

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

47+1(2021)9
14 juin 2021

**10^E RÉUNION DU GROUPE DE NÉGOCIATION AD HOC DE LA
CDDH ("47+1") SUR L'ADHÉSION DE L'UNION EUROPÉENNE À
LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME**

**Proposition préparée par la délégation norvégienne sur
« Les requêtes entre Parties au titre de l'article 33 de la Convention européenne des
droits de l'homme »**

Strasbourg, mardi 29 juin 2021 (10h00) - vendredi 2 juillet 2021 (16h30)

(En raison de la situation liée au COVID-19, la réunion se tiendra sous la forme d'une réunion hybride via le système de vidéoconférence KUDO et la salle 7 du Palais de l'Europe).

Conseil de l'Europe

Proposition préparée par la délégation norvégienne sur « Les requêtes entre Parties au titre de l'article 33 de la Convention européenne des droits de l'homme »

I. Introduction

1. La délégation norvégienne a exploré une voie possible pour traiter les requêtes entre Parties au titre de l'article 33 de la CEDH à la lumière de l'adhésion envisagée de l'UE à la Convention. Les principaux éléments d'une possible solution sont présentés dans ce document. La proposition s'inspire du document de la Présidente du 31 août 2020 et des propositions présentées par la suite par le Secrétariat et la Commission européenne, ainsi que des discussions au sein du groupe 47+1 sur ce sujet et les sujets connexes.
2. Le document porte sur les requêtes entre Parties entre les États membres de l'UE. En théorie, il est également concevable que l'UE dépose une requête entre Parties contre un État membre de l'UE, ou vice versa. Par souci de simplicité, ce document se concentre uniquement sur les demandes entre les États membres de l'UE, car cela semble être le scénario le plus réaliste. La question des requêtes entre Parties impliquant l'UE et les États membres de l'UE pourrait être abordée ultérieurement, soit dans le cadre du mécanisme envisagé dans le présent document, soit autrement.
3. L'objectif de la proposition est de trouver un moyen approprié de garantir que la Cour européenne des droits de l'homme reste maître de ses procédures, en appliquant autant que possible les outils procéduraux existants, tout en laissant à l'UE le soin d'évaluer si une affaire - ou une partie d'une affaire - relève du champ d'application matériel du droit européen.

II. La nécessité de traiter la question dans les instruments d'adhésion

4. La proposition part du principe que les requêtes entre Parties au titre de l'article 33 de la CEDH continueront à jouer leur rôle actuel après l'adhésion de l'Union européenne à la Convention. Il découle toutefois de l'article 3 du protocole n° 8 du TUE et de l'article 344 du TFUE que les États membres de l'UE ne peuvent pas introduire de requête au titre de l'article 33 de la CEDH contre un autre État membre de l'UE concernant des questions de droit européen. En d'autres termes, la question discutée ici est pertinente si - et seulement si - un État membre de l'UE dépose une requête contre un autre État membre de l'UE en violation de l'obligation découlant du droit de l'UE. Le mécanisme proposé dans le présent document n'aura aucune incidence sur les requêtes entre Parties entre les Hautes Parties Contractantes qui ne sont pas membres de l'UE et les États membres de l'UE ou l'UE, ou vice versa.
5. De l'avis de la délégation norvégienne, il est nécessaire d'aborder la question des requêtes entre Parties entre les États membres de l'UE dans les instruments d'adhésion. Il est rappelé que la CJUE a estimé dans son avis 2/13 que la possibilité d'une requête au titre de l'article 33 de la CEDH, sur des questions de droit européen, devrait être exclue.¹ En l'absence d'une réglementation pertinente dans les instruments d'adhésion, il semble très probable que la CJUE jugerait à nouveau l'accord incompatible avec les traités de l'UE. Tout en étant conscient de la nécessité de traiter cette question, son importance pratique ne devrait pas être surestimée étant donné que l'on peut attendre des États membres de l'UE qu'ils agissent conformément au droit européen, c'est-à-dire qu'ils n'introduisent pas de requête entre Parties en violation du droit européen en premier lieu.

¹ CJUE, avis 2/13, 18 décembre 2014, point 213.

