

Mémoires d'accord et autres accords
dans la pratique du Conseil de l'Europe

Jörg Polakiewicz

Chers membres du CAHDI, chers collègues, Mesdames et Messieurs,

C'est un grand plaisir de prendre la parole dans ce séminaire sur les accords/instruments juridiquement non contraignants. Je tiens à remercier la présidence allemande du Comité des Ministres de m'avoir donné l'occasion de présenter l'expérience du Conseil de l'Europe en matière de protocoles d'accord (MoU).

Je voudrais aborder notre thème d'un point de vue très pratique, en me concentrant sur la portée matérielle, la procédure et le contenu des protocoles d'accord conclus par le Conseil de l'Europe.

Le terme « Protocole d'accord » (en anglais « Memorandum of Understanding », ou « MoU ») n'est pas clairement défini dans la pratique du Conseil de l'Europe. Dans la pratique, le terme a été utilisé pour identifier tout type d'accord pour lequel il n'y a pas de forme ou de titre obligatoire requis par l'une des parties. Au fil des ans, différentes dénominations ont été utilisées. Alors qu'une majorité d'entre eux sont expressément appelés « MoU », d'autres sont appelés « Mémoire de coopération » ou simplement « Accord ».

Le Conseil de l'Europe a conclu des protocoles d'accord avec un certain nombre d'acteurs différents à des fins diverses. Les accords existants peuvent être divisés en six groupes principaux :

- 1) Les MoUs conclus avec des organisations internationales et intergouvernementales dans le but de renforcer la coopération entre ces organisations et le Conseil de l'Europe ;
- 2) Les MoUs conclus avec d'autres organismes internationaux, dans le but de collaborer dans un domaine d'expertise commun ;
- 3) Les MoUs conclus avec des États, ce qui est arrivé assez exceptionnellement, dans un but particulier, par exemple le [Protocole d'accord](#) relatif à l'adhésion du royaume du Maroc au statut de partenaire pour la démocratie locale auprès du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (2 avril 2019) ;

- 4) Les MoUs conclus avec des Etats dans le but d'établir des « Bureaux d'Information du Conseil de l'Europe » (IOCE) dans les Etats membres et non membres ;
- 5) Les accords qui étendent la compétence du Tribunal administratif du Conseil de l'Europe (TACE) aux litiges entre les organisations internationales intergouvernementales, autres que le CdE, et leurs agents.
- 6) Les MoU utilisés par le Conseil dans le cadre de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), en particulier dans les cas où le Conseil agit en tant qu'intermédiaire pour le paiement des sommes accordées par la Cour à titre de satisfaction équitable.

Dans ma présentation, j'aborderai la portée et le contenu des protocoles d'accord en deux étapes :

- Une première partie portera sur l'utilisation "classique" des protocoles d'accord par le Conseil de l'Europe dans ses relations avec les organisations internationales et autres organismes internationaux (points 1-3 ci-dessus).
- La deuxième partie sera consacrée à l'examen de l'utilisation des protocoles d'accord pour des affaires spécifiques liées aux IOCE, au TACE et à l'exécution des arrêts de la CEDH (points 4-6 ci-dessus).

Accords conclus avec des organisations internationales et d'autres organismes internationaux

Dès 1951, le Comité des ministres (CM) a adopté une résolution prévoyant la conclusion d'accords avec des organisations intergouvernementales sur des questions relevant de la compétence du Conseil¹. En l'absence de toute précision, il faut présumer que cette résolution couvre toute forme d'accord, qu'il soit régi par le droit international ou non.

