

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

46+1(2022)21
13 juin 2022

**14^{ÈME} RÉUNION DU GROUPE DE NÉGOCIATION AD HOC DU
CDDH (« 46+1 ») SUR L'ADHÉSION DE L'UNION EUROPÉENNE
À LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME**

**Analyse numérique par le Secrétariat des effets des différentes majorités résultant de
la proposition d'amender la Règle 18**

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

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

Conseil de l'Europe

Analyse numérique par le Secrétariat des effets des différentes majorités résultant de la proposition d'amender la Règle 18

Introduction

Lors de la 13^{ème} réunion du « Groupe 46+1 » (10-13 mai 2022), il a été demandé au Secrétariat de préparer une analyse numérique des effets des différentes majorités requises pour l'adoption de différents types de décisions par le Comité des Ministres lorsqu'il surveille l'exécution des arrêts de la Cour, tels qu'ils résulteraient de la proposition d'amendement de la Règle 18 présentée par la délégation turque.

Le présent document fournit une évaluation de l'impact numérique des propositions présentées par la délégation turque en prenant en considération la cessation de l'adhésion de la Fédération de Russie au Conseil de l'Europe et en supposant la participation avec plein droit de vote de l'UE durant les réunions du Comité des Ministres portant sur la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour. Les descriptions et explications générales fournies dans les parties II et III sont tirées du document antérieur 47+1(2021)15.

Les arrêts dans des affaires auxquelles l'UE est partie (soit en tant que défenderesse, soit en tant que codéfenderesse)

Pour les arrêts dans des affaires auxquelles l'UE est partie, soit en tant que défenderesse, soit en tant que codéfenderesse, les instruments d'adhésion ont prévu l'ajout d'un projet de Règle 18 aux Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables¹.

Sur le fondement de cette règle, les décisions suivantes du Comité des Ministres seraient envisageables.

A. Résolutions finales

Traitement actuel dans le cadre des projets d'instruments d'adhésion :

Conformément à la Règle 18(1), la majorité des quatre cinquièmes des représentants participant au vote et la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres sont requises. Le paragraphe 85 du rapport explicatif fournit l'exemple suivant :

¹ Le projet de règle est actuellement formulé comme suit :

Règle n°18 – Arrêts et règlements amiables dans des affaires auxquelles l'Union européenne est partie

1. Les décisions du Comité des Ministres prises conformément à la Règle n° 17 (Résolution finale) des présentes règles sont considérées comme adoptées si une majorité de quatre cinquièmes des représentants participant au vote et une majorité de deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres y sont favorables.

2. Les décisions du Comité des Ministres prises conformément à la Règle n° 10 (Décision de saisir la Cour pour interprétation d'un arrêt) et à la Règle n° 11 (Recours en manquement) des présentes règles sont considérées comme adoptées si un quart des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres y est favorable.

3. Les décisions sur les questions de procédure ou demandant simplement des informations sont considérées comme adoptées si un cinquième des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres y est favorable.

4. Les amendements aux dispositions de cette règle nécessitent le consensus de toutes les Hautes Parties contractantes à la Convention.

« Dans un système avec 48 Hautes Parties contractantes, cela signifie qu'au moins 32 voix seront nécessaires, mais que, selon le nombre de membres qui participent au vote, le nombre de voix nécessaires pour l'adoption d'une résolution finale pourrait varier entre 32 et 39. »

A.1 Impact de la réduction du nombre de Hautes Parties contractantes de 48 à 47

Dans un système comptant 47 Hautes Parties contractantes (c'est-à-dire sans la Fédération de Russie mais avec l'UE) et en supposant que l'UE et tous les Etats membres de l'UE sont présents et votent en bloc, afin de remplir la seconde condition (« une majorité de deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres est requise »), au moins 32 Hautes Parties contractantes doivent voter en faveur de la résolution. Si la totalité des **47** Hautes Parties contractantes participent au vote, la majorité des quatre cinquièmes est atteinte si **38** Parties votent en faveur de la résolution. Dès lors, le nombre de voix requises peut varier **entre 32 et 38 voix** (au lieu de 39, ce qui serait le cas si la Fédération de Russie était incluse), en fonction du nombre de délégués participant au vote.