III. Les principales caractéristiques de la proposition

6. Une bonne solution devrait, dans la mesure du possible, se fonder sur les règles de procédure déjà existantes de la Convention. La Cour européenne des droits de l'homme doit rester maître de sa propre procédure et devrait donc prendre la décision d'examiner ou non une requête entre Parties. Cependant, comme cela a déjà été discuté en ce qui concerne le mécanisme de codéfendeur, l'UE devrait avoir le dernier mot et faire autorité sur la répartition des compétences au sein de l'UE, y compris la compétence exclusive de la CJUE en vertu du droit européen. Les requêtes entre Parties entre les Etats membres de l'UE sur des questions de droit européen ne devraient pas être effectuées devant la Cour européenne des droits de l'homme.

7. En s'inspirant des propositions en cours d'examen sur le mécanisme de codéfendeur, une solution possible à la question des requêtes entre Parties pourrait comporter quatre éléments :

- Information : Mécanisme par lequel la Cour européenne des droits de l'homme fournit des informations à l'UE sur les requêtes entre Parties entre les États membres de l'UE.
- Clarification : La possibilité pour l'UE d'évaluer si en saisissant la Cour européenne des droits de l'homme une violation de l'article 344 du TFUE a eu lieu.
- Retrait : Une nouvelle obligation, énoncée dans les instruments d'adhésion, pour le demandeur de retirer une requête dans la mesure où elle a été introduite en violation de l'article 344 du TFUE.
- Mécanisme de sauvegarde : Mécanisme pour le cas très peu probable où une telle violation serait établie sans que la Haute Partie contractante requérante ne se conforme à son obligation de retirer la requête.

8. La Convention fournit déjà aujourd'hui des outils procéduraux qui pourraient faciliter une telle procédure. Certains éléments supplémentaires pourraient être ajoutés à ceux-ci dans les instruments d'adhésion. En particulier, il est d'usage dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme de radier une affaire en vertu de l'article 37 de la CEDH lorsqu'une Haute Partie contractante qui a introduit une requête en vertu de l'article 33 de la CEDH, notifie à la Cour européenne des droits de l'homme qu'elle ne souhaite plus poursuivre cette requête. Cette disposition est libellée comme suit :

« Article 37 – Radiation

1. À tout moment de la procédure, la Cour peut décider de rayer une requête du rôle lorsque les circonstances permettent de conclure

- a) que le requérant n'entend plus la maintenir ; ou
- b) que le litige a été résolu ; ou
- c) que, pour tout autre motif dont la Cour constate l'existence, il ne se justifie plus de poursuivre l'examen de la requête.

Toutefois, la Cour poursuit l'examen de la requête si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses protocoles l'exige.

2. La Cour peut décider la réinscription au rôle d'une requête lorsqu'elle estime que les circonstances le justifient. »

9. Nous avons identifié quatre affaires interétatiques (*Irlande c. Royaume-Uni (II)*², *Géorgie c. Fédération de Russie (III)*³, *Ukraine c. Fédération de Russie (III)*⁴ et *Lettonie c. Danemark*⁵) dans lesquelles les organes de la Convention ont radié les affaires conformément à l'article 37 paragraphe 1 de la CEDH. Il existe donc une certaine pratique dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle elle n'exercera pas sa compétence au titre de l'article 33 de la CEDH si les parties concernées ne souhaitent plus poursuivre l'affaire.

IV. Analyse des différentes étapes de la proposition

IV.1 Information

10. L'obligation de fournir des informations à l'UE sur les affaires impliquant des États membres de l'UE est déjà proposée dans un nouveau paragraphe 4a de l'article 3 (qui est actuellement à l'étude), et il pourrait donc ne pas être nécessaire d'avoir une procédure d'information spéciale pour les requêtes entre Parties si le Groupe finit par accepter le principe de cette proposition. Les requêtes entre Parties entre les États membres de l'UE ont été jusqu'à présent très rares et cela ne devrait pas changer après l'adhésion à l'UE. Fournir des informations à l'UE sur ces affaires n'aurait donc pas d'impact tangible sur la charge de travail de la Cour européenne des droits de l'homme.

11. Les paragraphes suivants suggèrent des propositions pour les trois autres éléments, sans déterminer leur placement exact dans les projets d'instruments d'adhésion (qui pourrait être décidé à un stade ultérieur s'il y a un accord de principe sur le fond des propositions). Veuillez trouver, toutefois, quelques indications sur l'emplacement possible des propositions de texte dans la section 5 ci-dessous.

IV.2 La possibilité pour l'UE d'évaluer si une violation de l'article 344 du TFUE a eu lieu en saisissant la Cour européenne des droits de l'homme.