La résolution ci-dessus a été complétée par l'arrêté [n°1318 du 20 octobre 2010](#) du Secrétaire Général sur les Lignes directrices applicables à la conclusion d'accords entre le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales intergouvernementales ou d'autres entités de

¹ [CM, Résolution \(51\) 30, 3/5/1951, Relations avec les organisations internationales, tant intergouvernementales que non gouvernementales](#) : « Le Comité des Ministres peut, au nom du Conseil de l'Europe, conclure avec toute organisation intergouvernementale des accords portant sur des questions qui sont de la compétence du Conseil, ces accords devant définir les conditions dans lesquelles une telle organisation sera mise en relation avec le Conseil de l'Europe » - article 15 Statut du Conseil de l'Europe ; Nations Unies, Annuaire de la Commission du droit international, 1982, Volume II, deuxième partie, Rapport de la Commission à l'Assemblée générale sur les travaux de la trente-quatrième session, A/CN.4/SER.A/1982/Add.1, p. 139, §§ 2-5.

droit international public. Selon l'arrêté n°1318, ces accords doivent favoriser la réalisation des objectifs du Conseil de l'Europe en prévoyant la consultation, la coordination des efforts, l'assistance mutuelle et éventuellement une action commune dans des domaines d'intérêt mutuel². En outre, l'article 2 paragraphe 3 prévoit que « Les dispositions des accords [devraient] être aussi précises que possible quant aux formes de coopération [et] ne doivent pas créer de difficultés opérationnelles, procédurales ou financières qui l'emporteraient sur la valeur de l'accord pour le Conseil de l'Europe. »

L'article 3 de l'arrêté n° 1318 prévoit deux procédures pour la conclusion d'accords de cette nature :

- En principe, il appartient au CM d'approuver la conclusion de tout accord avec une organisation au nom du Conseil de l'Europe.

- Une exception est faite pour les accords qui ne font que mettre en œuvre ou suivre un accord existant avec une organisation. Des exemples récents de tels accords de nature subsidiaire sont les mémorandums conclus avec l'OCDE mettant à jour l'arrangement de 1962 avec la même organisation ou le protocole d'accord avec la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD) qui est basé sur le protocole d'accord de 2011 conclu avec l'Organisation des États américains (OEA). Des accords similaires peuvent être conclus par le Secrétaire général (SG), sans l'approbation expresse du CM, « pour autant que ces accords n'aient pas d'implications budgétaires et ne créent pas d'obligations juridiques pour le CdE allant au-delà des accords existants ». Leur conclusion doit être prévue dans l'accord original, qui est soumis à l'approbation du CM, par exemple dans les termes suivants :

« Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et [le représentant de l'autre organisation/institution] pourront conclure, pour mettre en œuvre le présent accord, les accords complémentaires qui pourront être jugés nécessaires, à condition qu'ils n'aient aucune conséquence budgétaire et qu'ils ne créent pour les participants aucune obligation juridique qui aille au-delà de l'accord existant (article 3, point 4). »³

² Article 2, paragraphe 2, point b), de l'arrêté 1318 (2010).

³ Exemple de paragraphe sur leur mise en œuvre, tel que prévu par l'arrêté 1318 : « Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et [le représentant de l'institution de l'autre organisation] pourront conclure, pour mettre en œuvre le présent Accord,, les accords complémentaires qui pourront être jugés nécessaires, à condition qu'ils n'aient aucune conséquence budgétaire et qu'ils ne créent pour les participants aucune obligation juridique qui aille au-delà de l'accord existant »

Selon l'arrêté n° 1318, pour conclure un MoU avec le Conseil de l'Europe, les organismes internationaux doivent disposer de la personnalité juridique, et les dispositions de l'accord « doivent être compatibles avec le Statut et les arrêtés du Conseil de l'Europe » (article 2, paragraphe 3). Tous les MoU de cette nature sont signés par le SG.