La répartition détaillée des différentes possibilités est la suivante :

Votes exprimés	Majorité des 4/5 des votes exprimés et majorité des 2/3 des Parties ayant le droit de siéger au CM
47	38
46	37
45	36
44	36
43	35
42	34
41	33
40	32
39	32
38	32
37	32
36	32
35	32
34	32
33	32
32	32
31 ou moins	Majorité non atteinte

Le paragraphe 85 du rapport explicatif devrait dès lors être amendé comme suit :

« Dans un système avec **47** Hautes Parties contractantes, cela signifie qu'au moins 32 voix seront nécessaires, mais que, selon le nombre de membres qui participent au vote, le nombre de voix nécessaires pour l'adoption d'une résolution finale pourrait varier entre 32 et **38**. »

A.2 Impact de la proposition de la Türkiye

Dans sa proposition, la délégation turque suggère de modifier le paragraphe 1 du projet de Règle 18 comme suit :

« 1. Les décisions du Comité des Ministres prises conformément à la Règle n° 17 (Résolution finale) des présentes règles sont considérées comme adoptées si une majorité de quatre cinquièmes des représentants participant au vote, **dont une majorité simple d'États membres du Conseil de l'Europe non-membres de l'UE**, et une majorité de deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres y sont favorables. »

En supposant, comme indiqué ci-dessus, que l'UE et tous les États membres de l'UE sont présents et votent en bloc, l'impact de l'amendement proposé par la Türkiye dépendra du nombre d'États non-membres de l'UE participant au vote. Puisqu'il y a actuellement 19 États membres du Conseil de l'Europe non-membres de l'UE, la majorité simple requise, en fonction du nombre d'États non-membres de l'UE participant au vote, serait la suivante :

États non-membres de l'UE participant au vote	Majorité simple
19	10
18	10
17	9
16	9
15	8
14	8
13	7
12	7
11	6
10	6
9	5
8	5
7	4
6	4
5	3
4	3
3	2
2	2
1	1

La combinaison de ces majorités mènerait au résultat suivant :

Votes exprimés	Majorité des 4/5 des votes exprimés et majorité des 2/3 des Parties ayant le droit de siéger au CM (proposition actuelle)	Majorité simple des États non-membres de l'UE participant au vote (proposition turque)	Nombre total de voix requises selon la proposition turque	Différence entre les deux propositions
47	38 (28 UE + au moins 10 non-UE)	10	38	0
46	37 (28 UE + au moins 9 non-UE)	10	38	+1
45	36 (28 UE + au moins 8 non-UE)	9	37	+1
44	36 (28 UE + au moins 8 non-UE)	9	37	+1
43	35 (28 UE + au moins 7 non-UE)	8	36	+1
42	34 (28 UE + au moins 6 non-UE)	8	36	+2
41	33 (28 UE + au moins 5 non-UE)	7	35	+2

40	32 (28 UE + au moins 4 non-UE)	7	35	+3
39	32 (28 UE + au moins 4 non-UE)	6	34	+2
38	32 (28 UE + au moins 4 non-UE)	6	34	+2
37	32 (28 UE + au moins 4 non-UE)	5	33	+1
36	32 (28 UE + au moins 4 non-UE)	5	33	+1
35	32 (28 UE + au moins 4 non-UE)	4	32	0
34	32 (28 UE + au moins 4 non-UE)	4	32	0
33	32 (28 UE + au moins 4 non-UE)	3	32	0
32	32 (28 UE + au moins 4 non-UE)	3	32	0
31 ou moins	Majorité non atteinte			

En d'autres termes, par rapport à la situation actuelle (dans un scénario à 47 Hautes Parties contractantes), la proposition turque n'aurait aucun impact si le nombre de votes exprimés se situe entre 32 et 35 et si les 47 Hautes Parties contractantes participent au vote. Dans les autres cas, elle nécessiterait une augmentation du nombre de votes favorables requis exprimés par les États non-membres de l'UE, avec une différence maximale de 3 (lorsque 40 votes sont exprimés).

B. Résolutions intérimaires et « autre décisions », et décisions sur les questions de procédure et demandant simplement des informations

Traitement actuel dans le cadre des projets d'instruments d'adhésion :

En ce qui concerne les décisions sur les questions de procédure et demandant simplement des informations, des règles spécifiques sont actuellement prévues par la Règle 18(3) en vertu de laquelle de telles décisions sont considérées comme adoptées si un cinquième des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres y est favorable. Le paragraphe 87 du rapport explicatif indique : « Dans un système avec 48 Hautes Parties contractantes, cela signifie que 10 voix seront nécessaires pour considérer ces décisions comme adoptées. »

Aucune règle spécifique n'est actuellement prévue pour les résolutions intérimaires ou pour les « autres décisions » dans le projet d'instruments d'adhésion. À cet égard, le paragraphe 89 du rapport explicatif indique :

« En l'absence de dispositions spécifiques dans la nouvelle règle, les majorités prévues à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe s'appliqueront à tous les autres types de décisions, y compris l'adoption de résolutions intérimaires et de toute autre décision exprimant une position sur la conformité de l'UE avec l'obligation prévue à l'article 46, paragraphe 1, de la Convention. L'UE pourrait, en utilisant son bloc de votes, empêcher l'adoption de ces résolutions intérimaires et décisions. Toutefois, il est considéré par les parties aux négociations qu'il est politiquement hautement improbable que l'UE puisse utiliser le bloc de votes à cet effet. Dans la pratique actuelle, ces résolutions intérimaires et décisions sont normalement adoptées par consensus. En plus, l'exercice effectif par le Comité des Ministres de ses fonctions de surveillance sera en tout état de cause assuré. En effet, conformément au paragraphe 2 de la nouvelle règle, l'adoption de décisions demandant une deuxième saisine de la Cour pour une procédure en manquement est facilitée de manière considérable, en abaissant le seuil requis de deux tiers à un quart des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres. »

Dès lors, l'adoption de résolutions intérimaires et d'« autres décisions » nécessiterait la majorité par défaut prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe (majorité des deux tiers des représentants votants et majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité).

