



CDDH(2023)R\_EXTRA  
ADDENDUM

04/04/2023

**COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME**

**(CDDH)**

**Rapport intermédiaire au Comité des Ministres,  
pour information, relatif aux négociations sur l'adhésion de l'Union  
européenne à la Convention européenne des droits de l'homme,  
contenant les projets d'instruments d'adhésion en annexe**

1. Lors de sa réunion extraordinaire, le 4 avril 2023, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) a tenu un échange de vues avec Tonje MEINICH (Norvège), Présidente du Groupe de négociation *ad hoc* (« 46+1 ») sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, relatif aux résultats des travaux du Groupe.
2. Les résultats des négociations figurent dans le Rapport du Groupe au CDDH (document 46+1(2023)35FINAL), adopté lors de sa 18<sup>e</sup> réunion (14–17 mars 2023). Les projets d'instruments sur l'adhésion de l'Union européenne (UE) à la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention), tels que provisoirement conclus par le Groupe, figurent aux annexes 1 à 5 du Rapport du Groupe.
3. À la suite de son échange de vues avec M<sup>me</sup> MEINICH, le CDDH note avec satisfaction l'issue des négociations, qui ont abouti à un accord provisoire au niveau des négociateurs sur un ensemble d'instruments révisés, fixant les modalités d'adhésion de l'UE à la Convention. Il note et approuve la position du Groupe, à savoir qu'avant l'obtention d'un accord final sur l'ensemble des instruments, il serait nécessaire que toutes les Parties aux négociations soient informées et qu'elles disposent de suffisamment de temps pour examiner la manière dont la question du « Panier 4 » concernant les actes dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune a été résolue. Par conséquent, il s'est félicité de l'engagement pris par l'UE d'informer le CDDH à intervalles appropriés du statut de la question en suspens du « Panier 4 » et a accepté la recommandation du Groupe selon laquelle le CDDH devrait continuer à suivre activement l'évolution de ces discussions.
4. Le CDDH n'a pas approuvé à ce stade l'ensemble des instruments révisés d'adhésion, mais a accepté de transmettre le rapport du Groupe, avec cet ensemble d'instruments en annexe, au Comité des Ministres pour information. Le CDDH reviendra sur la question de l'approbation de l'ensemble d'instruments révisés lorsque l'UE l'aura informé de la solution à laquelle cette dernière est parvenue sur le « Panier 4 ».
5. Le CDDH a rappelé sa décision prise lors de sa 97<sup>e</sup> réunion (6–9 décembre 2022), de privilégier l'usage de l'expression « droits humains » lorsque cela s'avèrera approprié dans les versions françaises de ses documents, sans exclure l'utilisation de « droits de l'homme ». Il estime que, dans la mesure où les projets d'instruments d'adhésion feront partie intégrante du *corpus* des textes de la Convention et étant donné que la Convention elle-même utilise l'expression « droits de l'homme », l'usage de cette expression dans les projets d'instruments d'adhésion serait, de ce fait, justifié.

**RAPPORT DU GROUPE « 46+1 » AU CDDH**

1. En juin 2013, le CDDH a soumis au Comité des Ministres un rapport contenant un ensemble de projets d'instruments d'adhésion destinés à permettre à l'Union européenne (UE) d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention). Les Délégués des Ministres ont pris note de ce rapport lors de leur 1777<sup>e</sup> réunion en septembre 2013<sup>1</sup>.
2. Entre-temps, en juillet 2013, la Commission européenne a soumis les projets d'instruments d'adhésion à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en lui demandant d'émettre un avis sur leur compatibilité avec le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).
3. En décembre 2014, la CJUE a rendu son avis 2/13, dans lequel elle conclut, sur la base d'un raisonnement long et détaillé, que « L'accord d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est pas compatible avec l'article 6, paragraphe 2, du TUE ni avec le Protocole (n° 8) relatif à l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne concernant l'adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales »<sup>2</sup>.
4. En octobre 2019, le Président et le Premier Vice-Président de la Commission européenne ont informé la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe que l'UE était prête à reprendre les négociations sur son adhésion à la Convention. En janvier 2020, les Délégués des Ministres ont approuvé la poursuite du mandat ad hoc du CDDH pour finaliser en priorité, en coopération avec les représentants de l'Union européenne, au sein d'un groupe ad hoc et sur la base des travaux déjà menés, les instruments juridiques fixant les modalités d'adhésion de l'UE à la Convention et, dans ce contexte, pour examiner toute question connexe<sup>3</sup>.
5. Les travaux ont d'abord été retardés par le début de la pandémie de Covid-19. Les négociations ont repris lors d'une réunion informelle virtuelle du Groupe 46+1 en juin 2020<sup>4</sup>, qui a été suivie de 13 réunions supplémentaires, la plus récente ayant eu lieu en mars 2023<sup>5</sup>. Le Groupe a tenu trois échanges de vues avec des représentants de la société civile, lors de ses 7<sup>e</sup>, 10<sup>e</sup> et 13<sup>e</sup> réunions en novembre 2020, juin – juillet 2021 et mai 2022.
6. Le Groupe a examiné les questions soulevées par l'Avis 2/13, regroupées dans quatre « paniers » : (1) les mécanismes spécifiques à l'UE de la procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) ; (2) le fonctionnement des requêtes entre Parties (article 33 de la Convention) et des demandes d'avis consultatif (Protocole n° 16 à la Convention) en ce qui concerne les États membres de l'UE ; (3) le principe de la confiance mutuelle entre les États membres de l'UE ; et (4) les actes de l'UE dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) qui sont exclus de la compétence de la CJUE<sup>6</sup>. Le Groupe a également examiné la question de la relation entre l'article 53 de la Convention et l'article 53 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui était une autre question soulevée dans l'Avis 2/13, ainsi que les questions relatives aux articles 6, 7 et 8 du projet d'accord d'adhésion (y compris les parties pertinentes des autres instruments d'adhésion).

---

<sup>1</sup> Voir [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805c7887](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c7887)

<sup>2</sup> Voir <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:62013CV0002>

<sup>3</sup> Voir [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016809979bf](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809979bf)

<sup>4</sup> Cette réunion, informelle, n'a pas été numérotée. La réunion suivante, en septembre-octobre 2020, a été numérotée 6 dans la série débutant en juin 2012.

<sup>5</sup> Des copies de tous les rapports de réunion, ainsi que des documents de travail et d'information non restreints, sont disponibles à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/fr/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights>

<sup>6</sup> Voir [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805c7d28](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c7d28)

7. Lors de la 18<sup>e</sup> réunion (mars 2023), le Groupe est parvenu à un accord provisoire unanime sur des solutions aux questions soulevées dans les paniers 1, 2 et 3, concernant les articles 6, 7 et 8 du projet d'accord d'adhésion de 2013 et concernant l'article 53 de la Convention. Le Groupe a considéré que cet accord satisfaisait les principes généraux dont il avait convenu, à savoir préserver l'égalité des droits de toutes les personnes dans le système de la Convention, les droits du requérant dans la procédure de la Convention ainsi que l'égalité de toutes les Hautes Parties contractantes, et que le mécanisme de contrôle actuel de la Convention était préservé et, dans la mesure du possible, appliqué à l'UE de la même manière qu'aux autres Hautes Parties contractantes. Les instruments d'adhésion, tels que révisés avec, en conséquence, une renumérotation des articles, apparaissent en annexes à ce rapport.

8. Lors de la 18<sup>e</sup> réunion, le représentant de l'UE a informé le Groupe de l'intention de l'UE de résoudre la question du panier 4 en interne et de ce qu'il s'attendait à ce que le Groupe ne soit pas tenu de traiter cette question dans le cadre de ses propres travaux. Bien que le Groupe ait donc résolu toutes les questions qu'il s'attendait à traiter, il a noté qu'il serait nécessaire que toutes les parties aux négociations soient informées de la manière dont la question du panier 4 a été résolue et qu'elles l'examinent avant de pouvoir donner leur accord final à l'ensemble des instruments d'adhésion. Dans ce contexte et afin de maintenir la dynamique, l'UE s'est engagée à informer le CDDH à intervalles appropriés de l'état des discussions internes de l'UE sur le panier 4.

9. Les projets révisés d'instruments sur l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme consistent en un projet d'accord sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, un projet de déclaration de l'UE, un 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 les affaires auxquelles l'UE est partie, un projet de modèle de memorandum d'accord, et un projet de rapport explicatif à l'Accord d'adhésion. Ces textes constituent un ensemble et ils sont tous également nécessaires pour l'adhésion de l'UE à la Convention. Les participants ont convenu de proposer au CDDH de recommander au Comité des Ministres, lorsqu'il prendra note de l'ensemble des instruments, de souligner l'importance de tous les instruments élaborés, y compris le rapport explicatif, qui font tous partie du contexte sous-jacent à l'adhésion de l'UE à la Convention.

## Annexe 1

### Projet révisé d'accord portant adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

#### **Préambule**

Les Hautes Parties contractantes à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5), signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après dénommée « la Convention »), États membres du Conseil de l'Europe, et l'Union européenne,

Vu l'article 59, paragraphe 2, de la Convention ;

Considérant que l'Union européenne se fonde sur le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Considérant que l'adhésion de l'Union européenne à la Convention améliorera la cohérence de la protection des droits de l'homme en Europe ;

Considérant, en particulier, que toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers devrait avoir le droit de soumettre les actes, mesures et omissions de l'Union européenne au contrôle externe de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée « la Cour ») ;

Considérant que, eu égard à l'ordre juridique spécifique de l'Union européenne, qui n'est pas un État, son adhésion requiert certains ajustements du système de la Convention, à apporter d'un commun accord,

Sont convenues de ce qui suit :

#### **Article 1 – Portée de l'adhésion et amendements à l'article 59 de la Convention**

1. Par le présent Accord, l'Union européenne adhère à la Convention, au Protocole additionnel et au Protocole n° 6 à la Convention.

2. L'article 59, paragraphe 2, de la Convention est modifié comme suit :

« 2. a. L'Union européenne peut adhérer à la présente Convention et à ses Protocoles. L'adhésion de l'Union européenne aux Protocoles est régie, *mutatis mutandis*, par l'article 6 du Protocole additionnel, l'article 7 du Protocole n° 4, les articles 7 à 9 du Protocole n° 6, les articles 8 à 10 du Protocole n° 7, les articles 4 à 6 du Protocole n° 12, les articles 6 à 8 du Protocole n° 13 et les articles 7 à 11 du Protocole n° 16.

b. L'Accord portant adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales fait partie intégrante de la présente Convention. »

3. L'adhésion à la Convention et à ses protocoles n'impose des obligations à l'Union européenne qu'en ce qui concerne des actes, mesures ou omissions de ses institutions, organes, organismes ou agences, ou de personnes agissant en leur nom. Aucune des dispositions de la Convention ou de ses protocoles ne peut imposer à l'Union européenne l'obligation d'accomplir un acte ou d'adopter une mesure pour lesquels elle n'aurait pas compétence en vertu du droit de l'Union européenne.

4. Aux fins de la Convention, de ses protocoles et du présent Accord, un acte, une mesure ou une omission des organes d'un État membre de l'Union européenne ou de personnes agissant en son nom sont imputés à cet État, même lorsque cet acte, cette mesure ou cette omission survient lorsque l'État met en œuvre le droit de l'Union européenne, y compris les décisions prises sur le fondement du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de

l'Union européenne. Cela n'empêche pas que l'Union européenne puisse être responsable, en tant que codéfenderesse, d'une violation résultant d'un tel acte, d'une telle mesure ou d'une telle omission, en vertu de l'article 36, paragraphe 4, de la Convention et de l'article 3 du présent Accord.

5. Les termes :

- « État », « États » et « États parties », lorsqu'ils figurent aux articles 10 (paragraphe 1), et 17 de la Convention, ainsi qu'aux articles 1 et 2 du Protocole additionnel, à l'article 6 du Protocole n° 6, aux articles 3, 4 (paragraphe 1 et 2), 5 et 7 du Protocole n° 7, à l'article 3 du Protocole n° 12 et à l'article 5 du Protocole n° 13, sont compris comme s'appliquant également à l'Union européenne, en tant que Partie non étatique à la Convention ;
- « droit national », « administration de l'État », « lois nationales », « instance nationale » et « internes », lorsqu'ils figurent aux articles 7 (paragraphe 1), 11 (paragraphe 2), 12, 13 et 35 (paragraphe 1), de la Convention, sont compris comme se référant également, *mutatis mutandis*, à l'ordre juridique interne de l'Union européenne, en tant que Partie non étatique à la Convention, ainsi qu'à ses institutions, organes, organismes ou agences ;
- « sécurité nationale », « bien-être économique du pays », « intégrité territoriale » et « vie de la nation », lorsqu'ils figurent aux articles 6 (paragraphe 1), 8 (paragraphe 2), 10 (paragraphe 2), 11 (paragraphe 2), et 15 (paragraphe 1) de la Convention, ainsi qu'à l'article 2 (paragraphe 3) du Protocole n° 4 et à l'article 1 (paragraphe 2) du Protocole n° 7, s'appliquent, dans des procédures contre l'Union européenne ou dans lesquelles l'Union européenne est codéfenderesse, eu égard à des situations se rapportant aux États membres de l'Union européenne, pris individuellement ou collectivement, selon les cas.
- « la Convention » lorsqu'il figure dans le présent Accord, est compris comme se référant à la Convention telle qu'interprétée par la Cour.

6. Dans la mesure où l'expression « toute personne relevant de leur juridiction », figurant à l'article 1 de la Convention, se réfère à des personnes se trouvant sur le territoire d'une Haute Partie contractante, elle est comprise comme se référant, en ce qui concerne l'Union européenne, aux personnes se trouvant sur les territoires des États membres de l'Union européenne auxquels le Traité sur l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne s'appliquent. Dans la mesure où cette expression se réfère à des personnes ne se trouvant pas sur le territoire d'une Haute Partie contractante, elle est comprise comme se référant, en ce qui concerne l'Union européenne, aux personnes qui, si la violation alléguée en cause avait été imputable à une Haute Partie contractante étatique, auraient relevé de la juridiction de cette Haute Partie contractante.

7. En ce qui concerne l'Union européenne, les termes « pays », figurant à l'article 2 (paragraphe 2) du Protocole n° 4, et les termes « territoire » et « territoire d'un État », figurant à l'article 5 (paragraphe 1) de la Convention, à l'article 2 (paragraphe 1) du Protocole n° 4 et à l'article 1 (paragraphe 1) du Protocole n° 7, désignent chacun des territoires des États membres de l'Union européenne auxquels le Traité sur l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne s'appliquent.

