

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

47+1(2021)15  
15 novembre 2021

**12<sup>E</sup> RÉUNION DU GROUPE DE NÉGOCIATION AD HOC DE LA  
CDDH (« 47+1 ») SUR L'ADHÉSION DE L'EUROPÉENNE À LA  
CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME**

---

**Document de référence du Secrétariat sur les scénarios dans le contexte de l'article 7  
du projet d'Accord d'adhésion**

---

Strasbourg, mardi 7 décembre 2021 (10h00) - vendredi 10 décembre 2021 (16h30)

Bâtiment Agora Salle G02 (avec la possibilité de participer à la réunion également en  
externe via le système de visioconférence KUDO)

Conseil de l'Europe

---

# Document de référence du Secrétariat sur les scénarios dans le contexte de l'article 7 du projet d'Accord d'adhésion

## I. Introduction

Lors de la 11<sup>e</sup> réunion du « Groupe 47+1 » (5-8 octobre 2021), le Secrétariat a été chargé de rédiger un document présentant les différents scénarios que l'article 7 du projet d'Accord d'adhésion prévoit pour la surveillance de l'exécution des arrêts par le Comité des Ministres et dans lesquels ce dernier pourrait potentiellement voter. Le document doit également fournir des exemples concrets et chiffrés dans le cas où de tels votes auraient lieu (voir paragraphe 20 du rapport de la 11<sup>e</sup> réunion, CDDH47+1(2021)R11). Le présent document de référence présente de tels scénarios. Il fournit des références au rapport explicatif du projet d'Accord d'adhésion, le cas échéant. Ces citations ont été mises en évidence par le Secrétariat pour la simple commodité des délégués.

## II. Texte de l'article 7, paragraphe 4, du projet d'accord d'adhésion

2. La disposition pertinente du projet d'accord d'adhésion est l'article 7, paragraphe 4, qui se lit comme suit :

*« L'exercice du droit de vote par l'Union européenne et ses Etats membres ne porte pas atteinte à l'exercice effectif par le Comité des Ministres de ses fonctions de surveillance conformément aux articles 39 et 46 de la Convention. Les dispositions qui suivent s'appliquent en particulier :*

- a. *dans les affaires dans lesquelles le Comité des Ministres surveille le respect des obligations soit de l'Union européenne seule, soit de l'Union européenne et d'un ou de plusieurs de ses Etats membres conjointement, il découle des traités de l'Union européenne que l'Union européenne et ses Etats membres expriment des positions et votent de manière coordonnée. Les Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables sont adaptées de manière à permettre au Comité des Ministres, dans ces circonstances, d'exercer ses fonctions de manière effective ;*
- b. *dans les affaires autres que celles susvisées, lorsque le Comité des Ministres surveille le respect des obligations par une Haute Partie contractante autre que l'Union européenne, les Etats membres de l'Union européenne sont libres, conformément aux traités de l'Union européenne, d'exprimer leur position et d'exercer leur droit de vote. »*

## III. Arrêts<sup>1</sup> dans des affaires auxquelles l'UE n'est pas partie (c'est-à-dire ni comme défendeur ni comme codéfendeur)

3. L'article 7, paragraphe 4b, stipule que *« lorsque le Comité des Ministres surveille le respect des obligations par une Haute Partie contractante autre que l'Union européenne, les Etats membres de l'Union européenne sont libres, conformément aux traités de l'Union européenne, d'exprimer leur position et d'exercer leur droit de vote ».*

---

<sup>1</sup> Pour faciliter cet aperçu, il n'est fait référence qu'aux « jugements ». Pour les modalités d'exécution des « règlements amiables », les mêmes dispositions qui sont citées dans ce document s'appliquent.