B.1 Impact de la réduction du nombre de Hautes Parties contractantes de 48 à 47

B.1.a Décisions sur les questions de procédure et demandant simplement des informations

Dans un système comptant 47 Hautes Parties contractantes, 10 voix seraient toujours nécessaires pour considérer une décision comme adoptée conformément à la Règle 18(3). La réduction du nombre de Hautes Parties contractantes de 48 à 47 n'a aucune incidence. Il serait néanmoins nécessaire d'amender le paragraphe 87 du rapport explicatif afin qu'il fasse référence à 47 Hautes Parties contractantes au lieu de 48.

B.1.b Résolutions intérimaires et « autres décisions »

Dans un système comptant 47 Hautes Parties contractantes la majorité par défaut prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe (majorité des deux tiers des représentants votants et majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité) nécessiterait entre **24** (au lieu de 25) **et 32 voix**, selon le nombre de représentants votants, pour considérer les résolutions intérimaires comme adoptées.

B.2 Impact de la proposition de la Türkiye

Dans sa proposition, la délégation turque suggère de modifier le paragraphe 3 du projet de Règle 18 comme suit :

« 3. Les décisions *relevant de la Règle 16 (résolutions intérimaires) et les autres décisions*² sont considérées comme adoptées si un cinquième des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres y est favorable. »

Dans la proposition concernant le mémorandum explicatif, il est indiqué que « *[l]'expression "autres décisions" est interprétée comme englobant toutes les décisions qui ne peuvent être qualifiées en vertu d'aucune autre règle.* »

Dans un système comptant 47 Hautes Parties contractantes, cela signifie que **10** voix seraient désormais nécessaires pour considérer comme adoptées, non seulement les décisions sur les questions de procédure ou demandant simplement des informations, mais également les résolutions intérimaires et les « autres décisions ».

C. Décision de saisir la Cour pour interprétation d'un arrêt (art. 46(3) de la Convention) et Recours en manquement (art. 46(4) de la Convention)

² Dans le contexte de la proposition turque, les « autres décisions » comprendraient toute décision dont la substance n'est pas couverte par les autres catégories décrites dans le présent document. Cela inclurait donc à la fois les décisions sur les questions de procédure ou demandant simplement des informations (comme c'est le cas dans l'actuel projet de Règle 18(3)) et la catégorie des « autres décisions » mentionnée à l'actuel paragraphe 89 du rapport explicatif : par exemple, lorsque le Comité des Ministres « invite instamment les autorités [d'une Haute Partie contractante] à intensifier leurs efforts pour résoudre, de manière définitive et dans les meilleurs délais, le problème structurel constaté par la Cour » ; ou lorsque le Comité des Ministres « invite les autorités à faire des propositions concrètes pour se conformer à l'arrêt de la Cour et à explorer toutes les voies possibles dans le cadre de leur large marge d'appréciation, telles qu'une interprétation flexible de la disposition pertinente de son droit interne qui faisait partie de l'affaire » (voir doc. 47+1(2021)15, para. 14).

Traitement actuel dans le cadre des projets d'instruments d'adhésion :

Selon la Règle 18(2), les décisions du Comité des Ministres prises conformément à la Règle 10 (Décision de saisir la Cour pour interprétation d'un arrêt) et la Règle 11 (Recours en manquement) sont considérées comme adoptées si un cinquième des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres y est favorable.

Le paragraphe 86 du rapport explicatif indique que « [d]ans un système avec 48 Hautes Parties contractantes, cela signifie que 12 voix seront nécessaires pour considérer ces décisions comme adoptées. »

C.1 Impact de la réduction du nombre de Hautes Parties contractantes de 48 à 47

Dans un système comptant 47 Hautes Parties contractantes, 12 voix seraient toujours nécessaires pour considérer comme adoptées les décisions relevant de la Règle 18(2). La réduction du nombre de Hautes Parties contractantes de 48 à 47 n'a aucune incidence. Il serait néanmoins nécessaire d'amender le paragraphe 86 du rapport explicatif afin qu'il fasse référence à 47 Hautes Parties contractantes au lieu de 48.

C.2 Impact de la proposition de la Türkiye

Dans sa proposition, la délégation turque ne suggère pas de modifier la Règle 18(2).