8. Les procédures devant la Cour de justice de l'Union européenne ne doivent pas être interprétées comme constituant des procédures internationales d'enquête ou de règlement au sens de l'article 35, paragraphe 2.b, de la Convention, ou des modes de règlement des différends au sens de l'article 55 de la Convention.

9. L'article 53 de la Convention ne doit pas être interprété comme empêchant les Hautes Parties contractantes d'appliquer conjointement un niveau commun juridiquement contraignant de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à condition qu'il ne soit pas

inférieur au niveau de protection garanti par la Convention et, le cas échéant, ses protocoles, tels qu'interprétés par la Cour européenne des droits de l'homme.

10. L'article 59, paragraphe 5, de la Convention est modifié comme suit :

« 5. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera à tous les États membres du Conseil de l'Europe et à l'Union européenne l'entrée en vigueur de la Convention, les noms des Hautes Parties contractantes qui l'auront ratifiée ou y auront adhéré, ainsi que le dépôt de tout instrument de ratification ou d'adhésion intervenu ultérieurement. »

## **Article 2 – Réserves à la Convention et à ses protocoles**

1. L'Union européenne peut, au moment de signer ou d'exprimer son consentement à être liée par les dispositions du présent Accord conformément à l'article 11, formuler des réserves à la Convention et à son Protocole additionnel, conformément à l'article 57 de la Convention.

2. L'article 57, paragraphe 1, de la Convention est modifié comme suit :

« 1. Tout État peut, au moment de la signature de la présente Convention ou du dépôt de son instrument de ratification, formuler une réserve au sujet d'une disposition particulière de la Convention, dans la mesure où une loi alors en vigueur sur son territoire n'est pas conforme à cette disposition. L'Union européenne peut, au moment de l'adhésion à la présente Convention, formuler une réserve au sujet d'une disposition particulière de la Convention, dans la mesure où une disposition du droit de l'Union européenne alors en vigueur n'est pas conforme à cette disposition. Les réserves de caractère général ne sont pas autorisées aux termes du présent article. »

3. Les réserves formulées par les Hautes Parties contractantes en vertu de l'article 57 de la Convention conservent leur effet à l'égard de toute Haute Partie contractante qui est codéfenderesse à la procédure.

## **Article 3 – Mécanisme de codéfendeur**

1. L'article 36 de la Convention est modifié comme suit :

a. le titre de l'article 36 de la Convention est modifié comme suit : « Tierce intervention et codéfendeur » ;

b. un nouveau paragraphe 4 est ajouté à la fin de l'article 36, dont le libellé est :

« 4. L'Union européenne, ou un État membre de l'Union européenne, peut devenir codéfendeur à la procédure par décision de la Cour dans les circonstances prévues dans l'Accord portant adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le codéfendeur est partie à l'affaire. La recevabilité d'une requête est examinée indépendamment de la participation d'un codéfendeur à la procédure. »

2. Lorsqu'une requête est dirigée contre un ou plusieurs États membres de l'Union européenne, cette dernière peut devenir codéfenderesse à la procédure en relation avec une violation alléguée telle que notifiée par la Cour s'il apparaît que cette allégation met en cause la compatibilité avec les droits en question garantis par la Convention ou par les protocoles auxquels l'Union européenne a adhéré d'une disposition du droit de l'Union européenne, y compris les décisions prises sur le fondement du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment lorsque cette violation n'aurait pu être évitée qu'en méconnaissant une obligation découlant du droit de l'Union européenne. La Cour met à la disposition de l'Union européenne les informations concernant toutes les requêtes qui sont communiquées à ses États membres.

3. Lorsqu'une requête est dirigée contre l'Union européenne, les États membres de l'Union européenne peuvent devenir codéfendeurs à la procédure en relation avec une violation alléguée telle que notifiée par la Cour s'il apparaît que cette allégation met en cause la compatibilité avec les droits en question garantis par la Convention ou par les protocoles auxquels l'Union européenne a adhéré d'une disposition du Traité sur l'Union européenne, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou de toute autre disposition ayant la même valeur juridique conformément à ces instruments, notamment lorsque cette violation n'aurait pu être évitée qu'en méconnaissant une obligation découlant de ces instruments. La Cour met à la disposition des États membres de l'Union européenne les informations concernant toutes les requêtes qui sont communiquées à l'Union européenne.

4. Lorsqu'une requête est dirigée contre et notifiée à la fois à l'Union européenne et à un ou plusieurs de ses États membres, le statut d'un défendeur peut être changé en celui de codéfendeur si les conditions prévues au paragraphe 2 ou au paragraphe 3 du présent article sont remplies.

5. L'Union européenne ou ses États membres peuvent devenir codéfendeurs, soit en acceptant une invitation de la Cour, soit à leur initiative. La Cour admet un codéfendeur par décision si une évaluation motivée de l'Union européenne établit que les conditions des paragraphes 2 ou 3 du présent article sont remplies. La Cour communique sa décision aux parties. Avant qu'une Haute Partie contractante ne devienne codéfenderesse, la Cour donne au requérant l'occasion d'exprimer son point de vue sur la question. L'admission du codéfendeur ne préjuge pas de la décision de la Cour sur l'affaire.

6. La Cour ne met fin au mécanisme de codéfendeur par décision à tout stade de la procédure que si une évaluation motivée de la part de l'Union européenne établit que les conditions visées aux paragraphes 2 ou 3 du présent article ne sont plus remplies. La Cour communique sa décision aux parties. Avant de mettre fin au mécanisme de codéfendeur, la Cour donne au requérant l'occasion de s'exprimer sur la question.

7. Lorsque l'Union européenne est codéfenderesse dans une procédure, et lorsque la Cour de justice de l'Union européenne n'a pas encore examiné la compatibilité de la disposition du droit de l'Union européenne, conformément au paragraphe 2 du présent article, avec les droits en question garantis par la Convention ou par les protocoles auxquels l'Union européenne a adhéré un délai suffisant est accordé par la Cour à la Cour de justice de l'Union européenne pour procéder à un tel examen, puis à toutes les parties pour formuler leurs observations à la Cour. L'Union européenne veille à ce que cet examen soit effectué rapidement, de manière à ce que la procédure devant la Cour ne soit pas indûment prolongée. Les dispositions du présent paragraphe n'affectent pas les pouvoirs de la Cour, y compris celui de statuer définitivement sur la question de savoir s'il y a eu violation de la Convention.

8. Si la violation en relation avec laquelle une Haute Partie contractante est codéfenderesse dans une procédure est constatée, la Cour, dans son arrêt, tient le défendeur et le codéfendeur conjointement responsables de cette violation. La Cour communique son arrêt aux parties.

9. Le présent article s'applique aux requêtes introduites à partir de la date d'entrée en vigueur du présent Accord.

#### **Article 4 – Affaires entre les Parties**

1. La première phrase de l'article 29, paragraphe 2, de la Convention est modifiée comme suit :

« Une Chambre se prononce sur la recevabilité et le fond des requêtes entre les Parties introduites en vertu de l'article 33 ».

2. Le titre de l'article 33 de la Convention est modifié comme suit : « Affaires entre les Parties »

3. L'Union européenne et ses États membres, dans leurs relations mutuelles, ne se prévalent pas de l'article 33 de la Convention. De même, les États membres de l'Union européenne ne se prévalent pas de l'article 33 de la Convention dans la mesure où un litige qui les oppose concerne l'interprétation ou l'application du droit de l'Union européenne.

4. La Cour accorde à l'Union européenne, à sa demande, un délai suffisant pour apprécier, en priorité, si - et si oui, dans quelle mesure - un litige entre Parties, au sens de l'article 33 de la Convention, entre des États membres de l'Union européenne concerne l'interprétation ou l'application du droit de l'Union européenne.

### **Article 5 – Demandes d'avis consultatif au titre du Protocole n° 16 à la Convention**

Lorsqu'une juridiction d'un État membre de l'Union européenne qui a ratifié le Protocole n° 16 à la Convention, dans le cadre d'une affaire pendante devant elle, est confrontée à une question relative à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles, cette juridiction n'est pas considérée comme l'une des plus hautes juridictions d'une Haute Partie contractante aux fins de l'article 1, paragraphe 1, du Protocole n° 16 à la Convention si la question relève du champ d'application du droit de l'Union européenne.

### **Article 6 – Confiance mutuelle en vertu du droit de l'Union européenne**

L'adhésion de l'Union européenne à la Convention n'affecte pas l'application du principe de confiance mutuelle au sein de l'Union européenne. Dans ce contexte, la protection des droits de l'homme garantis par la Convention doit être assurée.

### **Article 7 – Election des juges**

1. Lorsque l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe exerce ses fonctions conformément à l'article 22 de la Convention, qui sont limitées à l'élection des juges, une délégation du Parlement européen a le droit de participer, avec droit de vote, aux séances de l'Assemblée. La délégation du Parlement européen a le même nombre de représentants que la délégation de l'État qui a le nombre le plus élevé de représentants conformément à l'article 26 du Statut du Conseil de l'Europe.

2. Les modalités de participation des représentants du Parlement européen aux séances de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et de ses organes pertinents sont définies par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, en coopération avec le Parlement européen, conformément aux dispositions du présent Accord.

### **Article 8 – Participation de l'Union européenne aux réunions du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe**

1. L'article 54 de la Convention est modifié comme suit :

« Article 54 – Pouvoirs du Comité des Ministres

1. Les protocoles à la présente Convention sont adoptés par le Comité des Ministres.
2. Aucune disposition de la présente Convention ne porte atteinte aux pouvoirs conférés au Comité des Ministres par le Statut du Conseil de l'Europe. »

2. L'Union européenne a le droit de participer, avec droit de vote, aux réunions du Comité des Ministres lorsque ce dernier prend des décisions conformément aux articles 26 (paragraphe 2), 39 (paragraphe 4), 46 (paragraphe 2 à 5), 47 et 54 (paragraphe 1) de la Convention.

3. Avant l'adoption de tout autre instrument ou texte :
- relatif à la Convention ou à l'un de ses protocoles auquel l'Union européenne est partie et adressé à la Cour ou à toutes les Hautes Parties contractantes à la Convention ou au protocole en question ;
  - relatif aux décisions du Comité des Ministres en vertu des dispositions auxquelles il est fait référence au paragraphe 2 du présent article ; ou
  - lié à la sélection des candidats pour l'élection des juges par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en vertu de l'article 22 de la Convention,

l'Union européenne est consultée au sein du Comité des Ministres. Ce dernier tient dûment compte de la position exprimée par l'Union européenne.

4. L'exercice du droit de vote par l'Union européenne et ses États 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 États membres conjointement, il découle des traités de l'Union européenne que l'Union européenne et ses États membres expriment des positions et votent de manière coordonnée. Par dérogation aux règles de majorité énoncées à l'article 20.b et d du Statut du Conseil de l'Europe et à l'article 46, paragraphes 3 et 4, de la Convention, 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 États 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.

5. Un nouveau paragraphe 6 est ajouté à la fin de l'article 46 de la Convention, dont le libellé est :

« 6. Les règles de majorité telles qu'énoncées aux paragraphes 3 et 4 ne s'appliquent pas dans les affaires auxquelles l'Union européenne est partie. Les majorités applicables dans de telles affaires sont fixées dans les Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables. »

### **Article 9 – Participation de l'Union européenne aux dépenses liées à la Convention**

1. L'Union européenne verse une contribution annuelle dédiée aux frais de fonctionnement de la Convention. Cette contribution annuelle s'ajoute aux contributions des autres Hautes Parties contractantes. Son montant est égal à 36 % du montant le plus élevé versé l'année précédente par tout État au budget ordinaire du Conseil de l'Europe.

2. a. Si le montant consacré dans le budget ordinaire du Conseil de l'Europe aux frais de fonctionnement de la Convention, exprimé proportionnellement au même budget ordinaire, s'écarte pendant deux années consécutives du pourcentage indiqué au paragraphe 1 de plus de 2,5 points de pourcentage, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, par le biais d'un accord, amendent le pourcentage indiqué au paragraphe 1 afin de refléter cette nouvelle proportion.

- b. Aux fins du présent paragraphe n'est pas prise en considération toute diminution, en valeur absolue, du montant consacré dans le budget ordinaire du Conseil de l'Europe aux frais de fonctionnement de la Convention par rapport à la situation existant l'année précédant l'adhésion de l'Union européenne à la Convention.
    - c. Le pourcentage résultant d'un amendement tel que prévu au paragraphe 2.a peut lui-même être ultérieurement modifié conformément aux dispositions du présent paragraphe.
  3. Aux fins du présent article, l'expression « frais de fonctionnement de la Convention » se réfère au total des dépenses pour :
    - a. la Cour ;
    - b. la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour ; et
    - c. le fonctionnement du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire et du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, lorsqu'ils exercent les fonctions qui leur sont attribuées par la Convention,augmentées de 15 % pour les frais administratifs généraux y afférents.
  4. Les arrangements pratiques pour la mise en œuvre du présent article pourront être établis par le biais d'un accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

#### **Article 10 – Relations avec d'autres accords**

1. L'Union européenne s'engage à respecter, dans les limites de ses compétences :
  - a. les articles 1 à 6 de l'Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Cour européenne des droits de l'homme du 5 mars 1996 (STE n° 161) ;
  - b. les articles 1 à 19 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe du 2 septembre 1949 (STE n° 2) et les articles 2 à 6 de son Protocole additionnel du 6 novembre 1952 (STE n° 10), dans la mesure où ils sont pertinents aux fins du fonctionnement de la Convention ; et
  - c. les articles 1 à 6 du Sixième Protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe du 5 mars 1996 (STE n° 162).
2. Aux fins de l'application de chacun des accords et protocoles mentionnés au paragraphe 1, leurs Parties contractantes s'engagent à traiter l'Union européenne comme une Partie contractante audit accord ou protocole.
3. L'Union européenne est consultée avant tout amendement des accords et des protocoles mentionnés au paragraphe 1.
4. En ce qui concerne les accords et les protocoles mentionnés au paragraphe 1, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifie à l'Union européenne :
  - a. toute signature ;
  - b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ;
  - c. toute date d'entrée en vigueur, conformément aux dispositions pertinentes de ces accords et protocoles ; et
  - d. tout autre acte, notification ou communication ayant trait à ces accords et protocoles.

**Article 11 – Signature et entrée en vigueur**

1. Les Hautes Parties contractantes à la Convention à la date de l'ouverture à la signature du présent Accord et l'Union européenne peuvent exprimer leur consentement à être liées par :
  - a. une signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation ; ou
  - b. une signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.
2. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés auprès du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
3. Le présent Accord entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle toutes les Hautes Parties contractantes à la Convention mentionnées au paragraphe 1 et l'Union européenne auront exprimé leur consentement à être liées par le présent Accord conformément aux dispositions des paragraphes précédents.
4. L'Union européenne deviendra partie à la Convention, au Protocole additionnel et au Protocole n° 6 à la Convention à la date d'entrée en vigueur du présent Accord.