#### *Arrêts contre les États membres de l'UE*

4. Le paragraphe 91 du rapport explicatif indique : « *Dans le contexte de la surveillance du respect des obligations, en vertu de la Convention, d'un ou de plusieurs États membres de l'UE, cette dernière ne peut pas, selon le droit de l'UE, exprimer une position ou exercer son droit de vote, soit par manque de compétences dans le domaine auquel l'affaire se réfère, soit par effet de l'interdiction de contourner les procédures internes. Dans de telles circonstances, les États membres de l'UE ne sont pas obligés, en vertu des traités de l'UE, d'agir de manière coordonnée, et ils peuvent ainsi exprimer leur propre position et voter.* »

#### *Arrêts contre des États non-membres de l'UE*

5. Le paragraphe 91 du rapport explicatif indique : « *Dans le contexte de la surveillance du respect des obligations, en vertu de la Convention, d'un État qui n'est pas membre de l'UE, l'UE et ses États membres n'ont aucune obligation, en vertu des traités de l'UE, d'exprimer une position ou de voter de manière coordonnée. Les États membres de l'UE peuvent ainsi exprimer leur propre position et voter, y compris lorsque l'UE exprime une position ou exerce son droit de vote.* »

#### *Chiffres pertinents en cas de vote pour les deux catégories*

6. Par conséquent, l'adoption de décisions par le Comité des Ministres (dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts dans les affaires où l'UE n'est ni défendeur ni codéfendeur) nécessiterait les majorités nécessaires énoncées à l'article 20d. du Statut du Conseil de l'Europe (la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité) ou à l'article 46, paragraphes 3 et 4 de la Convention (la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité), selon le cas. Dans le cas d'une décision qui requiert la majorité prévue à l'article 20d. du Statut du Conseil de l'Europe, cela nécessiterait, dans un système comptant 48 Hautes Parties Contractantes, entre 25 et 32 voix, en fonction du nombre de représentants votant. Dans le cas de l'article 46, paragraphes 3 et 4 de la Convention, une décision exigerait au moins une majorité de 32 voix.

#### **IV. Arrêts dans des affaires auxquelles l'UE est partie (c'est-à-dire en tant que défendeur ou codéfendeur)**

7. Pour les arrêts dans les affaires auxquelles l'UE est partie, soit en tant que défendeur, soit en tant que codéfendeur, 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 amiables. Ce projet de règle est joint en annexe 3 et se lit comme suit:

#### **Annexe 3**

#### ***Projet de règle à ajouter aux Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables dans des affaires auxquelles l'Union européenne est partie***

#### ***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.

8. Sur la base de cette règle, les décisions suivantes du Comité des Ministres seraient concevables :

#### A. Résolutions finales

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

Selon la Règle 18, paragraphe 1, la majorité des quatre cinquièmes des représentants ayant le droit de vote et la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres est requise. Le paragraphe 85 du rapport explicatif fournit l'exemple suivant :

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

Pour satisfaire à la deuxième condition (« une majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité »), il faut qu'au moins 32 Hautes Parties contractantes votent en faveur. Si les 48 Hautes Parties contractantes votent toutes, la majorité des quatre cinquièmes est atteinte si 39 Parties votent en faveur. Le nombre de voix requises peut donc varier entre 32 et 39 voix, en fonction du nombre de délégués qui votent.

#### B. Résolutions intérimaires

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

Aucune règle spécifique n'est actuellement prévue par les projets d'instruments d'adhésion.

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. »*

L'adoption de résolutions intérimaires nécessiterait donc la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe (la majorité des deux tiers des voix exprimées et la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité). Dans un système comptant 48 Hautes Parties contractantes, cela nécessiterait entre 25 et 32 voix, en fonction du nombre de représentants votants.

### **C. Décision de saisir la Cour pour interprétation d'un arrêt**

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

Selon la Règle 18, paragraphe 2, une décision relative à la saisine de la Cour pour l'interprétation d'un arrêt en vertu de l'article 46, paragraphe 3, de la Convention est considérée comme adoptée si un quart des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres y est favorable.