Ces protocoles d'accord sont généralement conclus en vue de créer un partenariat entre le Conseil de l'Europe et l'entité internationale en question dans le domaine d'expertise concerné. Par exemple, l'objectif du [Mémorandum d'accord](#) sur la création d'une Plateforme en ligne sur la liberté d'expression visant à renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes⁴ est de « créer un cadre de coopération entre le Conseil de l'Europe et les organisations partenaires [Fédération internationale des journalistes (FIJ), Association des journalistes européens (AJE), Reporters sans frontières (RSF)], fondé sur une plateforme en ligne alimentée par les informations communiquées par les organisations partenaires, de manière à enregistrer des problèmes graves relatifs à la liberté des médias et aux droits des journalistes et à attirer l'attention sur ceux-ci. » Un autre exemple serait le [protocole d'accord](#) entre le Conseil de l'Europe et l'Union des associations européennes de football (UEFA)⁵ dont le but est de « promouvoir la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'UEFA en échangeant des points de vue sur leurs activités respectives et en préparant et en mettant en œuvre des stratégies et des programmes communs pour les priorités et les domaines d'intérêt commun ».

Compte tenu du vaste champ d'action du Conseil de l'Europe, les protocoles d'accord couvrent une grande variété de domaines de coopération.

Le Conseil a signé plus de 100 MoUs avec des organisations gouvernementales internationales⁶. Tous ces MoUs ont au moins une caractéristique commune : promouvoir, développer ou renforcer la coopération entre le Conseil et l'organisation partenaire en question, dans leurs domaines de compétence communs.

Compte tenu du temps dont je dispose, je ne peux discuter plus en détails que de trois exemples : premièrement, les protocoles d'accord signés avec l'Organisation des Nations Unies, deuxièmement, le protocole d'accord signé avec l'Union européenne (UE) et, troisièmement, le protocole d'accord avec l'OEA évoqué brièvement précédemment.

⁴ Signé le 4 décembre 2014.

⁵ Signé le 30 mai 2018.

⁶ Voir les [accords conclus par le Conseil de l'Europe avec d'autres organisations internationales intergouvernementales ou institutions internationales publiques](#).

En ce qui concerne les Nations unies et ses agences et organes, tous les protocoles d'accord entre les Nations unies et le CdE ont été signés par le SG, ou au nom du SG par le chef d'un organe du CdE qui est partie au protocole, par exemple le mémorandum de coopération entre le Secrétaire de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Berne, 1979) et le Secrétaire exécutif de la Convention sur la diversité biologique (CDB) (Nairobi, 1992). L'objectif de ces MoUs est, une fois de plus, de développer, promouvoir et renforcer la coopération entre le Conseil et les Nations unies (ou leurs organes) dans leur domaine de spécialisation (par exemple, le [protocole d'accord](#) entre le Conseil et l'Alliance des civilisations des Nations unies (UNAOC), dont le but est de « renforcer la coopération entre le CdE et l'AOC dans le domaine du dialogue interculturel dans tous les secteurs d'intérêt commun afin de parvenir à une complémentarité et d'éviter les double emplois »).

Le mémorandum entre l'Union européenne et le Conseil a été conclu afin de développer et de « réaffirmer [l'] engagement [des deux organisations] à établir une coopération étroite fondée sur leurs priorités communes et à renforcer leurs relations dans des domaines d'intérêt commun »⁷. Dans les faits, à la suite de la publication du rapport Juncker intitulé « [Conseil de l'Europe - Union européenne : Une même ambition pour le continent européen](#) » en avril 2006, le Conseil de l'Europe et l'UE ont négocié entre 2006 et 2007 ce qui est devenu, sans aucun doute, l'un des plus importants protocoles d'accord conclu par le Conseil. Il est devenu le cadre d'un partenariat stratégique de « coopération et de dialogue politique renforcés »⁸, et cette coopération englobe tous les secteurs du Conseil de l'Europe et un large éventail d'activités, faisant de l'UE un partenaire « universel ». Si l'on applique les lignes directrices de l'OEA, il est possible d'affirmer que ce protocole d'accord constitue un véritable engagement politique, compte tenu du langage utilisé, de l'absence de disposition sur l'entrée en vigueur et du titre de l'accord lui-même (« Mémorandum d'accord »). En effet, le Parlement européen, qui a le pouvoir de ratifier les accords internationaux, n'a pas été impliqué dans la conclusion de cet accord.