**Article 12 – Réserves**

Aucune réserve n'est admise aux dispositions du présent Accord.

**Article 13 – Notifications**

La Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe notifiera à l'Union européenne et aux États membres du Conseil de l'Europe :

- a. toute signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation ;
- b. toute signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation ;
- c. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation ;
- d. la date d'entrée en vigueur du présent Accord, conformément à son article 11 ;
- e. tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Accord.

En foi de quoi les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Accord.

Fait à ....., le ....., en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des États membres du Conseil de l'Europe et à l'Union européenne.

**Annexe 2****Projet de déclaration de l'Union européenne  
à faire au moment de la signature de l'Accord d'adhésion**

« Dès le moment de son adhésion à la Convention, l'Union européenne veillera :

- a. à demander de devenir codéfendeur dans une procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme ou à accepter une invitation de la Cour à cet égard, lorsque les conditions visées à l'article 3, paragraphe 2, de l'Accord d'adhésion sont remplies ;
- b. à ce que les Hautes Parties contractantes à la Convention autres que les États membres de l'Union européenne qui, dans une procédure en vertu de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ont le droit de déposer devant la Cour de justice de l'Union européenne des mémoires ou des observations écrites, aient également le droit de faire, dans les mêmes conditions, dans une procédure dans laquelle la Cour de justice de l'Union européenne examine la compatibilité avec la Convention d'une disposition du droit de l'Union européenne, conformément à l'article 3, paragraphe 7, de l'Accord d'adhésion. »

**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 adoptées si une majorité de quatre cinquièmes des représentants participant au vote, une majorité simple des votes exprimés par les représentants des Hautes Parties contractantes autres que l'Union européenne et ses États membres 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 adoptées si un quart des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres y est favorable.
3. Les décisions du Comité des Ministres prises conformément à la Règle n° 16 (Résolutions intérimaires) et les décisions autres que celles prises conformément aux Règles n<sup>os</sup> 10, 11 et 17 des présentes Règles sont adoptées si deux neuvièmes des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres y sont favorables.
4. Les décisions sur les questions de procédure sont adoptées si un cinquième des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres y est favorable.
5. Le Comité des Ministres ne vote l'adoption d'une décision au titre des paragraphes 3 ou 4 de la présente Règle qu'après avoir constaté qu'un certain nombre de représentants des Hautes Parties contractantes autres que l'Union européenne et ses États membres y sont favorables. Ce nombre est égal au nombre des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres qui devraient être favorables à l'adoption de la décision.
6. Les Hautes Parties contractantes examinent l'application de cette règle au plus tard dix ans après la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
7. Les amendements aux dispositions de cette règle nécessitent le consensus de toutes les Hautes Parties contractantes à la Convention. »

**Annexe 4****Projet de mémorandum d'accord entre l'Union européenne et X [État non-membre de l'Union européenne]**

« 1. A la requête de X, l'Union européenne demandera à être autorisée à intervenir, conformément à l'article 36, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans une affaire contre X dans laquelle une violation alléguée de la Convention ou de ses protocoles met en cause une disposition du droit de l'Union européenne, y compris des décisions prises en vertu du Traité sur l'Union européenne et en vertu du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, que X, en vertu d'un accord international conclu avec l'Union européenne, est tenu d'appliquer.

2. Lorsque la Cour européenne des droits de l'homme, dans un arrêt rendu contre X, a constaté une violation mettant en cause une disposition telle que visée au point 1, l'Union européenne examinera avec X la question de savoir quelles mesures devront être prises par l'Union européenne à la suite dudit arrêt. A cette fin, il sera fait usage des procédures prévues par l'accord international en question. »

## Annexe 5

### Projet de rapport explicatif à l'Accord portant adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

#### Introduction

1. L'adhésion de l'Union européenne (ci-après dénommée « l'UE ») à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signées à Rome le 4 novembre 1950 (STE n° 5, ci-après dénommée « la Convention ») constitue une étape majeure dans le développement de la protection des droits de l'homme en Europe. L'objectif de l'adhésion est d'améliorer la cohérence de la protection des droits de l'homme en Europe en renforçant la participation, la responsabilité et l'opposabilité dans le système de la Convention.
2. Discutée depuis la fin des années 1970, l'adhésion est devenue une obligation juridique inscrite dans le Traité sur l'Union européenne (ci-après dénommé le « TUE ») à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le 1<sup>er</sup> décembre 2009. Conformément à l'article 6, paragraphe 2, du TUE, « l'Union adhère à la [Convention]. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités ». Le Protocole n° 8 au Traité de Lisbonne fixe d'autres conditions pour la conclusion de l'accord d'adhésion. Le Protocole n° 14 (STCE n° 194) à la Convention, adopté en 2004 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2010, a amendé l'article 59 de la Convention afin de permettre à l'UE d'y adhérer.

#### I. Nécessité d'un accord d'adhésion

3. Les dispositions ci-dessus, bien que nécessaires, n'étaient pas suffisantes pour permettre l'adhésion immédiate de l'UE. La Convention, telle qu'amendée par les Protocoles n°<sup>OS</sup> 11 (STE n° 155) et 14, a été rédigée en vue de s'appliquer uniquement à des Parties contractantes qui étaient également des États membres du Conseil de l'Europe. L'adhésion de l'UE, qui n'est ni un État ni un membre du Conseil de l'Europe, et qui est dotée d'un système juridique spécifique, demande des adaptations au système de la Convention. Cela inclut : des amendements aux dispositions de la Convention pour assurer son fonctionnement effectif avec la participation de l'UE ; des dispositions interprétatives additionnelles ; des adaptations de la procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée « la Cour ») pour tenir compte des caractéristiques de l'ordre juridique de l'UE, notamment de la relation spécifique entre l'ordre juridique d'un État membre de l'UE et celui de l'UE elle-même ; ainsi que d'autres questions techniques et administratives qui ne relèvent pas directement du texte de la Convention, mais pour lesquelles une base juridique est nécessaire.
4. Il était donc nécessaire d'établir, d'un commun accord entre l'UE et les actuelles Hautes Parties contractantes à la Convention, les conditions pour l'adhésion et les ajustements à apporter au système de la Convention.
5. Par effet de l'adhésion, toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers aura le droit de soumettre les actes, les mesures et les omissions de l'UE, comme ceux de toute autre Haute Partie contractante, au contrôle externe exercé par la Cour à la lumière des droits garantis par la Convention. Cela est d'autant plus important que les États membres de l'UE ont transféré des compétences considérables à l'UE. En même temps, la compétence de la Cour de contrôler la conformité du droit de l'UE avec les dispositions de la Convention ne remettra nullement en question le principe de l'interprétation autonome du droit de l'UE.
6. L'UE se fonde sur le respect des droits fondamentaux, qui est assuré par la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée « la CJUE ») ainsi que par les tribunaux des États membres de l'UE ; l'adhésion de l'UE à la Convention améliorera davantage la cohérence de la protection judiciaire des droits de l'homme en Europe.

7. Dans ses principes généraux, l'Accord d'adhésion vise à préserver l'égalité des droits de toutes les personnes dans le système de la Convention, les droits du requérant dans la procédure de la Convention ainsi que l'égalité de toutes les Hautes Parties contractantes. Le mécanisme de contrôle actuel de la Convention devrait être préservé autant que possible et appliqué à l'UE comme à toute autre Haute Partie contractante, en se limitant aux adaptations strictement nécessaires. L'UE devrait, en principe, adhérer à la Convention sur un pied d'égalité avec les autres Hautes Parties contractantes, c'est-à-dire avec les mêmes droits et les mêmes obligations. Il est toutefois reconnu que, l'UE n'étant pas un État, certaines adaptations sont nécessaires. Il est aussi convenu que l'adhésion ne doit pas affecter les droits et les obligations actuels des États parties à la Convention, membres ou non de l'UE, et qu'elle doit respecter la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres, et entre les institutions de l'UE.

## **II. Principales étapes dans la préparation de l'Accord d'adhésion**

8. Avant l'élaboration du présent Accord, l'adhésion de l'UE à la Convention a été débattue à plusieurs reprises.

9. Le Comité directeur pour les droits de l'homme (ci-après dénommé « le CDDH ») a adopté lors de sa 53<sup>ème</sup> réunion en juin 2002 une étude<sup>7</sup> des questions juridiques et techniques que le Conseil de l'Europe devrait traiter dans le cas d'une éventuelle adhésion de l'UE à la Convention, qui a été transmise à la Convention sur l'avenir de l'Europe, convoquée à la suite de la Déclaration de Laeken du Conseil européen de décembre 2001, afin d'examiner les questions essentielles que soulève le développement futur de l'UE, en vue de contribuer à la future prise de décision politique au sujet d'une telle adhésion.

10. Lors de la rédaction du Protocole n° 14 à la Convention, en 2004, les Hautes Parties contractantes ont décidé d'ajouter à l'article 59 de la Convention un nouveau paragraphe prévoyant l'éventuelle adhésion de l'UE. Cependant, déjà à l'époque, il avait été souligné que des modifications additionnelles à la Convention étaient nécessaires afin de rendre une telle adhésion possible d'un point de vue juridique et technique<sup>8</sup>, et que ces modifications pouvaient être introduites soit par un protocole d'amendement à la Convention, soit par un traité d'adhésion à conclure entre l'UE, d'une part, et les États Parties à la Convention, d'autre part.

11. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en décembre 2009 et du Protocole n° 14 à la Convention en juin 2010 ont créé les conditions juridiques préalables nécessaires à l'adhésion.

12. Le Comité des Ministres a adopté, lors de la 1085<sup>ème</sup> réunion des Délégués (le 26 mai 2010), un mandat occasionnel chargeant le CDDH d'élaborer, en coopération avec les représentants de l'UE, un ou des instrument(s) juridique(s) établissant les modalités d'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme, y compris la participation de celle-ci au système de la Convention<sup>9</sup>. Du côté de l'UE, le Conseil de l'UE a adopté le 4 juin 2010 une décision autorisant la Commission européenne à négocier un accord pour l'adhésion de l'UE à la Convention.

13. Le CDDH a confié cette tâche à un groupe informel de 14 membres (sept provenant d'États membres de l'UE et sept provenant d'États non-membres de l'UE), choisis sur la base de leur expertise (ci-après dénommé « le CDDH-UE »). Ce groupe a tenu au total huit réunions avec la Commission européenne. Le 14 octobre 2011, le CDDH a transmis au Comité des Ministres un rapport sur l'activité du CDDH-UE, contenant en annexe des projets d'instruments. Le 13 juin 2012, le Comité des Ministres a donné un nouveau mandat au CDDH de poursuivre les négociations avec l'UE dans le cadre d'un groupe ad hoc « 47+1 » afin de finaliser les instruments juridiques fixant les modalités d'adhésion de l'UE à la Convention. Ce groupe de négociation a tenu au total cinq réunions avec la Commission européenne. Dans le contexte des réunions du

<sup>7</sup> Document CDDH(2002)010 Addendum 2.

<sup>8</sup> Voir le Rapport explicatif du Protocole n° 14, paragraphe 101.

<sup>9</sup> CM/Del/Dec(2010)1085, 26 mai 2010.

CDDH-UE et du groupe « 47+1 », trois échanges de vues ont été organisés avec des représentants de la société civile. Ces derniers ont régulièrement envoyé des commentaires sur les documents de travail.

14. Dans le cadre des rencontres régulières des deux juridictions, des délégations de la Cour et de la CJUE ont abordé le 17 janvier 2011 la question de l'adhésion de l'UE à la Convention, et notamment la question de l'éventuelle implication préalable de la CJUE dans les affaires dans lesquelles l'UE est codéfenderesse. La déclaration conjointe des présidents des deux juridictions européennes, qui résume le résultat des discussions, a fourni à cet égard une référence importante et des orientations pour la négociation.

15. Le 11 septembre 2013, le Comité des Ministres a pris note du rapport intermédiaire du CDDH sur les négociations pour l'adhésion de l'UE à la Convention, y compris les projets d'instruments d'adhésion tels qu'adoptés par le groupe « 47+1 »<sup>10</sup>. Le 18 décembre 2014, la CJUE a rendu l'avis 2/13 et a conclu à l'incompatibilité de l'accord d'adhésion avec le droit de l'UE<sup>11</sup>. Pour répondre aux préoccupations qui sont exprimées dans cet avis, il était nécessaire de reprendre les négociations afin de modifier le projet d'accord d'adhésion et ses annexes.

16. Par une lettre du 31 octobre 2019, le Président et le Premier Vice-Président de la Commission européenne ont informé la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe que l'UE était prête à reprendre les négociations sur son adhésion à la Convention. Lors de sa 92<sup>ème</sup> réunion (26-29 novembre 2019), le CDDH a proposé un ensemble de dispositions pour la continuation des négociations au sein d'un groupe ad hoc composé de représentants des 47 États membres du Conseil de l'Europe et d'un représentant de l'Union européenne (« 47+1 »)<sup>12</sup>. Le 15 janvier 2020, les Délégués des Ministres ont approuvé la continuation du mandat ad hoc du CDDH afin de finaliser en priorité, en coopération avec les représentants de l'UE, au sein d'un groupe ad hoc « 47+1 » et sur la base des travaux déjà réalisés, les instruments juridiques fixant les modalités d'adhésion de l'UE à la Convention, y compris sa participation au système de la Convention et, dans ce contexte, pour examiner toute question connexe<sup>13</sup>.

17. Le 16 mars 2022, le Comité des Ministres a décidé, en vertu de l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe (ci-après dénommé « le Statut »), que la Fédération de Russie cesserait immédiatement d'être membre du Conseil de l'Europe. En conséquence, la Fédération de Russie n'a dès lors plus participé aux travaux du CDDH ou de l'un de ses organes subordonnés, y compris le groupe de négociation ad hoc du CDDH sur l'adhésion de l'UE à la Convention. Ce groupe a ensuite poursuivi les négociations dans un format « 46+1 ».

18. A compter de la reprise des négociations en septembre 2020, le groupe « 46+1 » a tenu un total d'une réunion informelle et de 13 réunions de négociation et, dans le cadre de ces dernières, trois échanges de vues supplémentaires avec des représentants de la société civile sur diverses questions pertinentes pour les discussions.

19. Le présent rapport explicatif fait partie d'un ensemble d'instruments préparés par le groupe de négociation qui font tous partie du contexte sous-jacent à l'adhésion de l'UE à la Convention. Des rapports explicatifs ont été utilisés par la Cour européenne des droits de l'homme comme moyens d'interprétation.