Le paragraphe 86 du rapport explicatif donne l'exemple suivant : « *Dans un système avec 48 Hautes Parties contractantes, cela signifie que 12 voix seront nécessaires pour considérer ces décisions comme adoptées. »*

### **D. Recours en manquement**

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

Selon la Règle 18, paragraphe 2, une décision d'engager une procédure d'infraction en vertu de l'article 46, paragraphe 4, de la Convention est considérée comme adoptée si un quart des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres y est favorable.

Le paragraphe 86 du rapport explicatif donne l'exemple suivant : « *Dans un système avec 48 Hautes Parties contractantes, cela signifie que 12 voix seront nécessaires pour considérer ces décisions comme adoptées. »*

### **E. Décisions sur les questions de procédure**

9. Le paragraphe 87 du rapport explicatif indique : « *L'expression « décisions sur les questions de procédure » s'entend comme couvrant toutes les décisions procédurales, y compris évidemment l'adoption des ordres du jour et des rapports des réunions, mais également – par exemple – les demandes de confidentialité et les décisions visant à établir si une affaire devrait être classée en procédure de surveillance « soutenue » ou « standard ».* »

10. Les exemples suivants sont des exemples possibles de décisions sur les questions de procédure :

- Le Comité des Ministres approuve l'ordre des travaux.
- Le Comité des Ministres convient de reporter l'examen d'une certaine affaire.
- Le Comité des Ministres constate qu'un certain arrêt est devenu définitif et décide de l'examiner selon la procédure standard ou la procédure renforcée.
- Le Comité des Ministres change le statut de la procédure de « standard » à « renforcé », ou *vice versa*.
- Le Comité des Ministres décide d'examiner une affaire avec ou sans débat.

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

Selon l'article 18, paragraphe 3, les décisions sur les questions de procédure 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 que : « *Dans un système avec 48 Hautes Parties contractantes, cela signifie que 10 voix seront nécessaires pour considérer ces décisions comme adoptées.* »

## **F. Décisions demandant des informations**

11. Le paragraphe 87 du rapport explicatif indique : « *L'expression « décisions demandant des informations » s'entend comme couvrant toutes les demandes d'information adressées à une Haute Partie contractante afin d'évaluer l'état de l'exécution d'un arrêt ou des termes d'un règlement amiable, y compris les plans et les bilans d'action, et lorsqu'aucune position n'est exprimée sur la conformité de la Haute Partie contractante en question avec l'obligation prévue à l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.* »

12. Les exemples suivants sont des exemples possibles de demandes d'information:

- Le Comité des Ministres demande à une certaine Haute Partie contractante de fournir des exemples pertinents de jurisprudence.
- Le Comité des Ministres demande à une certaine Haute Partie contractante d'indiquer si l'adoption de nouvelles mesures spécifiques est jugée nécessaire afin de prévenir de nouvelles violations d'une certaine disposition de la Convention.
- Le Comité des Ministres demande des informations actualisées sur tous les points mentionnés dans la décision pour une certaine date (c'est-à-dire pour une prochaine réunion).

13. Il convient de noter que les Hautes Parties contractantes ont l'obligation générale de fournir des informations au Comité des Ministres sur les mesures prises ou envisagées concernant toutes les affaires en cours (voir Règle 6 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables) jusqu'à la clôture de la surveillance. En conséquence, presque toutes les décisions adoptées par le Comité des Ministres demanderont à la Haute Partie contractante défenderesse de fournir des informations sur certains aspects des mesures d'exécution.

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

Selon la Règle 18, paragraphe 3, les demandes d'informations 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.* »

## **G. Autres décisions**

14. Les exemples suivants sont des exemples possibles pour d'autres décisions :

- 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.
- Le Comité des Ministres invite les autorités à formuler 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.

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

Aucune règle spécifique n'est actuellement prévue par les projets d'instruments d'adhésion.

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. »*

L'adoption des « autres décisions » nécessiterait donc la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe (la majorité des deux tiers des voix exprimées et la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité). Dans un système comptant 48 Hautes Parties contractantes, cela nécessiterait entre 25 et 32 voix, en fonction du nombre de représentants votants.