Le troisième accord que je souhaite mentionner est le Mémorandum d'accord de 2011 entre le Conseil de l'Europe et l'OEA⁹. L'objectif de ce mémorandum d'accord est de « renforcer la

⁷ Paragraphe 14 MoU UE.

⁸ [Mémorandum d'accord](#) entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, 11 Mai 2007, Préambule § 8.

⁹ [Mémorandum d'accord](#) entre le Secrétariat général du CdE et le Secrétariat général de l'OEA, 19 septembre 2011.

coopération entre les parties en établissant un nouveau cadre de coopération et en définissant les domaines prioritaires d'intérêt commun »¹⁰. Le protocole d'accord contient une disposition sur les « privilèges et immunités » (ce qui est tout à fait exceptionnel concernant les protocoles d'accord entre le Conseil de l'Europe et les organisations internationales), disposant que « rien dans le présent protocole d'accord ne doit être interprété comme une renonciation par le Conseil de l'Europe ou par l'OEA aux privilèges et immunités dont ils bénéficient en vertu des accords et lois pertinents en la matière et des principes généraux du droit international »¹¹. Ce document utilise un vocabulaire suggérant des effets contraignants, ainsi que des clauses sur l' « entrée en vigueur », la « résiliation » et le « règlement des différends ».

L'utilisation des MoU par le Conseil de l'Europe à des fins spécifiques

Les mémorandums d'accord sur les bureaux d'information du Conseil de l'Europe représentent un outil pragmatique utilisé par le Conseil pour négocier et établir le cadre juridique permettant de créer de tels bureaux d'information sans avoir à recourir à la conclusion d'accords bilatéraux juridiquement contraignants. Les principales caractéristiques de ces protocoles d'accord sont définies dans la [Résolution \(2010\)5](#)¹² du CM sur le statut des bureaux du Conseil de l'Europe, qui décrit le statut et le mandat des bureaux dans les États membres et non membres, ainsi que le statut et le mandat des bureaux chargés de la liaison avec une ou plusieurs organisations internationales. La conclusion des MoU est basée sur un dialogue entre le Conseil de l'Europe et le pays hôte, le Conseil fournissant aux autorités nationales un modèle standard de MoU basé sur le document CM/Res(2010)5.

Les négociations avec les autorités nationales portent essentiellement sur les conditions d'emploi du personnel local. Les IOCE sont des institutions du Conseil de l'Europe et, à ce titre, jouissent des privilèges et immunités du Conseil, conformément à l'AGPI (pour les États membres) ou à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 (pour les États non-membres). Ces bureaux ont été initialement créés pour une période de trois ans, à l'issue de laquelle le Comité des Ministres décide du renouvellement éventuel du mandat de chaque bureau.

¹⁰ [Mémorandum d'accord](#) entre le Secrétariat général du CdE et le Secrétariat général de l'OEA, 19.9.2011, Article 1 "Objectif et domaines de coopération".

¹¹ Article 5 MoU OEA.

¹² Résolution CM/Res(2010)5 sur le statut des bureaux du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 7 juillet 2010 lors de la 1090e réunion des Délégués des Ministres.

Un autre exemple est l'extension de la compétence du TACE. Le TACE est l'organe juridictionnel chargé de résoudre les litiges entre les membres du personnel et le Conseil. Le TACE est également chargé d'examiner les litiges entre les organes rattachés au Conseil de l'Europe et les membres de leur personnel, si les représentants de ces organes le demandent. Actuellement, cela ne concerne que la Banque de développement du Conseil de l'Europe.