20. *[Ce paragraphe fournira des informations sur l'adoption d'avis relatifs au projet d'accord d'adhésion et à son adoption par le CDDH ainsi que sa transmission au Comité des Ministres].* L'Accord d'adhésion a été adopté par le Comité des Ministres le ... et ouvert à la signature le ...

---

<sup>10</sup> CM/Del/Dec(2013)1177/4.2, adoptée par le Comité des Ministres lors de sa 1177<sup>ème</sup> réunion.

<sup>11</sup> Avis 2/13 rendu en vertu de l'article 218, paragraphe 11, TFUE, ECLI:EU:C:2014:2454, Union européenne: Cour de justice de l'Union européenne, 18 décembre 2014.

<sup>12</sup> Document CDDH(2019)R92.

<sup>13</sup> CM/Del/Dec(2020)1364/4.3, adoptée par le Comité des Ministres lors de sa 1364<sup>ème</sup> réunion.

### III. Commentaires sur les dispositions de l'Accord d'adhésion

#### Article 1 – Portée de l'adhésion et amendements à l'article 59 de la Convention

21. Il a été convenu que l'entrée en vigueur de l'Accord d'adhésion aura comme effet à la fois d'amender la Convention et d'inclure l'UE parmi ses Parties, sans que cette dernière n'ait à déposer un instrument d'adhésion à la Convention. La même disposition s'applique à l'adhésion de l'UE au Protocole additionnel (STE n° 9) et au Protocole n° 6 (STE n° 114) à la Convention. L'adhésion ultérieure de l'UE aux Protocoles n° 4, 7, 12, 13 et 16 nécessitera le dépôt d'instruments d'adhésion séparés.

22. Les amendements à la Convention concernent les paragraphes 2 et 5 de l'article 59.

23. L'article 59, paragraphe 2, de la Convention, tel qu'amendé, définit les modalités d'adhésion de l'UE aux protocoles et le statut de l'Accord d'adhésion. Il est divisé en deux alinéas.

#### *Adhésion aux protocoles*

24. Au paragraphe 2.a, une disposition est ajoutée à l'article 59 de la Convention, afin de permettre à l'UE d'adhérer aux protocoles à la Convention. Afin de s'assurer que cette disposition puisse servir de base juridique pour l'adhésion aux protocoles, l'article 59, paragraphe 2.a, établit que les dispositions des protocoles relatives à la signature et à la ratification, à l'entrée en vigueur et aux fonctions du dépositaire<sup>14</sup> s'appliquent, *mutatis mutandis*, en cas d'adhésion de l'UE à ces protocoles.

#### *Statut de l'Accord d'adhésion*

25. L'article 59, paragraphe 2.b, de la Convention prévoit que l'Accord d'adhésion fait partie intégrante de la Convention. Cela permet de limiter les amendements à la Convention. Par exemple, des clauses d'attribution et d'interprétation, des dispositions sur les privilèges et immunités et sur la participation de l'UE au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe figurent dans l'Accord d'adhésion. Il convient aussi de noter que l'Accord d'adhésion ne contient pas de dispositions sur sa dénonciation. Puisque, après son entrée en vigueur, il sera partie intégrante de la Convention, il ne sera pas possible de le dénoncer séparément de la Convention ; inversement, la dénonciation de la Convention impliquera la dénonciation *ipso facto* de l'Accord d'adhésion. Dans la mesure où l'Accord continuera de produire des effets juridiques après l'adhésion de l'UE, ses dispositions sont soumises à l'interprétation de la Cour. Pour mettre en œuvre l'Accord d'adhésion, l'UE adoptera des règles juridiques internes régissant plusieurs questions, y compris le fonctionnement du mécanisme de codéfendeur. Le Règlement de la Cour sera également adapté.

#### *Effets de l'adhésion*

26. L'article 1, paragraphe 3, de l'Accord d'adhésion reflète les conditions prévues à l'article 2 du Protocole n° 8 au Traité de Lisbonne, selon lequel l'adhésion de l'UE n'affecte ni les compétences de l'UE ni les attributions de ses institutions. Cette disposition précise également le fait que l'adhésion à la Convention impose à l'UE des obligations en ce qui concerne les actes, les mesures ou les omissions de ses institutions, organes, organismes ou agences, ou de personnes agissant en leur nom.

27. Conformément au droit de l'UE, les actes d'un ou plusieurs États membres, ou de personnes agissant en leur nom, mettant en œuvre le droit de l'UE, y compris les décisions prises

<sup>14</sup> A savoir : l'article 6 du Protocole additionnel, l'article 7 du Protocole n° 4 (STE n° 46), les articles 7 à 9 du Protocole n° 6 (STE n° 114), les articles 8 à 10 du Protocole n° 7 (STE n° 117), les articles 4 à 6 du Protocole n° 12 (STE n° 177), et les articles 6 à 8 du Protocole n° 13 (STE n° 187).

par les institutions de l'UE en vertu du TUE et du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (ci-après dénommé le « TFUE »), sont imputés à l'État membre ou aux États membres en question. En particulier, lorsque des personnes employées ou nommées par un État membre agissent dans le cadre d'une opération à la suite d'une décision des institutions de l'UE, leurs actes, mesures et omissions sont imputés à l'État membre en question. L'imputation à un État membre n'empêche pas que l'UE puisse être tenue pour responsable en tant que codéfenderesse. En revanche, conformément au droit de l'UE, les actes, mesures ou omissions des institutions, organes, organismes ou agences de l'UE, ou de personnes agissant en leur nom, sont imputés à l'UE. Ce qui précède s'applique à des actes, à des mesures ou à des omissions quel que soit le contexte dans lequel ils ont lieu, y compris eu égard aux questions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE. Afin d'assurer une cohérence, des règles parallèles devraient s'appliquer aux fins du système de la Convention, conformément à l'article 1, paragraphe 4, de l'Accord d'adhésion.

28. Plus précisément, au sujet de l'imputation d'une action à une Haute Partie contractante ou bien à l'organisation internationale sous l'égide de laquelle l'action en question a été menée, dans aucune des affaires dans lesquelles la Cour a statué sur l'imputation d'actes ou de mesures extraterritoriaux pris par des Hautes Parties contractantes agissant dans le cadre d'une organisation internationale<sup>15</sup> il n'y a eu de règles spécifiques d'imputation, aux fins de la Convention, de ces actes ou mesures à l'organisation internationale en question ou à ses membres.

29. L'imputation d'un tel acte à un État membre de l'UE n'empêche pas que l'UE puisse devenir codéfenderesse dans la même affaire si les conditions prévues à l'article 3, paragraphe 2, sont remplies, qu'elle participe à la procédure conformément aux paragraphes pertinents du même article et à l'article 36, paragraphe 4, de la Convention, et qu'elle puisse être conjointement responsable de la violation découlant de cet acte, mesure ou omission, conformément à l'article 3, paragraphe 8.

30. Il convient également de noter que, puisque la Cour est compétente conformément à la Convention pour résoudre les litiges entre les personnes et les Hautes Parties contractantes (et les litiges entre Hautes Parties contractantes), et par conséquent pour interpréter des dispositions de la Convention, les décisions de la Cour dans les affaires dans lesquelles l'UE est partie seront contraignantes à l'égard des institutions de l'UE, y compris de la CJUE<sup>16</sup>.

#### *Amendements techniques à la Convention*

31. Trois clauses d'interprétation sont ajoutées à l'Accord d'adhésion. Cela permet d'éviter l'amendement des dispositions de fond de la Convention et des protocoles, et d'en préserver ainsi la lisibilité. Tous les protocoles prévoient que leurs dispositions de fond sont considérées comme des articles additionnels à la Convention, et que toutes les dispositions de la Convention s'appliquent en conséquence ; cela souligne le caractère accessoire des protocoles à la Convention. Il s'ensuit que les clauses d'interprétation générales ajoutées à la Convention s'appliqueront également aux protocoles sans qu'il soit nécessaire de les amender à cet effet.

32. En vertu du premier tiret de l'article 1, paragraphe 6, des termes faisant explicitement référence aux « États » en tant que Hautes Parties contractantes à la Convention (à savoir : « État », « États » ou « États parties ») devront être compris après l'adhésion comme s'appliquant à l'UE en tant que Haute Partie contractante. Le deuxième tiret du paragraphe 5 contient une liste d'autres termes qui se réfèrent de manière plus générale au concept d'« État » ou à certains

---

<sup>15</sup> Voir notamment *Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, Requête n° 71412/01, décision du 2 mai 2007, paragraphe 122 ; *Al-Jedda c. Royaume-Uni*, requête n° 27021/08, arrêt du 7 juillet 2011, paragraphe 76.

<sup>16</sup> Voir aussi, à cet égard, les Avis 1/91 du 14 décembre 1991 et 1/92 du 10 avril 1992 de la Cour de justice des Communautés européennes.

éléments de ce concept. L'inclusion des termes « droit national », « lois nationales », « instance nationale » et « internes » dans cette liste est justifiée dès lors que ces termes devraient être compris comme se référant à l'ordre juridique interne d'une Haute Partie contractante. L'inclusion du terme « administration de l'État » dans cette liste est justifiée dès lors que, conformément aux articles 298 et 336 du TFUE, les institutions, organes et organismes de l'UE s'appuient sur une administration et sur une fonction publique. Le dernier tiret du paragraphe 5 traite des termes contenus dans des dispositions de la Convention et de certains protocoles portant sur la justification de restrictions dont fait l'objet l'exercice de certains droits garantis par ces instruments (« sécurité nationale », « bien-être économique du pays », « intégrité territoriale » et « vie de la nation »). Ces termes seront compris comme concernant des situations se rapportant aux États membres de l'UE, individuellement ou collectivement, tant dans des procédures contre l'UE que dans des procédures contre ces États dans lesquelles l'UE est codéfenderesse. Concernant l'application à l'UE de l'expression « vie de la nation », il a été noté que cette expression pourrait être interprétée comme permettant à l'UE de prendre des mesures dérogeant à ses obligations en vertu de la Convention en relation avec des mesures prises par un de ses États membres en cas d'état d'urgence conformément à l'article 15 de la Convention.

33. L'article 1, paragraphe 6, constitue une clause d'interprétation additionnelle qui clarifie la manière dont l'expression « toute personne relevant de leur juridiction », figurant à l'article 1 de la Convention, s'appliquera à l'UE. Dès lors que la juridiction d'un État, au sens de l'article 1 de la Convention, est principalement territoriale, cette clause d'interprétation clarifie que l'UE est obligée de reconnaître les droits aux personnes sur les territoires des États membres de l'UE auxquels le TUE et le TFUE s'appliquent. Toutefois, la Cour a reconnu que, dans certaines circonstances exceptionnelles, une Haute Partie contractante peut exercer sa juridiction à l'extérieur de ses propres frontières<sup>17</sup>. Partant, lorsque la Convention est susceptible de s'appliquer à des personnes à l'extérieur des territoires des États membres de l'UE auxquels le TUE et le TFUE s'appliquent, la clause clarifie que ces personnes devraient être considérées comme relevant de la juridiction de l'UE seulement au cas où elles auraient relevé de la juridiction d'une Haute Partie contractante étatique si la violation alléguée en cause avait été imputable à cette Haute Partie contractante.

34. L'article 1, paragraphe 10, se réfère à certaines dispositions de la Convention et des protocoles dans lesquelles sont utilisés les termes « pays », « territoire » et « territoire d'un État ». Puisque l'UE n'est pas un pays ou un État et n'a donc pas son propre territoire, cette disposition clarifie que ces termes doivent être compris comme se référant à chacun des territoires des États membres de l'UE auxquels le TUE et le TFUE s'appliquent. Le champ d'application territoriale de ces traités, notamment pour ce qui concerne certains pays et territoires d'outre-mer, figure à l'article 52 du TUE et à l'article 355 du TFUE.

35. Certaines expressions figurant dans la Convention n'ont pas été ajoutées à la clause d'interprétation. Quant à l'expression « droit interne », figurant aux articles 41 et 52 de la Convention, une clause d'interprétation n'est pas considérée comme nécessaire, puisque cette expression pourrait également s'appliquer à l'UE en tant que Haute Partie contractante. Pour des raisons propres à l'ordre juridique spécifique de l'UE, le concept de citoyenneté de l'UE ne peut pas être assimilé au concept de nationalité exprimé aux articles 14 et 36 de la Convention, à l'article 3 du Protocole n° 4 et à l'article 1 du Protocole n° 12. De manière similaire, les termes « pays », figurant à l'article 4, paragraphe 3.b, de la Convention, « nations civilisées », figurant à l'article 7 de la Convention, ainsi que les termes « État », « territorial/e », « territoire » et « territoires », figurant aux articles 56 et 58 de la Convention et dans les dispositions correspondantes des protocoles<sup>18</sup>, ne nécessitent pas d'adaptation par effet de l'adhésion.

---

<sup>17</sup> Voir notamment, *Al-Skeini c. Royaume-Uni*, Requête n° 55721/07, arrêt de Grande Chambre du 7 juillet 2011, paragraphes 131-132 ; *Georgia c. Russie (II)*, Requête n° 38263/08, arrêt de Grande Chambre du 21 janvier 2021, paragraphe 81

<sup>18</sup> A savoir : l'article 4 du Protocole, l'article 5 du Protocole n° 4, l'article 5 du Protocole n° 6, l'article 6 du Protocole n° 7, l'article 2 du Protocole n° 12 et l'article 4 du Protocole n° 13.

Enfin, l'absence de référence au terme « État » figurant à l'article 2 du Protocole n° 6 (concernant la peine de mort en temps de guerre) est due au fait que l'UE n'a pas de compétence pour se servir de l'option prévue dans cette disposition.

36. L'article 1, paragraphe 8, vise à clarifier le fait que, par effet nécessaire de l'adhésion de l'UE à la Convention, les procédures devant la CJUE (comprenant à l'heure actuelle la Cour de justice et le Tribunal) ne doivent pas être interprétées comme constituant des procédures internationales d'enquête ou de règlement, dont la saisine rendrait une requête irrecevable conformément à l'article 35, paragraphe 2.b, de la Convention. A cet égard, il convient de noter aussi que, dans son arrêt dans l'affaire *Karoussiotis contre Portugal* (n° 23205/08 du 1<sup>er</sup> février 2011), la Cour a précisé que les procédures devant la Commission européenne conformément à l'article 258 du TFUE ne constituent pas non plus des procédures internationales d'enquête ou de règlement au sens de l'article 35, paragraphe 2.b, de la Convention.

