunali nazionali stiano svolgendo un'analisi giuridica pertinente, semplificando così la sua valutazione del margine di apprezzamento. Tale tipo di approccio può anche determinare un miglioramento del dialogo giudiziario tra i tribunali nazionali e la Corte europea dei diritti dell'uomo, contribuendo così a evitare potenziali conflitti tra di loro.

13. L'Assemblea ribadisce l'importanza del rispetto reciproco tra le varie istanze

giudiziarie e l'importanza del dialogo giudiziario per migliorare continuamente la qualità del ragionamento giudiziario e garantire soluzioni costruttive a qualsiasi potenziale conflitto tra giurisdizioni. In tale contesto, l'Assemblea rileva l'importanza sia del dialogo giudiziario formale, rappresentato dalle sentenze dei rispettivi tribunali, sia del dialogo giudiziario informale per migliorare la comprensione e il rispetto reciproci.

14. L'Assemblea richiama, in particolare, gli sviluppi positivi conseguiti con l'istituzione e il funzionamento della Rete delle Corti Superiori quale sede unica di dialogo e di condivisione delle conoscenze sulla giurisprudenza della Convenzione e sul diritto comparato, e accoglie con favore un'ulteriore riflessione da parte delle Corti nazionali superiori e della Corte europea dei diritti dell'uomo su come utilizzare al meglio questa rete. L'Assemblea incoraggia lo sviluppo di attività di formazione (conferenze, webinar, visite di studio e distacchi) per garantire una migliore comprensione reciproca tra la Corte europea dei diritti dell'uomo e le corti superiori nazionali, in modo che le rispettive corti siano in grado di comprendere il contesto e la prospettiva delle sentenze di ciascuna e trovare le soluzioni appropriate per allineare la comprensione giudiziaria. Essa accoglie con favore la recente apertura della Rete delle Corti superiori alla CGUE e ai tribunali regionali per i diritti umani quali tribunali osservatori e incoraggia ulteriori sviluppi al riguardo.

15. L'Assemblea accoglie con favore il sistema di pareri consultivi della Corte europea dei diritti dell'uomo previsto dal Protocollo n. 16 della Convenzione (STCE n. 214), quale strumento utile a risolvere potenziali conflitti tra le più alte corti nazionali e la Corte europea dei diritti dell'uomo e migliorare il dialogo giudiziario. Essa si rammarica, tuttavia, che solo 19 Stati membri abbiano ratificato il Protocollo e che finora siano state presentate solo sette richieste di parere consultivo da parte dei tribunali nazionali.

16. L'Assemblea ricorda l'utile ruolo svolto dalla Commissione europea per la

democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) nella risoluzione di potenziali conflitti, in particolare quelli relativi al diritto costituzionale o a disposizioni di natura costituzionale. L'Assemblea riconosce le competenze della Commissione di Venezia in relazione alle questioni costituzionali, ivi incluse la composizione dei tribunali e l'elezione dei giudici, e invita tutti gli attori a fare il miglior uso possibile dei pareri della Commissione di Venezia nell'affrontare questioni così complesse.

17. L'Assemblea è consapevole del lavoro in corso di svolgimento per l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione e, nel contesto di tale attività, desidera sottolineare l'importanza del rispetto reciproco e del dialogo tra la Corte europea dei diritti dell'uomo e la CGUE. Rileva che le questioni relative all'interpretazione dei diritti della Convenzione debbano essere determinate in ultima analisi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, mentre la CGUE ha l'ultima parola sull'interpretazione del diritto dell'Unione europea.

18. L'Assemblea invita gli Stati membri del Consiglio d'Europa a:

18.1. attenersi alle sentenze definitive della Corte europea dei diritti dell'uomo e adottare tutte le misure necessarie per attuarle rapidamente, in linea con l'obbligo chiaro e incondizionato di cui all'articolo 46, paragrafo 1, della Convenzione;

18.2. conformarsi a qualunque misura provvisoria emessa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in conformità con gli obblighi derivanti dall'articolo 34 della Convenzione;

18.3. astenersi dall'adottare misure che possano esacerbare qualsiasi potenziale conflitto tra l'ordinamento costituzionale nazionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo;

18.4. sviluppare meccanismi volti a incoraggiare la comprensione reciproca, il rispetto reciproco e il dialogo giudiziario tra le corti nazionali ed europee, in particolare in relazione alle disposizioni costituzionali, sottolineando al contempo che tali sistemi dovrebbero essere concepiti per

contribuire allo sviluppo del pensiero e del ragionamento giudiziario, a seguito di un dialogo costruttivo incentrato sulla risoluzione di questioni giuridiche specifiche, invece di creare l'impressione di un attacco al sistema giuridico in questione nel suo complesso;

18.5. valutare la possibilità di sviluppare meccanismi migliori per garantire che i tribunali nazionali si confrontino in modo appropriato con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, assicurando così che i tribunali nazionali formulino considerazioni giuridiche pertinenti, con il beneficio di una loro più profonda comprensione delle circostanze di fatto, giuridiche, culturali e contestuali in relazione a quello Stato;

18.6. collaborare con il Consiglio d'Europa per integrare l'applicazione della Convenzione nelle pratiche giudiziarie nazionali, compresa la cooperazione con l'Organizzazione per lo sviluppo e l'attuazione di nuovi strumenti per integrare le conoscenze della Convenzione nelle pratiche giudiziarie nazionali;

18.7. ratificare al più presto il Protocollo n. 16 alla Convenzione, quale strumento utile per risolvere potenziali conflitti tra i tribunali nazionali e la Corte europea dei diritti dell'uomo e migliorare la qualità del dialogo giudiziario e, qualora lo abbiano già fatto, fare il miglior uso possibile di questo strumento;

18.8. sostenere il dialogo giudiziario e la condivisione delle conoscenze sulle questioni relative alla Convenzione attraverso la Rete delle Corti Superiori e altri strumenti esistenti, anche fornendo contributi volontari ai programmi del Consiglio d'Europa volti a rafforzare la Rete delle Corti Superiori e a rendere disponibile, nelle lingue non ufficiali, la piattaforma di condivisione delle conoscenze della Corte europea dei diritti dell'uomo;

18.9. fare il miglior uso possibile dell'esperienza della Commissione di Venezia, soprattutto in materia costituzionale, per cercare di prevenire potenziali difficoltà o per cercare di trovare soluzioni costruttive a potenziali problemi.