Le Conseil de l'Europe a conclu une série d'accords afin d'étendre la compétence du TACE pour lui permettre de statuer sur les litiges entre les organisations internationales et intergouvernementales, autres que le Conseil de l'Europe, et leurs agents. En effet, en 2014, le CM a adopté la résolution [CM/Res2014\(4\)](#)¹³ modifiant l'article 15 du Statut du Tribunal et a établi la possibilité pour le TACE de connaître des affaires impliquant des différends entre des organisations internationales gouvernementales autres que le Conseil de l'Europe et leurs agents respectifs. Ces accords, qui ne sont pas appelés MoU, sont conclus à la suite d'une décision du CM autorisant le SG à signer l'accord. Jusqu'à présent, seuls trois accords de cette nature ont été conclus, le premier en 2014 avec la [Commission centrale pour la navigation du Rhin](#) (CCNR)¹⁴, et les deux autres en 2017 avec la [Conférence de La Haye de droit international privé](#)¹⁵ et l'[Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires](#) (OTIF)¹⁶. Le 30 novembre 2020, le TACE a rendu sa première décision dans l'affaire [A c. La Commission Centrale pour la Navigation du Rhin](#)¹⁷.

Les accords de 2017 avec la Conférence de La Haye et l'OTIF prévoient respectivement une procédure de recours interne - préalable à la saisine du TACE - qui prévoit la possibilité d'impliquer un conciliateur nommé par le président du TACE. Cette procédure de conciliation a déjà été utilisée avec succès en 2018/19 dans une affaire impliquant un membre du personnel de l'OTIF.

Le Conseil de l'Europe a également utilisé des protocoles d'accord dans le cadre du processus de surveillance par le CM de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans des cas exceptionnels, le Conseil de l'Europe a dû agir en tant qu'intermédiaire

¹³ Résolution CM/Res(2014)4 modifiant le Statut du Tribunal administratif (Annexe XI du Statut du personnel), adoptée par le Comité des Ministres le 11 juin 2014 lors de la 1202e réunion des Délégués des Ministres.

¹⁴ Accord sur l'extension de la compétence du Tribunal administratif du Conseil de l'Europe aux agents de la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR), 16 décembre 2014.

¹⁵ Accord sur l'extension de la compétence du Tribunal administratif du Conseil de l'Europe aux fonctionnaires de la Conférence de La Haye de droit international privé, 24 novembre 2017.

¹⁶ Accord sur l'extension de la compétence du Tribunal administratif du Conseil de l'Europe aux fonctionnaires de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), 8 décembre 2017.

¹⁷ TACE, A c/ La Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, demande n° 626/2020, 30 novembre 2020.

pour le paiement des sommes accordées au titre de la satisfaction équitable par la Cour européenne des droits de l'homme en vertu de l'article 41 de la CEDH. Cette procédure a été utilisée pour la première fois dans les affaires *Loizidou*¹⁸ et *Joannou c. Turquie*¹⁹. Dans les deux cas, les modalités de paiement ont été fixées dans un protocole d'accord entre le gouvernement défendeur et le Conseil de l'Europe, agissant en tant que récipiendaire intermédiaire du paiement, afin de faciliter le paiement au requérant.

Plus récemment, la question a été soulevée dans l'affaire interétatique *Géorgie contre Russie (I)*. Dans son jugement concernant la satisfaction équitable du 31 janvier 2019²⁰, la Grande Chambre a estimé que la Fédération de Russie devait verser au gouvernement géorgien, dans un délai de trois mois, 10 millions d'euros au titre du préjudice non pécuniaire subi par un groupe d'au moins 1 500 ressortissants géorgiens qui ont été victimes de violations à titre individuel. L'arrêt a explicitement reconnu le rôle du Comité des Ministres pour déterminer les modalités pratiques permettant de faciliter l'exécution²¹. L'idée est que le Conseil de l'Europe offre ses services pour accepter le paiement des sommes allouées sur un compte séquestre en attendant la mise en place, par les autorités géorgiennes, d'un mécanisme de distribution pour les victimes individuelles. Les détails devront être définis dans des protocoles d'accord à conclure avec la Géorgie et la Fédération de Russie respectivement. Le CM devra autoriser l'Organisation à recevoir et à détenir les fonds à titre fiduciaire et à décider quand les conditions seront remplies pour les libérer éventuellement.