37. Au sujet de l'article 55 de la Convention, qui exclut d'autres modes de règlement des différends concernant l'interprétation ou l'application de la Convention, les Parties conviennent que, pour ce qui concerne les États membres de l'UE, les procédures devant la CJUE ne constituent pas un « mode de règlement des différends » au sens prévu par l'article 55 de la Convention. Ainsi, l'article 55 de la Convention n'interdit pas l'application de la règle prévue par l'article 344 du TFUE.

38. Il est entendu par les Parties que l'article 53 de la Convention ne doit pas être interprété comme empêchant les Hautes Parties contractantes d'appliquer conjointement un niveau commun juridiquement contraignant de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à condition qu'il ne soit pas inférieur au niveau de protection garanti par les droits et libertés définis dans la Convention et, le cas échéant, ses protocoles, tels qu'interprétés par la Cour. Un tel accord peut découler de la coopération internationale ou européenne (comme, par exemple, le droit de l'UE qui régit les relations entre les États membres de l'UE). À cet égard, il convient de noter que la Convention n'empêche pas, mais n'oblige pas non plus, les Hautes Parties contractantes à accorder aux droits et libertés qu'elle garantit une protection plus étendue que celle qu'elle met en œuvre (voir l'affaire *M.N. et autres c. Belgique*, no. 3599/18, décision de Grande Chambre du 5 mai 2020, paragraphe 140).

39. Enfin, un amendement technique de l'article 59, paragraphe 5, de la Convention tient compte de l'adhésion de l'UE aux fins des notifications du Secrétaire Général.

## **Article 2 – Réserves à la Convention et à ses protocoles**

40. L'UE devrait adhérer à la Convention, dans la mesure du possible, sur un pied d'égalité avec les autres Hautes Parties contractantes. Ainsi, les conditions applicables aux autres Hautes Parties contractantes concernant les réserves, les déclarations et les dérogations en vertu de la Convention devraient s'appliquer aussi à l'UE. Pour des raisons de sécurité juridique, il est toutefois convenu d'inclure dans l'accord d'adhésion une disposition (article 2, paragraphe 1) autorisant l'UE à formuler des réserves conformément à l'article 57 de la Convention aux mêmes conditions que toute autre Haute Partie contractante. Toute réserve devrait être conforme aux normes pertinentes du droit international.

41. Puisque le libellé actuel de l'article 57 de la Convention se réfère uniquement aux « États », des adaptations techniques au texte du paragraphe 1 de cette disposition sont nécessaires afin de permettre à l'UE de formuler des réserves conformément à cette disposition (voir l'article 2, paragraphe 2, de l'Accord d'adhésion). L'expression « droit de l'Union européenne » couvre le TUE, le TFUE ou toute autre disposition ayant la même valeur juridique conformément à ces instruments (le « droit primaire » de l'UE), ainsi que les dispositions juridiques figurant dans des actes des institutions de l'UE (le « droit dérivé » de l'UE).

42. Conformément à l'article 1, paragraphe 1, de l'Accord d'adhésion, l'UE adhère à la Convention, au Protocole additionnel et au Protocole n° 6 à la Convention. L'UE peut formuler des réserves à la Convention et au Protocole additionnel, mais pas au Protocole n° 6, conformément à son article 4. Lors de l'éventuelle adhésion de l'UE aux autres protocoles existants ou à venir, la possibilité de formuler des réserves sera régie par l'article 57 de la Convention et par les dispositions pertinentes de ces protocoles.

43. L'article 2, paragraphe 1, de l'Accord d'adhésion donne à l'UE la possibilité de formuler ses réserves à la Convention soit au moment de la signature de l'Accord d'adhésion, soit au moment d'exprimer son consentement à être liée par les dispositions de l'Accord d'adhésion. Aux fins de leur validité, les réserves à la Convention formulées au moment de la signature de l'Accord d'adhésion devront, conformément à l'article 23 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, être confirmées au moment d'exprimer le consentement à être lié par les dispositions de l'Accord d'adhésion.

44. Le mécanisme de codéfendeur prévu à l'article 3 de l'Accord d'adhésion est un élément nouvellement introduit dans le système de la Convention. Par conséquent, l'article 2, paragraphe 3, de l'Accord d'adhésion précise que les réserves formulées en vertu de l'article 57 de la Convention par une Haute Partie contractante qui est codéfenderesse à la procédure conservent leurs effets dans le cadre de ce mécanisme. À cet égard, il convient de rappeler que les requêtes portant sur une disposition de la Convention à l'égard de laquelle une Haute Partie contractante a formulé une réserve sont déclarées incompatibles *ratione materiae* avec la Convention en ce qui concerne cette Partie<sup>19</sup>, à condition que la question relève du champ d'application de la réserve<sup>20</sup> et que celle-ci soit considérée comme valide par la Cour aux fins de l'article 57 de la Convention<sup>21</sup>. Une réserve formulée par une Haute Partie contractante codéfenderesse en vertu de l'article 57 de la Convention peut, par conséquent, exclure la possibilité de conclure à la responsabilité conjointe de cette dernière avec la Haute Partie contractante défenderesse en vertu de l'article 3, paragraphe 8, de l'Accord d'adhésion. Toutefois, la responsabilité de la partie défenderesse qui n'a pas formulé de réserve demeure.

### **Article 3 – Mécanisme de codéfendeur**

45. Un nouveau mécanisme est introduit afin de permettre à l'UE de devenir codéfenderesse dans une procédure contre un ou plusieurs de ses États membres et, de manière similaire, de permettre aux États membres de l'UE de devenir codéfendeurs dans une procédure contre cette dernière.

#### *Raisons de l'introduction du mécanisme*

46. Ce mécanisme est considéré comme nécessaire pour tenir compte de la situation spécifique de l'UE, en tant qu'entité non étatique avec un ordre juridique autonome, qui adhère à la Convention aux côtés de ses États membres. L'une des caractéristiques spécifiques du système juridique de l'UE est le fait que les actes adoptés par les institutions de l'UE peuvent être mis en œuvre par ses États membres et – inversement – que les dispositions des traités sur lesquels l'UE se fonde, adoptées par les États membres, peuvent être mises en œuvre par les institutions, organes, organismes ou agences de l'UE. Avec l'adhésion de l'UE, une situation unique pour le système de la Convention pourrait se créer, dans laquelle un acte juridique est adopté par une Haute Partie contractante et mis en œuvre par une autre.

---

<sup>19</sup> Benavent Díaz c. Espagne, requête n° 46479/10, décision du 31 janvier 2017, paragraphes 53 et 64 ; Kozlova et Smirnova c. Lettonie, requête n° 57381/00, décision du 23 octobre 2001.

<sup>20</sup> Göktaş c. France, requête n° 33402/96, arrêt du 2 juillet 2002, paragraphe 51.

<sup>21</sup> Grande Stevens et autres c. Italie, requête n° 18640/10, arrêt du 4 mars 2014, paragraphes 206 à 211.

47. Le nouvel article 36, paragraphe 4, de la Convention prévoit que le codéfendeur a le statut de partie à l'affaire. Si la Cour constate une violation de la Convention, le codéfendeur sera également lié par les obligations découlant de l'article 46 de la Convention. Le mécanisme de codéfendeur n'est donc pas un privilège procédural pour l'UE ou pour ses États membres, mais un moyen d'éviter toute lacune dans le système de la Convention liée à la participation, à la responsabilité et à l'opposabilité. Cela correspond au but ultime de l'adhésion de l'UE, dans l'intérêt de la bonne administration de la justice.

48. Quant à la position du requérant, le nouvel article 36, paragraphe 4, de la Convention prévoit que la recevabilité d'une requête est examinée indépendamment de la participation d'un codéfendeur à la procédure. Cette disposition assure ainsi qu'une requête ne sera pas déclarée irrecevable en raison de la participation du codéfendeur, notamment par rapport à l'obligation d'épuiser les voies de recours internes prévue à l'article 35, paragraphe 1, de la Convention. De plus, les requérants pourront soumettre leurs commentaires à la Cour dans chaque affaire avant qu'une décision d'associer un codéfendeur à la procédure soit prise (voir ci-après, paragraphes 60 à 63).

49. L'introduction du mécanisme de codéfendeur est aussi pleinement conforme à l'article 1.b du Protocole n° 8 au Traité de Lisbonne, selon lequel l'Accord d'adhésion doit prévoir « les mécanismes nécessaires pour garantir que [...] les recours individuels soient dirigés correctement contre les États membres et/ou l'Union, selon le cas ». Pour utiliser le langage de ce protocole, le mécanisme de codéfendeur donne l'opportunité de « corriger » les requêtes de deux façons, décrites ci-après.

#### *Situations dans lesquelles le mécanisme de codéfendeur peut s'appliquer*

50. Le mécanisme permettra à l'UE de devenir codéfenderesse dans des affaires dans lesquelles le requérant a dirigé sa requête seulement contre un ou plusieurs États membres de l'UE. De manière similaire, il permettra aux États membres de l'UE de devenir codéfendeurs dans des affaires dans lesquelles le requérant a dirigé sa requête seulement contre l'UE.

51. Lorsqu'une requête est dirigée à la fois contre l'UE et un de ses États membres, le mécanisme s'appliquera aussi si l'UE ou son État membre n'est pas la partie qui a agi ou qui a omis d'agir à l'égard du requérant, mais la partie qui a établi la base juridique de l'acte ou de l'omission. Dans ce cas, le mécanisme de codéfendeur permettra que la requête ne soit pas déclarée irrecevable par rapport à cette partie en tant qu'incompatible *ratione personae*.

52. Dans des affaires dans lesquelles le requérant allègue de violations distinctes à l'encontre de l'UE et d'un ou plusieurs de ses États membres séparément, le mécanisme de codéfendeur ne s'appliquera pas.

#### *La tierce intervention et le mécanisme de codéfendeur*

53. Le mécanisme de codéfendeur est différent de la tierce intervention prévue à l'article 36, paragraphe 2, de la Convention. Cette dernière se limite à donner à une partie tierce (que ce soit une Haute Partie contractante à la Convention ou, par exemple, un autre sujet de droit international ou une organisation non gouvernementale) la possibilité de présenter des observations écrites et de prendre part aux audiences dans une affaire devant la Cour, mais la partie tierce ne devient pas partie à l'affaire et n'est pas liée par l'arrêt. Le codéfendeur devient, au contraire, pleinement partie à l'affaire et sera, par conséquent, lié par l'arrêt. L'introduction du mécanisme de codéfendeur ne devrait donc pas être considérée comme excluant la possibilité pour l'UE de participer en tant que tiers intervenant dans la procédure, lorsque les conditions pour l'application du mécanisme de codéfendeur ne sont pas remplies.

54. La tierce intervention peut souvent demeurer la manière la plus appropriée d'impliquer l'UE dans une affaire. Par exemple, si une requête est dirigée contre un État associé à une partie de l'ordre juridique de l'UE par le biais d'un accord international séparé (par exemple les Accords de Schengen, de Dublin ou l'Accord sur l'Espace économique européen) en relation avec des obligations découlant d'un tel accord, la tierce intervention sera la seule manière pour l'UE de participer à la procédure. La question de la demande de l'UE d'être autorisée à intervenir dans ces affaires sera traitée dans des mémorandums d'accord séparés entre l'UE et les États concernés, à leur demande.

#### *Les conditions d'application du mécanisme de codéfendeur*

55. Afin d'identifier les affaires impliquant le droit de l'UE dans lesquelles le mécanisme de codéfendeur pourrait s'appliquer, les paragraphes 2 et 3 de l'article 3 de l'Accord d'adhésion prévoient deux tests. Ces tests s'appliquent en tenant compte des dispositions du droit de l'UE, tel qu'interprété par les tribunaux compétents. Le fait que la violation alléguée puisse découler d'une obligation positive en vertu de la Convention n'affecte pas l'application de ces tests. Ces derniers couvrent aussi des affaires dans lesquelles la requête est dirigée dès le début à la fois contre l'UE et contre un ou plusieurs de ses États membres (article 3, paragraphe 4, de l'Accord d'adhésion).

56. Dans le cas de requêtes notifiées à un ou plusieurs États membres de UE, mais pas à l'UE elle-même (paragraphe 2), les conditions d'application sont satisfaites s'il apparaît que la violation alléguée notifiée par la Cour met en cause la compatibilité d'une disposition du droit (primaire ou dérivé) de l'UE, y compris les décisions prises sur la base du TUE et du TFUE, avec les droits en question garantis par la Convention ou par les protocoles auxquels l'UE a adhéré. Tel serait le cas, par exemple, si la violation alléguée n'avait pu être évitée par un État membre qu'en ne respectant pas une obligation découlant du droit de l'UE (par exemple lorsqu'une disposition du droit de l'UE ne laisse aucune discrétion à un État membre concernant son application au niveau national).

57. Dans le cas de requêtes notifiées à l'UE, mais pas à l'un ou plusieurs de ses États membres (paragraphe 3), ces derniers peuvent devenir codéfendeurs s'il apparaît que la violation alléguée notifiée par la Cour met en cause la compatibilité avec les droits de la Convention en question d'une disposition du droit primaire de l'UE.

58. Sur la base de la jurisprudence pertinente de la Cour, il est attendu que ce mécanisme ne s'applique que dans un nombre limité d'affaires.

#### *Description de la procédure dans le cadre du mécanisme de codéfendeur*

59. L'introduction d'un mécanisme de codéfendeur n'altérera pas la pratique courante selon laquelle la Cour procède à un examen préliminaire des requêtes, par effet duquel de nombreuses requêtes manifestement mal fondées ou autrement irrecevables ne sont pas notifiées. Ainsi, le mécanisme de codéfendeur devrait s'appliquer uniquement aux affaires notifiées à une Haute Partie contractante<sup>22</sup>. L'article 3, paragraphe 5, de l'Accord d'adhésion décrit la procédure et les conditions pour l'application du mécanisme de codéfendeur, en vertu desquelles une Haute Partie contractante devient codéfenderesse soit en acceptant une invitation de la Cour, soit sur décision de la Cour à la suite de la demande de la Haute Partie contractante elle-même. Les paragraphes suivants visent simplement à illustrer cette disposition. Pour les affaires que la Cour notifie, la procédure suit initialement les informations fournies par le requérant dans sa requête.

---

<sup>22</sup> Le terme « notifié » se réfère à la procédure par laquelle, conformément à l'article 54, paragraphe 2, lettre b du Règlement de la Cour, la Cour donne connaissance d'une requête au défendeur.