12. La question de savoir si une demande relève du champ d'application de l'article 344 du TFUE relève essentiellement du droit de l'UE et devrait donc être déterminée par l'Union elle-même. La proposition prévoit donc que la Cour européenne des droits de l'homme devrait donner à l'UE la possibilité d'évaluer si la question concerne l'interprétation ou l'application du droit de l'UE. L'affaire en question serait donc temporairement suspendue pendant que l'UE procède à son évaluation.

Une formulation possible pourrait être la suivante :

« La Cour accorde à l'Union européenne un délai suffisant pour évaluer si - et si oui, dans quelle mesure - les différends entre États membres de l'Union européenne portent sur l'interprétation ou l'application du droit de l'Union européenne. »

² *Irlande c. Royaume-Uni (II)*, requête n° 5451/72, décision de la Commission européenne des droits de l'homme du 1er octobre 1972.

³ *Géorgie c. Fédération de Russie (III)*, requête n° 61186/09, décision de la Cour européenne des droits de l'homme du 16 mars 2010.

⁴ *Ukraine c. Fédération de Russie (III)*, requête n° 49537/14, décision de la Cour européenne des droits de l'homme du 1er septembre 2015.

⁵ *Lettonie c. Danemark*, requête n° 9717/20, décision de la Cour européenne des droits de l'homme du 16 juin 2020.

13. La formulation s'inspire directement du libellé de l'article 344 du TFUE, puisque cet article fournit la portée du contrôle à adopter par l'UE dans son évaluation. La proposition laisse à l'UE elle-même le soin d'établir une procédure appropriée pour évaluer la conformité de la demande avec l'article 344 du TFUE - que ce soit par une procédure d'infraction en vertu de l'article 258 du TFUE ou autrement. Toutefois, dans l'intérêt des personnes concernées par la violation alléguée des dispositions de la Convention, il est important que l'UE veille à ce que l'évaluation soit effectuée sans retard excessif afin que la procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme puisse se poursuivre en temps utile.

14. La formulation « dans quelle mesure » tient compte de la possibilité qu'une requête entre Parties comporte plusieurs éléments, dont certains peuvent ne pas relever du champ d'application de l'article 344 du TFUE (« requêtes mixtes »).

4.3 Une obligation pour le requérant de retirer une requête introduite en violation de l'article 344 du TFUE

15. Les instruments d'adhésion pourraient imposer aux États membres de l'UE l'obligation de retirer toute requête entre Parties introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme dont il est confirmé par la suite qu'elle viole l'article 344 du TFUE. Cette approche garantirait que l'obligation procédurale se situe là où elle doit se trouver, c'est-à-dire sur les États membres de l'UE. Le pouvoir de radier l'affaire resterait toutefois entre les mains de la Cour européenne des droits de l'homme, en tant que maître de sa propre procédure.

Une formulation possible pourrait être la suivante :

« Dans la mesure où ces requêtes concernent l'interprétation ou l'application du droit de l'Union européenne, le requérant notifie à la Cour qu'il n'a plus l'intention de poursuivre la requête. »

16. Lorsque la partie a notifié à la Cour européenne des droits de l'homme qu'elle n'a plus l'intention de poursuivre la requête, la Cour rayera la requête conformément à l'article 37, paragraphe 1, point a), selon sa procédure normale. Lorsqu'il est établi que seule une partie de la requête relève du champ d'application de l'article 344 du TFUE (« requêtes mixtes »), l'obligation de retrait sera limitée à cette partie - comme l'indique la formulation « dans la mesure ».

17. L'article 37, paragraphe 1, deuxième alinéa, prévoit une règle spéciale pour la poursuite de l'examen si « le respect des droits de l'homme (...) l'exige ». Jusqu'à présent, la Cour n'a pas appliqué cette règle spéciale dans les affaires interétatiques.⁶ Si le système de la Convention impose lui-même une obligation de retrait des requêtes, comme le propose le présent document, on peut supposer sans risque que la Cour européenne des droits de l'homme rejetterait la requête en cas de retrait, notamment au vu de la jurisprudence déjà existante sur les requêtes interétatiques.

⁶ Dans les affaires interétatiques précitées qui ont été radiées en vertu de l'article 37 de la CEDH, la Cour a simplement confirmé « l'absence de circonstances particulières quant au respect des droits garantis par la Convention ou ses Protocoles », sans en donner les raisons.