Comparée aux affaires *Loizidou et Joannou*, l'affaire *Géorgie contre Russie (I)* soulève des questions beaucoup plus complexes, ni l'identité de toutes les victimes à indemniser ni le montant exact dû dans chaque cas n'ayant été déterminés avec précision par la Cour. Néanmoins, j'ai le plaisir de vous annoncer que l'idée d'utiliser les protocoles d'accord comme un moyen pragmatique et mutuellement acceptable a été reçue favorablement par les autorités géorgiennes et russes. Le 11 mars 2021, les Délégués des Ministres « *notent avec intérêt que les autorités se sont déclaré prêtes à examiner dans les plus brefs délais les projets de protocoles d'accord, préparés par le Secrétariat* » et « *soulignent l'importance pour les autorités russes, ainsi que les autorités géorgiennes, de progresser rapidement pour finaliser*

¹⁸ CEDH [GC], [Loizidou c. Turquie \(satisfaction équitable\)](#), n° 15318/89, arrêt du 28 juillet 1998.

¹⁹ CEDH, [Joannou c. Turquie](#), non. 53240/14, arrêt du 12 décembre 2017.

²⁰ CEDH [GC], [Géorgie c. Russie \(I\) \(satisfaction équitable\)](#), n° 13255/07, arrêt du 31 janvier 2019.

²¹ *Ibid.*, § 79.

et signer les protocoles d'accord afin que ce paiement puisse avoir lieu sans plus attendre à travers un compte bancaire bloqué du Conseil de l'Europe »²².

Conclusions

La pratique du Conseil de l'Europe en matière d'utilisation des protocoles d'accord est assez diversifiée. Elle est façonnée par la pratique et des raisons d'opportunité plutôt que par un cadre juridique strict. Le Conseil de l'Europe conclut de tels accords à des fins diverses et les accords eux-mêmes ont rarement la même forme et le même contenu. C'est probablement précisément cette nature multidimensionnelle et leur souplesse inhérente qui font que les protocoles d'accord sont si populaires dans les relations internationales.

Au Conseil de l'Europe, les MoU sont avant tout un moyen d'établir des partenariats de coopération avec différentes entités internationales, principalement des organisations gouvernementales internationales. Les MoU en question expriment des engagements mutuels de nature politique tout en évitant de créer des obligations juridiquement contraignantes. Ces partenariats permettent au Conseil d'avoir une visibilité dans un domaine d'expertise qu'il a en commun avec l'organisation partenaire.

En outre, le Conseil de l'Europe a utilisé des protocoles d'accord à d'autres fins bien précises, lorsqu'une certaine formalité d'engagement était requise mais que, pour diverses raisons, un traité n'était pas une option disponible. Les MoU se sont donc révélés être un outil pragmatique et efficace pour établir un cadre pour l'IOCE dans les Etats membres et non membres, pour étendre la compétence du TACE à d'autres organisations gouvernementales internationales, ou pour résoudre des questions politiquement complexes découlant du paiement d'une indemnisation ordonnée par la Cour européenne des droits de l'homme. En particulier, ces derniers exemples montrent que les protocoles d'accord ne sont pas « indifférents » en termes juridiques²³. Les protocoles d'accord en question contiennent manifestement des règles contraignantes que les parties s'attendent à voir respectées. Cela découle des termes utilisés dans les dispositions de fond, du contexte de leur conclusion et correspond à l'intention des signataires. Indépendamment de la manière exacte dont ces protocoles d'accord sont finalement catégorisés, ils méritent certainement l'attention du juriste international. Je ne peux

²² [Décision adoptée lors de la 1398e réunion, 9-11 mars 2021 \(DH\) H46-26 Géorgie c. Russie \(I\) \(Requête n° 13255/07\)](#).

²³ H. Hillgenberg "A Fresh Look at Soft Law" 10 EJIL 499, 515 (1999).

donc que féliciter la présidence allemande du Comité des Ministres d'avoir choisi le thème des accords juridiquement non contraignants pour nos discussions d'aujourd'hui.