*A. Requêtes dirigées contre un ou plusieurs États membres de l'Union européenne, mais pas contre l'Union européenne elle-même (ou vice versa)*

60. Dans les affaires dans lesquelles la requête est dirigée contre un ou plusieurs États membres de l'UE, mais pas contre l'UE elle-même, cette dernière peut, si les critères énoncés à l'article 3, paragraphe 2, de l'Accord d'adhésion sont remplis, déclencher le mécanisme de codéfendeur en demandant à se joindre à la procédure en tant que codéfenderesse. Lorsque la requête est dirigée contre l'UE, mais pas contre un ou plusieurs de ses États membres, les États membres de l'UE peuvent, si les critères énoncés à l'article 3, paragraphe 3, de l'Accord d'adhésion sont remplis, déclencher le mécanisme de codéfendeur en demandant à se joindre à la procédure en tant que codéfendeurs. Cela devrait se faire en temps utile, une fois que l'UE a reçu les informations pertinentes.

61. Déterminer si les conditions matérielles de mise en œuvre du mécanisme de codéfendeur dans les deux scénarios (article 3, paragraphes 2 et 3) sont remplies présuppose une évaluation des règles applicables du droit de l'UE régissant la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres. Par conséquent, en cas de demande d'une Haute Partie contractante de se joindre à la procédure en tant que codéfenderesse, la Cour admettra la codéfenderesse si, suite à une évaluation par l'UE des conditions matérielles d'application du mécanisme de codéfendeur sur la base du droit de l'UE applicable, ces conditions sont remplies. Les conclusions de l'évaluation par l'UE seront considérées comme déterminantes et faisant autorité. Lorsqu'elle admet un codéfendeur, la Cour conserve toutefois un pouvoir discrétionnaire pour tous les autres aspects de la procédure, par exemple en ce qui concerne la décision de la Cour d'accorder l'aide juridictionnelle au requérant à la lumière du déclenchement du mécanisme de codéfendeur.

62. De plus, lorsqu'elle notifie une violation alléguée ou à un stade ultérieur de la procédure, la Cour peut inviter une Haute Partie contractante à intervenir dans la procédure en tant que codéfenderesse. Dans ce cas, l'acceptation de l'invitation par cette Haute Partie contractante dans un délai fixé par la Cour est une condition nécessaire pour que cette dernière devienne codéfenderesse. Cela reflète le fait que la requête initiale n'était pas adressée contre le codéfendeur potentiel et qu'aucune Haute Partie contractante ne peut être contrainte de devenir partie à l'instance dans une affaire qui n'a pas été dirigée contre elle dans la requête originale. L'UE ou ses États membres, selon le cas, accepteront toutefois de devenir codéfendeur si l'évaluation motivée de l'UE conclut que les conditions matérielles pour l'application du mécanisme de codéfendeur sont remplies.

63. L'évaluation de l'UE doit être communiquée à la Cour par le biais d'une déclaration écrite motivée, que cette évaluation fasse suite à une invitation ou qu'elle serve de base à une demande. En cas d'invitation, elle devrait être fournie indépendamment du fait que cette invitation soit acceptée ou refusée. Il est entendu que la Cour ne lancera une telle invitation que dans les cas qu'elle jugera appropriés à la lumière des circonstances particulières de l'affaire. La Cour en informera les autres parties et fixera un bref délai pour d'éventuels commentaires. Lorsque le requérant a formulé des observations sur les conditions matérielles d'application du mécanisme de codéfendeur, la Cour en informe l'UE et lui octroie un bref délai pour lui donner la possibilité de reconsidérer son évaluation à la lumière de ces observations. Les principes énoncés au paragraphe 61 restent applicables.

64. L'admission du codéfendeur est une question de procédure préalable et doit donc être distinguée de la décision de la Cour sur le fond de la requête, sur laquelle l'évaluation susmentionnée n'aura naturellement aucune incidence.

### *B. Requêtes dirigées à la fois contre l'UE et contre un ou plusieurs de ses États membres*

65. Dans une affaire dirigée contre et notifiée à la fois à l'UE et à un ou plusieurs de ses États membres en relation avec au moins une violation alléguée, le statut d'un défendeur peut être modifié en celui de codéfendeur si les conditions du paragraphe 2 ou du paragraphe 3 de la présente disposition sont remplies (article 3, paragraphe 4). La procédure décrite dans les paragraphes ci-dessus s'applique *mutatis mutandis*.

#### *Fin du mécanisme de codéfendeur*

66. Au cours de la procédure, il peut apparaître que les conditions matérielles de mise en œuvre du mécanisme de codéfendeur prévues à l'article 3, paragraphes 2 ou 3, selon le cas, ne sont plus applicables. Dans ces circonstances, il n'y aurait plus de raison légitime de poursuivre la mise en œuvre du mécanisme de codéfendeur, car la bonne administration de la justice n'exigerait pas qu'une Haute Partie contractante soit maintenue comme codéfenderesse si elle n'est ni responsable d'une violation ni capable d'y remédier. Sur cette base, l'article 3, paragraphe 6, prévoit la possibilité de mettre fin au mécanisme de codéfendeur. Cette clôture représente en principe l'*actus contrarius* de l'application initiale de ce mécanisme. Par conséquent, la Cour se prononcera en fonction d'une nouvelle évaluation par l'UE - à fournir par une déclaration écrite motivée - des conditions matérielles d'application du mécanisme de codéfendeur sur la base du droit de l'UE applicable, dont la conclusion sera considérée comme déterminante et faisant autorité.

67. L'article 3, paragraphe 6, exige que le point de vue du requérant soit entendu. À cette fin, la Cour informera le requérant de l'évaluation et fixera un bref délai pour d'éventuelles commentaires. La Cour soumettra ces commentaires à l'UE et fixera un bref délai pour donner à l'UE la possibilité de reconsidérer son évaluation à la lumière de ces commentaires. Il ne peut être mis fin au mécanisme de codéfendeur pour d'autres raisons que le fait que les conditions matérielles d'application du mécanisme ne sont plus réunies.

#### *Informations concernant les cas potentiels de codéfendeurs*

68. L'article 3, paragraphes 2 et 3, de l'Accord d'adhésion dispose que la Cour met à la disposition de l'UE les informations concernant toutes les affaires communiquées à ses États membres et met à la disposition de ces derniers les informations concernant toutes les affaires communiquées à l'UE. L'objectif de ces dispositions est de s'assurer que l'UE et ses États membres seront en mesure de déterminer dans quelles affaires il convient d'engager le mécanisme de codéfendeur, et dans les procédures auxquelles l'UE deviendrait codéfenderesse, d'identifier dans lesquelles de ces affaires il convient d'engager la procédure d'implication préalable au titre de l'article 3, paragraphe 7.

#### *Règlements amiables*

69. Dans le cas de règlements amiables aux termes de l'article 39 de la Convention, l'accord à la fois du défendeur et du codéfendeur est nécessaire.

#### *Déclarations unilatérales*

70. Les déclarations unilatérales pour une violation dont le défendeur et le codéfendeur sont responsables nécessitent l'accord de ces deux parties.

*Effets du mécanisme de codéfendeur*

71. Comme déjà indiqué, le fait que les actes adoptés par les institutions de l'UE puissent être appliqués par ses États membres, et que – inversement – les dispositions des traités fondateurs de l'UE établies par ses États membres puissent être appliquées par les institutions, les organes, les organismes ou les agences de l'UE constitue une spécificité de l'ordre juridique de l'UE. De ce fait, la Cour, dans son arrêt, tient le défendeur et le(s) codéfendeur(s) conjointement responsables d'une violation alléguée pour laquelle une Haute Partie contractante est devenue codéfenderesse et communique son arrêt aux parties. Ceci est sans préjudice de l'article 2, paragraphe 3, du présent Accord sur les réserves formulées par les Hautes Parties contractantes conformément à l'article 57 de la Convention.

*Renvoi devant la Grande Chambre*

72. Toute Partie peut demander le renvoi d'une affaire devant la Grande Chambre conformément à l'article 43 de la Convention ; le défendeur pourra donc formuler cette demande sans le consentement préalable du codéfendeur, et vice versa. Des règles internes à l'UE pourront toutefois définir les conditions d'une telle demande. Si la demande de renvoi est acceptée, la Grande Chambre réexamine l'affaire dans son ensemble, c'est-à-dire à l'égard de toutes les violations alléguées examinées par la Chambre et à l'égard de toutes les Parties à l'instance.

*Non-rétroactivité du mécanisme*

73. L'article 3, paragraphe 9, de l'Accord d'adhésion prévoit que le mécanisme de codéfendeur s'applique uniquement à l'égard des requêtes introduites à partir de la date d'adhésion de l'UE à la Convention (à savoir la date d'entrée en vigueur de l'Accord d'adhésion), y compris aux requêtes concernant des actes d'États membres de l'UE fondés sur du droit de l'UE entré en vigueur avant l'adhésion de l'UE à la Convention.

*Implication préalable de la CJUE dans les affaires dans lesquelles l'UE est codéfenderesse*

74. Les affaires dans lesquelles l'UE peut être codéfenderesse ont leur origine dans des requêtes individuelles concernant des actes ou omissions des États membres de l'UE. Le requérant devra en premier lieu épuiser les voies de recours internes disponibles dans les juridictions nationales de l'État membre défendeur. Ces juridictions nationales peuvent, et dans certains cas doivent, saisir la CJUE d'un renvoi préjudiciel portant sur l'interprétation et/ou la validité d'une disposition litigieuse du droit de l'UE (article 267 du TFUE). Puisque les parties à l'affaire ne peuvent, devant les juridictions nationales, que suggérer un tel renvoi, cette procédure ne peut pas être considérée comme une voie de recours à épuiser par le requérant avant de saisir la Cour. Or, s'il n'était pas procédé à un tel renvoi préjudiciel, la Cour serait appelée à se prononcer sur la conformité d'un acte de l'UE avec les droits de l'homme, sans que la CJUE ait eu l'occasion de le faire, en statuant, selon les cas, sur la validité ou sur l'interprétation d'une disposition du droit dérivé ou sur l'interprétation d'une disposition du droit primaire.

75. Même s'il est attendu que cette situation se produit rarement, il est considéré souhaitable de mettre en place une procédure interne à l'UE susceptible de garantir que la CJUE a l'opportunité d'examiner la compatibilité de la disposition du droit de l'UE qui est à l'origine de sa participation en tant que codéfenderesse avec les droits en question garantis par la Convention ou par les protocoles auxquels l'UE a adhéré (l'« implication préalable de la CJUE »).

76. La détermination de la nécessité d'initier l'implication préalable de la CJUE en vertu de l'article 3, paragraphe 7, dépend d'un constat de l'UE selon lequel la CJEU a déjà procédé ou non à l'examen décrit au paragraphe 75. Ce constat de l'UE sera considéré comme déterminant et faisant autorité, comme dans les cas des conclusions en vertu desquelles le mécanisme de codéfendeur est initié conformément à la procédure prévue à l'article 3, paragraphe 5. Dans la mesure du possible, l'UE examinera la nécessité d'engager la procédure d'implication préalable au moment de l'examen de la nécessité de déclencher le mécanisme de codéfendeur.

77. Si l'implication préalable de la CJUE est engagée, examiner la compatibilité de la disposition avec la Convention signifie statuer sur la validité ou l'interprétation d'une disposition juridique contenue dans des actes des institutions, organes, organismes ou agences de l'UE, ou sur l'interprétation d'une disposition du TUE, du TFUE ou de toute autre disposition ayant la même valeur juridique en vertu de ces instruments. La CJUE n'examine pas l'acte ou l'omission faisant grief au requérant, mais sa base juridique dans le droit de l'UE. L'évaluation doit avoir lieu avant que la Cour ne se prononce sur le fond de la requête. Cette procédure, qui s'inspire du principe de subsidiarité, ne s'applique qu'aux affaires dans lesquelles l'UE a le statut de codéfenderesse. La procédure d'implication préalable ne s'applique pas à une procédure devant la Cour qui a été initiée par une demande d'avis consultatif formulée par une plus haute juridiction d'un État membre de l'UE conformément au Protocole n° 16 à la Convention. Il est entendu que les parties concernées – y compris le requérant, qui aura la possibilité d'obtenir une assistance juridique – auront la possibilité de présenter des observations dans le cadre de la procédure devant la CJUE.

78. L'implication préalable de la CJUE ne supprime pas le contrôle de la Cour sur ses procédures et n'affecte pas non plus les pouvoirs et la compétence de la Cour, y compris celui de statuer définitivement sur la question de savoir s'il y a eu violation de la Convention. L'examen de la CJUE ne lie pas la Cour.

79. L'examen du fond de la requête par la Cour ne devrait pas reprendre avant que les parties et les éventuels tiers intervenants aient été en mesure d'apprécier utilement les conséquences à tirer de la décision de la CJUE. Afin de ne pas prolonger indûment la procédure devant la Cour, l'UE doit s'assurer que la décision sera rendue rapidement. A cet égard, il a été observé qu'une procédure accélérée devant la CJUE existe déjà et que la CJUE peut statuer, conformément à cette procédure, en six à huit mois.

#### **Article 4 – Affaires entre les Parties**

80. Une fois que l'UE sera partie à la Convention, tous les États parties à la Convention pourront présenter une affaire contre l'UE, et inversement, en vertu de l'article 33 de la Convention, sous réserve du principe énoncé à l'article 4, paragraphe 3, de l'Accord d'adhésion.

81. Dans le texte de l'article 33 de la Convention, le terme « Haute Partie contractante » est utilisé. Modifier le titre en « Affaires entre les Parties » assure la correspondance avec le contenu de l'article 33 après l'adhésion de l'UE. Pour des raisons de cohérence, la référence aux « requêtes étatiques » figurant à l'article 29, paragraphe 2, de la Convention est aussi corrigée.

82. L'article 4, paragraphe 3, prévoit que l'UE et ses États membres ne se prévalent pas de l'article 33 de la Convention dans leurs relations mutuelles. Cette disposition s'applique aux litiges entre les États membres de l'UE et l'UE, ainsi qu'aux litiges entre les États membres de l'UE dans la mesure où le litige concerne l'interprétation ou l'application du droit de l'UE. Le fait que la Convention fera partie intégrante du droit de l'UE après son adhésion ne signifie pas qu'une requête entre Parties, introduite par un État membre de l'UE alléguant une violation de la Convention par un autre État membre, impliquera nécessairement l'interprétation ou l'application du droit de l'UE.

83. Cette disposition a pour but de garantir que, en ce qui concerne l'article 33 de la Convention, l'adhésion de l'UE à la Convention n'affecte pas les obligations des États membres

de l'UE en vertu du droit de l'UE. Dans la mesure où ces litiges entre Parties concernent l'interprétation et l'application du droit de l'UE, il découle de l'article 344 du TFUE (auquel l'article 3 du Protocole n° 8 au Traité de Lisbonne fait référence) que les États membres de l'UE « s'engagent à ne pas soumettre un différend relatif à l'interprétation ou à l'application des traités à un mode de règlement autre que ceux prévus par ceux-ci ». Lorsque seule une partie de la requête relève du champ d'application de l'article 344 du TFUE et que le reste de la requête peut être traité comme un litige distinct (une « requête mixte »), le principe énoncé au paragraphe 3 ne s'applique pas à cette dernière partie de la requête.