Cela pourrait être précisé dans les instruments d'adhésion, probablement dans le rapport explicatif, selon les termes suivants :

« Compte tenu de l'obligation de retirer les requêtes entre Parties dans la mesure où cette requête concerne l'interprétation ou l'application du droit de l'Union européenne, il est entendu par les Hautes Parties contractantes que la Cour, à la suite d'un retrait par l'État requérant, cf. article 37, paragraphe 1, point a), rayerait la requête ou la partie pertinente de la requête. La disposition prévue à l'article 37, paragraphe 1, deuxième alinéa, sur la poursuite éventuelle de l'examen de la requête, ne semble pas constituer un obstacle à la lumière de la jurisprudence antérieure de la Cour. »⁷

IV.4 Mécanisme de sauvegarde en cas de constatation d'une violation de l'article 344 du TFUE sans que la Haute Partie contractante requérante ne se désiste

18. Les projets d'instruments d'adhésion pourraient également prévoir une garantie pour le cas où l'État membre de l'UE qui a déposé la requête entre Parties en violation de l'article 344 du TFUE ne s'acquitte pas de son obligation de retirer la requête. Bien que ce scénario semble très peu probable, il pourrait néanmoins être abordé afin de fournir une solution indiscutable à la question. Dans ce cas, la Cour pourrait radier l'affaire (ou, dans le cas d'une « requête mixte », les parties pertinentes de l'affaire) conformément à l'article 37, paragraphe 1, point c), de la Convention, en se fondant sur le fait que la Haute Partie contractante concernée n'a pas rempli son obligation, en vertu des instruments d'adhésion, de notifier qu'elle n'a plus l'intention de poursuivre la requête, et qu'il n'est donc plus justifié de poursuivre l'examen de la requête.⁸

Une formulation possible pourrait être la suivante :

« Si un État membre de l'Union européenne ne se conforme pas à son obligation de retirer la requête ou des parties de la requête, malgré une clarification de l'Union européenne selon laquelle la requête concerne l'interprétation ou l'application du droit de l'Union européenne, la Cour raye la requête de son rôle au motif qu'il n'est plus justifié de poursuivre l'examen de la requête, conformément au paragraphe 1, point c) de l'article 37 de la Convention. »

V. Propositions de texte

19. Nous avons reproduit ci-dessous les quatre propositions concrètes de texte présentées dans ce document. En guise de propos liminaire nous indiquons que les deux premières propositions pourraient probablement être incluses dans l'accord d'adhésion, tandis que les deux dernières pourraient être insérées dans le rapport explicatif avec le texte

⁷ Une note de bas de page supplémentaire pourrait citer les cas mentionnés dans les notes de bas de page 2 à 5 de ce document.

⁸ On pourrait peut-être s'inspirer à cet égard de l'intention juridique contenue dans l'article 35, paragraphe 3, point a) de la CEDH, qui dispose que l'abus du droit de recours individuel rend la requête irrecevable.

d'accompagnement. La question de leur placement dans les instruments d'adhésion pourrait toutefois être laissée à une discussion ultérieure.

1. La Cour accorde à l'Union européenne un délai suffisant pour apprécier si - et si oui, dans quelle mesure - les différends entre États membres de l'Union européenne portent sur l'interprétation ou l'application du droit de l'Union européenne.

2. Dans la mesure où ces requêtes concernent l'interprétation ou l'application du droit de l'Union européenne, le requérant notifie à la Cour qu'il n'a plus l'intention de poursuivre la requête.

3. Compte tenu de l'obligation de retirer les requêtes entre Parties dans la mesure où ces requêtes concernent l'interprétation ou l'application du droit de l'Union européenne, les Hautes Parties contractantes considèrent que la Cour, à la suite d'un retrait par l'État requérant, cf. article 37, paragraphe 1, point a), rayerait la requête ou la partie pertinente de la requête. La disposition prévue à l'article 37, paragraphe 1, deuxième alinéa, sur la poursuite éventuelle de l'examen de la requête, ne semble pas constituer un obstacle à la lumière de la jurisprudence antérieure de la Cour.

4. Si un Etat membre de l'Union européenne ne se conforme pas à son obligation de retirer la requête ou des parties de la requête, malgré une précision de l'Union européenne selon laquelle la requête concerne l'interprétation ou l'application du droit de l'Union européenne, la Cour raye la requête du rôle au motif qu'il n'est plus justifié de poursuivre l'examen de la requête, conformément au paragraphe 1, point c) de l'article 37 de la Convention.