84. Bien que l'on puisse s'attendre à ce que les Hautes Parties contractantes concernées agissent conformément à l'article 344 du TFUE, l'article 4, paragraphe 4, contient une clause de sauvegarde qui permettrait à l'UE de demander un délai suffisant pour évaluer si – et si oui, pour les requêtes mixtes, dans quelle mesure – un litige concerne l'interprétation ou l'application du droit de l'UE. Il est prévu qu'en vertu de l'article 3, paragraphes 2 et 3, la Cour fournisse des informations sur les requêtes tant individuelles qu'entre Parties. La nécessité d'éviter tout retard excessif dans les procédures pendantes devant la Cour suggère que l'UE accorderait une priorité haute à la procédure d'évaluation. L'UE devrait également veiller à ce que la conclusion de l'évaluation soit dûment motivée.

85. L'article 4, paragraphes 3 et 4, ne concerne pas les affaires entre Parties entre des Hautes Parties contractantes qui ne sont pas membres de l'UE et des États membres de l'UE ou l'UE. En outre, les affaires entre États membres de l'UE qui ne concernent pas le droit de l'UE ne sont pas non plus concernées par l'article 4, paragraphe 3.

#### **Article 5 – Demandes d'avis consultatif au titre du Protocole n° 16 à la Convention**

86. L'article 5 concilie le système juridictionnel de l'UE, composé des juridictions des États membres de l'UE et des juridictions de l'UE, avec le mécanisme d'avis consultatif établi par le Protocole n° 16. Cette clause a pour effet d'exclure le recours à la procédure d'avis consultatif devant la Cour lorsque le droit de l'UE, tel qu'interprété par la CJUE, impose à une juridiction de soumettre à la CJUE une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 du TFUE. La décision finale dans la procédure dans laquelle la CJUE a rendu une décision préjudicielle serait toujours soumise au contrôle de la Cour en cas de requête individuelle au titre de l'article 34 de la Convention. L'article 5 n'affecte pas la prérogative des plus hautes juridictions désignées par les États membres de l'UE qui ont ratifié le Protocole de demander des avis consultatifs à la Cour sur toute question qui ne relève pas du champ d'application du droit de l'UE.

#### **Article 6 - Confiance mutuelle en vertu du droit de l'Union européenne**

87. Le principe de la confiance mutuelle qui relève du droit de l'UE permet la création et le maintien d'un espace sans frontières intérieures au sein de l'UE. Selon la jurisprudence de la CJUE, ce principe signifie que, dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'UE, les États membres de l'UE sont tenus de considérer, sauf dans des circonstances exceptionnelles, que les droits fondamentaux ont été respectés par les autres États membres de l'UE (voir Cour de justice de l'Union européenne, *Aranyosi (C-404/15) et Căldăraru (C-659/15 PPU)*, arrêt du 5 avril 2016, paragraphe 78). La confiance mutuelle peut également être pertinente pour les États non-membres de l'UE dans le cadre d'accords bilatéraux conclus avec l'UE.

88. Pour sa part, la Cour est consciente, dans sa jurisprudence, de l'importance des mécanismes de reconnaissance mutuelle au sein de l'UE et de la confiance mutuelle qu'ils nécessitent (voir *Avotins c. Lettonie*, n° 17502/07, arrêt de Grande Chambre du 23 mai 2016, paragraphes 113-116). La Cour a constaté une convergence accrue entre sa propre jurisprudence et celle de la CJUE en ce qui concerne les limites au fonctionnement des mécanismes de reconnaissance mutuelle à la lumière d'un risque réel et individualisable de violation de l'article 3 de la Convention (*Bivolaru et Moldovan c. France*, nos 40324/16 et

12623/17, arrêt du 25 mars 2021, paragraphe 114). S'agissant des mécanismes de reconnaissance mutuelle prévus par le droit de l'UE, la Cour a estimé qu'elle doit vérifier que le principe de confiance mutuelle n'est pas appliqué de manière automatique et mécanique au détriment des droits de l'homme (*Avotins c. Lettonie*, précité, paragraphe 116 ; *Bivolaru et Moldovan c. France*, précité, paragraphes 100-101).<sup>23</sup>

### **Article 7 – Election des juges**

89. Il est convenu que, aux fins de l'Accord d'adhésion, lorsque l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe exerce ses fonctions conformément à l'article 22 de la Convention, qui sont limitées à l'élection des juges, une délégation du Parlement européen a le droit de participer, avec droit de vote, aux séances de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et de ses organes pertinents. Il a été considéré approprié que le Parlement européen ait droit au même nombre de représentants au sein de l'Assemblée parlementaire que les États qui ont droit au nombre le plus élevé de représentants, conformément à l'article 26 du Statut.

90. Les modalités de la participation du Parlement européen aux travaux de l'Assemblée parlementaire et de ses organes pertinents, aux fins indiquées au paragraphe 89 ci-dessus, seront définies par l'Assemblée parlementaire en coopération avec le Parlement européen, conformément aux dispositions de l'Accord d'adhésion. Ces modalités seront reflétées dans les règles internes de l'Assemblée parlementaire. Les modalités de sélection de la liste des candidats au titre de l'UE à soumettre à l'Assemblée parlementaire seront définies par des règles internes à l'UE. Ces règles internes de l'UE seront conformes aux modalités définies par les instruments pertinents adoptés au sein du Conseil de l'Europe, en particulier la Résolution CM/Res(2010)26 du Comité des Ministres sur la création d'un Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juge à la Cour européenne des droits de l'homme et les Lignes Directrices CM(2012)40 du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme.

91. Il n'est pas nécessaire d'amender la Convention pour permettre l'élection d'un juge au titre de l'UE, puisque l'article 22 prévoit qu'un juge est élu au titre de chaque Haute Partie contractante. Comme indiqué à l'article 21, paragraphes 2 et 3, de la Convention, les juges de la Cour sont indépendants et agissent à titre individuel. Le juge élu au titre de l'UE participera aux travaux de la Cour à égalité avec les autres juges et aura le même statut et les mêmes attributions qu'eux.

### **Article 8 – Participation de l'Union européenne aux réunions du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe**

#### *Participation dans le cadre des fonctions prévues explicitement par la Convention*

92. La Convention attribue explicitement au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe un certain nombre de fonctions, dont la principale est la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, conformément à l'article 46 de la Convention, et des termes des règlements amiables, conformément à l'article 39 de la Convention. Le Comité des Ministres a aussi le pouvoir de demander à la Cour des avis consultatifs sur l'interprétation de la Convention et de ses protocoles (article 47 de la Convention) et de réduire, à la demande de l'assemblée plénière de la Cour, le nombre de juges des chambres (article 26, paragraphe 2, de la Convention). Après l'entrée en vigueur de l'Accord d'adhésion, l'UE aura le droit de participer, avec droit de vote, aux réunions du Comité des Ministres lorsqu'il prendra des décisions conformément à ces dispositions. Elle disposera d'une voix, comme les autres Hautes Parties contractantes.

---

<sup>23</sup> Dans ces arrêts, la Cour a traité du mandat d'arrêt européen (*Bivolaru et Moldovan*) et de la reconnaissance et de l'exécution des jugements en matière civile et commerciale (*Avotins*).

93. Jusqu'à présent, la Convention ne contenait pas de dispositions spécifiques concernant l'adoption des protocoles. A la suite de l'adhésion de l'UE à la Convention, il est cohérent avec les principes de l'Accord d'adhésion et ceux de la Convention de Vienne sur le droit des traités (notamment son article 39<sup>24</sup>) de faire en sorte que l'UE puisse participer, sur un pied d'égalité avec les autres Hautes Parties contractantes, à la prise de décision au sein du Comité des Ministres sur l'adoption des protocoles. Afin de permettre la participation de l'UE, l'Accord d'adhésion ajoute à l'article 54 de la Convention (où il est affirmé que la Convention ne porte pas atteinte aux pouvoirs statutaires du Comité des Ministres) un nouveau paragraphe qui introduit dans la Convention une base juridique spécifique relative au pouvoir du Comité des Ministres d'adopter des protocoles à la Convention. Une référence au nouveau paragraphe de l'article 54 figure à l'article 8, paragraphe 2, de l'Accord d'adhésion qui donne à l'UE le droit de participer, avec droit de vote, au Comité des Ministres lorsque ce dernier prend des décisions conformément à des dispositions spécifiques de la Convention. Cette disposition constitue une *lex specialis* par rapport au Statut, et en particulier à son article 15.a. Il s'agit d'une disposition exceptionnelle qui découle des circonstances particulières de l'adhésion de l'UE à cette Convention et du caractère exceptionnel de sa participation. Dès lors, ces arrangements ne constituent pas de précédent pour les autres conventions du Conseil de l'Europe.

#### *Participation dans le cadre des fonctions non prévues explicitement par la Convention*

94. La Convention ne traite pas non plus de l'adoption d'autres textes et instruments juridiques, comme les recommandations, les résolutions et les déclarations, qui sont directement liées aux fonctions exercées en vertu de la Convention par le Comité des Ministres<sup>25</sup> ou par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Ces textes et instruments juridiques peuvent s'adresser, par exemple, aux États membres du Conseil de l'Europe en tant que Hautes Parties contractantes à la Convention, au Comité des Ministres lui-même<sup>26</sup>, à la Cour<sup>27</sup> ou, le cas échéant, à d'autres organes pertinents.

95. Après l'adhésion, l'UE sera consultée, au sein du Comité des Ministres<sup>28</sup>, avant l'adoption des textes ou instruments mentionnés à l'article 8, paragraphe 3, de l'Accord d'adhésion. La consultation sera limitée aux textes ou instruments concernant directement le fonctionnement du système de la Convention, par exemple en termes de procédures devant la Cour et le Comité des Ministres, ainsi que de procédures de mise en œuvre de la Convention au niveau interne. Parmi ces dernières sont incluses les procédures internes de sélection des candidats pour l'élection des juges par l'Assemblée parlementaire en vertu de l'Article 22 de la Convention. La consultation ne s'appliquera pas à l'adoption d'autres instruments ou textes fondés sur la Convention ou sur la jurisprudence de la Cour, ou inspirés par ceux-ci, visant de manière plus générale à définir des principes communs en matière de développement, de promotion et de protection des droits de l'homme. L'expression « au sein du Comité des Ministres » indique que la consultation de l'UE aura lieu après la transmission du projet d'instrument ou de texte au Comité des Ministres, à la suite de sa préparation par l'instance subordonnée compétente du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres est appelé à tenir dûment compte de la position que l'UE pourrait exprimer, étant entendu qu'il ne sera pas lié par cette position. Si l'UE ne prend pas de position, le Comité des Ministres procédera à l'adoption de l'instrument ou du texte en question. Ce principe figure à l'article 8, paragraphe 3, de l'Accord d'adhésion.

<sup>24</sup> Conformément à l'article 39, « Un traité peut être amendé par accord entre les parties (...) ».

<sup>25</sup> Par exemple, le Comité des Ministres a adopté des règles spécifiques pour l'exercice de ses fonctions de surveillance des arrêts, conformément à l'article 46, paragraphe 2, de la Convention.

<sup>26</sup> Voir, par exemple, la Résolution CM/Res(2010)26 sur la création d'un panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme, qui attribue au Comité des Ministres le pouvoir de désigner les membres du panel.

<sup>27</sup> Voir, par exemple, la Résolution CM/Res(2004)3 sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent.

<sup>28</sup> Conformément aux décisions prises par les Délégués des Ministres lors de leur 579<sup>e</sup> réunion, le 3 décembre 1996, le représentant de l'UE auprès du Conseil de l'Europe participe aux réunions des Délégués des Ministres et aux réunions de tous les groupes subsidiaires.



*Participation dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts et des règlements amiables*

96. Selon le droit de l'UE, l'UE et ses États membres sont, dans certaines circonstances, obligés d'agir de manière coordonnée lorsqu'il s'agit d'exprimer des positions et de voter. Il est ainsi considéré nécessaire d'introduire des dispositions spécifiques concernant la participation de l'UE au processus de surveillance au sein du Comité des Ministres, conformément aux articles 39 et 46 de la Convention. Des garanties appropriées sont nécessaires afin d'assurer le respect du principe de l'article 8, paragraphe 4, de l'Accord d'adhésion selon lequel l'exercice du droit de vote de l'UE et de ses États membres ne porte pas atteinte à l'exercice effectif par le Comité des Ministres de ses fonctions de surveillance en vertu des articles 39 et 46 de la Convention.

97. La Règle n° 18 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance des arrêts et des termes des règlements amiables<sup>29</sup> (ci-après dénommées « les Règles »<sup>30</sup>) vise à donner effet au principe de l'article 8, paragraphe 4, de l'Accord d'adhésion. Il s'agit de veiller à ce que les votes conjoints de l'UE et de ses États membres, seuls ou avec le soutien d'un petit nombre d'autres Hautes Parties contractantes seulement, ne déterminent pas l'adoption ou non d'une décision.

98. L'introduction de ces dispositions spécifiques dans la Règle n° 18 ne devrait pas être interprétée comme une rupture par rapport à la pratique jusqu'ici établie qui consiste à adopter les décisions du Comité des Ministres par consensus et à avoir recours au vote formel uniquement de façon exceptionnelle. Ces dispositions ne constituent pas un précédent concernant les modalités de vote prévues par d'autres conventions et accords partiels du Conseil de l'Europe auxquels l'UE pourrait adhérer à l'avenir.

*Surveillance des obligations dans les affaires où l'UE est défendeur ou codéfendeur*

99. Dans le contexte de la surveillance du respect des obligations de l'UE seule, ou de l'UE et d'un ou plusieurs de ses États membres conjointement (à savoir les obligations dérivant d'affaires dans lesquelles l'UE était défenderesse ou codéfenderesse), il découle des traités de l'UE que l'UE et ses États membres sont obligés d'exprimer des positions et de voter de manière coordonnée. Afin d'assurer qu'une telle coordination ne porte pas atteinte à l'exercice effectif des fonctions de surveillance du Comité des Ministres, il est considéré nécessaire d'introduire des règles spéciales de vote. Elles figureront dans une nouvelle règle à ajouter aux Règles. Les nouvelles règles de vote s'appliqueront à toutes les décisions en relation avec les obligations de l'UE seule ou de l'UE et d'un ou plusieurs de ses États membres conjointement. En ce qui concerne les obligations d'un État membre de l'UE seul, les règles de vote ordinaires continueront à s'appliquer. L'UE et ses États membres participeront pleinement aux débats qui mènent à l'adoption des décisions.

100. La règle spécifique applicable aux décisions du Comité des Ministres en vertu de la Règle n° 17 (Résolutions finales) des Règles dans des affaires où l'UE est une partie apparaît au paragraphe 1 de la nouvelle règle. Dans le cas de l'adoption de résolutions finales, il est nécessaire de s'assurer que la décision bénéficie d'un soutien suffisant de toutes les Hautes Parties contractantes, qu'elles soient ou non membres de l'UE. Ainsi, au lieu de la majorité prévue à l'article 20.d du Statut<sup>31</sup>, une majorité de quatre cinquièmes des représentants participant au vote, une majorité simple des votes exprimés par les représentants des Hautes Parties contractantes autres que l'Union européenne et ses États membres et une majorité de deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres sont nécessaires pour

<sup>29</sup> Adoptées par le Comité des Ministres lors de la 964<sup>e</sup> réunion des Délégués, le 10 mai 2006, et modifiées le 18 janvier 2017 lors de la 1275<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres, et le 6 juillet 2022 lors de la 1439<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

<sup>30</sup> Les références ultérieures à des règles numérotées se réfèrent à ces Règles.

<sup>31</sup> Conformément à laquelle toutes les autres résolutions du Comité « sont prises à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger » au Comité.

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

101. La règle spécifique applicable aux décisions prises par le Comité des Ministres en vertu des Règles n<sup>os</sup> 10 (Décision de saisir la Cour pour interprétation d'un arrêt) et 11 (Recours en manquement) des Règles dans des affaires où l'UE est une partie figure au paragraphe 2 de la nouvelle règle. Elle se fonde sur le principe selon lequel, afin de préserver l'intégrité du système, il devrait être possible, en toutes circonstances – y compris lorsque l'UE et ses États membres s'y opposent – d'adopter des décisions conformément aux Règles n<sup>os</sup> 10 et 11 dans les affaires concernant l'UE. La solution proposée est qu'une « hyper-minorité » relativement élevée, à savoir un quart des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres, soit requise pour adopter une décision conformément à ces règles. Dans un système avec 47 Hautes Parties contractantes, cela signifie que 12 voix seront nécessaires pour adopter ces décisions.

102. Une règle spécifique est prévue au paragraphe 3 de la Règle n<sup>o</sup> 18 portant sur l'adoption de résolutions intérimaires et de décisions autres que celles prises conformément aux Règles n<sup>os</sup> 10, 11 et 17. Dans les affaires où l'Union européenne n'est pas partie, l'adoption des décisions prises en vertu de l'article 46, paragraphes 3 et 4, de la Convention requiert une majorité plus élevée que celle requise en vertu de l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe pour l'adoption de résolutions intérimaires et de décisions autres que les décisions sur les questions de procédure et l'adoption de décisions sur les questions de procédure qui requiert une majorité plus faible. Une hiérarchie similaire des règles de vote est considérée comme appropriée pour les décisions concernant les affaires auxquelles l'UE est partie. Par conséquent, les décisions prises en vertu du paragraphe 3 de la Règle n<sup>o</sup> 18 est adoptée si deux neuvièmes des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres y sont favorables. Dans un système avec 47 Hautes Parties Contractantes, cela signifie que 11 votes seront nécessaires pour adopter ces décisions.

103. Une règle spécifique est aussi prévue au paragraphe 4 de la Règle n<sup>o</sup> 18 pour éviter que l'utilisation des votes en bloc puisse paralyser le fonctionnement ordinaire du mécanisme de surveillance. Elle s'appliquera en particulier aux décisions sur les questions de procédure. 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 ». Cette règle se fonde sur la même approche énoncée au paragraphe précédent. Cependant, dans la mesure où les majorités requises pour l'adoption de décisions en vertu de l'article 46, paragraphes 3 et 4, de la Convention, comme en témoignent les Règles n<sup>os</sup> 10 et 11, ou en vertu de l'article 20.d du Statut, telles qu'elles s'appliqueraient dans les Règles n<sup>os</sup> 16 et 17, sont plus élevées que la majorité requise par le Statut pour les décisions sur les questions de procédure, la règle énoncée au paragraphe 4 prévoit une « hyper-minorité » plus basse qu'au paragraphe 2 ou 3. Ainsi, les décisions prévues au paragraphe 4 seront adoptées si un cinquième des membres ayant le droit de siéger au Comité des Ministres est en faveur de celles-ci. Dans un système avec 47 Hautes Parties contractantes, cela signifie que 10 voix seront nécessaires pour adopter ces décisions.

104. Le paragraphe 5 de la Règle n<sup>o</sup> 18 contient une disposition spéciale concernant toute proposition de décision autre qu'une résolution finale ou une décision en vertu de l'article 46, paragraphe 3 ou 4, de la Convention dans le cadre d'une affaire à laquelle l'UE est partie. La Présidence veillera à l'application effective du principe de l'article 8, paragraphe 4, de l'Accord d'adhésion lorsqu'elle déterminera l'ordre dans lequel les propositions concurrentes seront examinées. Conformément à la pratique habituelle, la Présidence demandera d'abord au Comité des Ministres s'il est possible d'adopter une proposition par consensus. Si un représentant d'une Haute Partie contractante demande un vote, la Présidence ne procédera à un vote formel que

lorsqu'il aura été établi, par un vote indicatif ou autre, qu'un certain nombre de représentants des Hautes Parties Contractantes autres que l'UE et ses États membres y sont favorables. Ce nombre est égal au nombre de représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres qui devraient être favorables à l'adoption de la décision.

105. Les paragraphes 1 à 4 de la Règle n° 18 établissent de nouvelles règles de majorité qui sont différentes de celles prévues à l'article 20.*b* et *d* du Statut du Conseil de l'Europe et à l'article 46, paragraphes 3 et 4, de la Convention. Il est dès lors nécessaire que l'Accord d'adhésion établisse une base juridique pour cette différence. Cette base juridique est fournie par l'article 8, paragraphe 4.*a*, de l'Accord d'adhésion, qui permet la dérogation aux dispositions pertinentes dans les affaires auxquelles l'UE est partie. En outre, et dans l'intérêt de la sécurité juridique, l'article 8, paragraphe 5, de l'Accord d'adhésion modifie l'article 46 de la Convention en ajoutant un nouveau paragraphe 6, prévoyant que les règles de majorité prévues à l'article 46, paragraphes 3 et 4, ne s'appliquent pas dans les affaires auxquelles l'UE est partie et que les majorités applicables sont fixées au sein des Règles (en l'état actuel, au paragraphe 2 de la Règle n° 18).

106. Le paragraphe 6 de la Règle n° 18 contient une clause de révision engageant les Hautes Parties contractantes à examiner l'application des nouvelles règles. Cette révision doit avoir lieu au plus tard 10 ans après l'entrée en vigueur de l'Accord d'adhésion. Elle peut être lancée plus tôt si le besoin s'en fait sentir, par exemple en cas de changement dans le nombre de membres du Conseil de l'Europe et/ou de l'Union européenne.

107. La Règle n° 18 ne fait pas partie de l'Accord d'adhésion, mais sera adoptée par le Comité des Ministres conformément à l'article 8, paragraphe 4.*a*, de l'Accord d'adhésion. Elle peut donc être modifiée si nécessaire à un stade ultérieur par le Comité des Ministres, avec le consensus de toutes les Hautes Parties contractantes, sans devoir modifier pour autant l'Accord d'adhésion ou la Convention.

#### *Surveillance des obligations dans des affaires contre une Haute Partie contractante autre que l'UE*

108. 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 car elle ne dispose pas 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.

109. 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.

#### **Article 9 – Participation de l'Union européenne aux dépenses liées à la Convention**

110. Aux termes de l'article 50 de la Convention, les frais de fonctionnement de la Cour sont à la charge du Conseil de l'Europe. A la suite de son adhésion à la Convention, l'UE devrait contribuer aux dépenses de l'ensemble du système de la Convention avec les autres Hautes Parties contractantes. Cette contribution est de nature obligatoire. Il convient de noter que le montant de la contribution de chaque Haute Partie contractante n'est pas lié à la charge de travail de la Cour générée par la Partie contractante en question, mais se fonde sur la méthode de calcul du barème des contributions des États membres aux budgets du Conseil de l'Europe, établie par

le Comité des Ministres en 1994, dans sa Résolution [Res\(94\)31](#). Elle est régie, comme c'est le cas des autres contributions obligatoires, par l'article 10 du Règlement financier du Conseil de l'Europe qui précise les conditions et procédure pour le versement des contributions obligatoires<sup>32</sup> et s'applique, *mutatis mutandis*, à la contribution de l'UE. Il est par ailleurs rappelé que le budget de la Cour et des autres entités intervenant dans le fonctionnement du système de la Convention fait partie du budget ordinaire du Conseil de l'Europe, et que la contribution de l'UE sera clairement et exclusivement affectée au financement du système de la Convention, d'où la nécessité de rattacher cette contribution à un budget annexe.

111. La participation de l'UE aux dépenses liées au système de la Convention ne nécessitera pas d'amendement à cette dernière. La méthode de calcul de la contribution de l'UE doit toutefois être définie dans l'Accord d'adhésion, qui constituera la base juridique dans ce contexte. La méthode proposée, conçue pour être la plus simple et la plus stable possible, ne demande pas, en tant que telle, la participation de l'UE à la procédure budgétaire du Conseil de l'Europe, sans préjudice de l'application des dispositions pertinentes (voir ci-dessus).

112. Les dépenses pertinentes prises en compte sont celles directement liées à la Convention, à savoir : les dépenses pour la Cour et la procédure de surveillance de l'exécution de ses arrêts et décisions, ainsi que celles de l'Assemblée parlementaire, du Comité des Ministres et du Secrétaire Général, lorsqu'ils exercent les fonctions qui leur sont attribuées par la Convention. De plus, les frais administratifs généraux afférents au système de la Convention (bâtiments, logistique, informatique, etc.) sont considérés comme comportant une augmentation des dépenses indiquées ci-dessus de 15 %. Le montant total de ces dépenses est ensuite comparé au montant total du budget ordinaire du Conseil de l'Europe (y compris les contributions de l'employeur aux pensions) afin d'identifier le poids relatif, en pourcentage, de ces dépenses sur le total. Sur la base des chiffres calculés sur la période 2018-2022 ce pourcentage, fixé au paragraphe 1 de l'article 9 de l'Accord d'adhésion, est de 36 %. La contribution de l'UE, qui est rattachée à un budget annexe, n'est pas prise en compte pour ce calcul.

113. Quant à la détermination du taux de contribution de l'UE à ces dépenses, il est convenu qu'il sera le même que celui des États qui contribuent le plus au budget ordinaire du Conseil de l'Europe pour l'année, selon la méthode de calcul du barème des contributions des États membres aux budgets du Conseil de l'Europe établie par le Comité des Ministres en 1994. En d'autres termes, pour chaque année, le montant de la contribution annuelle de l'UE est égal à 36 % du montant le plus élevé versé l'année précédente au budget ordinaire du Conseil de l'Europe (y compris les contributions de l'employeur aux pensions) par un État<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Règlement financier, article 10 :

« Chaque État membre est tenu de verser au moins le tiers de sa contribution obligatoire au cours des deux premiers mois de l'année.

Le solde de la contribution à payer est à régler avant la fin de la période de six mois prévue par l'article 39 du Statut.

Le Comité des Ministres est informé de la liste des États membres dont les contributions n'auraient pas été payées selon les dispositions ci-dessus.

Les États membres qui n'auraient pas acquitté la totalité de leur contribution avant la fin de la période de six mois prévue par l'article 39 du Statut auront à verser un intérêt mensuel simple de 0,5 % sur les sommes restant dues au premier jour de chacun des six mois qui suivent, et de 1 % sur les sommes restant dues au premier jour de chaque mois par la suite.

Le compte du budget des recettes est crédité des montants des contributions appelées. Si tout ou partie d'une contribution reste impayée à la clôture de l'exercice, les montants restés impayés restent inscrits sur un compte débiteur.

Le Comité des Ministres est tenu informé de la situation des contributions impayées selon le calendrier qu'il détermine et en tout état de cause à l'occasion de la présentation des comptes annuels. »

<sup>33</sup> A titre d'exemple, le budget ordinaire 2023 est de 264 millions d'euros. Les dépenses dédiées aux frais de fonctionnement du système de la Convention (y compris 15 % de frais administratifs généraux) au sein du budget ordinaire sont de 96 millions d'euros, ce qui correspond à 36 %. Le montant le plus élevé versé par un État l'année précédente (2022) correspond à 31,6 millions d'euros. Ce pourcentage, appliqué au montant de 31,6 millions d'euros, équivaldrait à une contribution de l'UE de 11,4 millions d'euros.

114. Afin d'assurer la stabilité de la méthode de calcul proposée, une clause de sauvegarde est ajoutée au paragraphe 2 de l'article 9 de l'Accord d'adhésion de manière à permettre, si le poids relatif des frais de fonctionnement du système de la Convention par rapport au budget ordinaire varie de façon substantielle, de réviser le pourcentage indiqué au paragraphe 1 de l'article 9 (actuellement 36 %) par le biais d'un accord entre l'UE et le Conseil de l'Europe. Cette adaptation est déclenchée si, pendant deux années consécutives, le pourcentage réel se situe au-dessous, ou au-dessus, du pourcentage précisé au paragraphe 1 de l'article 9 de plus de 2,5 points de pourcentage (par exemple si le pourcentage réel est inférieur à 33,5 % ou supérieur à 38,5 %). Ce mécanisme de révision s'applique évidemment à tout nouveau pourcentage résultant d'accords successifs entre l'UE et le Conseil de l'Europe.

115. De plus, afin d'éviter des effets indésirables de la clause de sauvegarde, et notamment afin d'éviter que l'adhésion de l'UE donne lieu à une diminution des ressources à disposition du système de la Convention par rapport à la période précédant son adhésion, il est prévu de ne pas prendre en considération les modifications du pourcentage indiqué au paragraphe 1 de l'article 9 (36 %) résultant d'une diminution, en valeur absolue, du montant consacré dans le budget ordinaire au fonctionnement de la Convention par rapport à la situation existant l'année précédant l'adhésion de l'UE à la Convention. En cas de bouleversement majeur de l'équilibre prévu par l'Accord, le mécanisme de révision prévu s'appliquerait également afin de préserver le niveau relatif de la contribution.

116. Les arrangements techniques et pratiques pour la mise en œuvre des dispositions de l'Accord d'adhésion seront déterminés de manière précise par les organes respectifs du Conseil de l'Europe et l'UE.

#### **Article 10 – Relation avec d'autres accords**

117. Un certain nombre d'autres conventions et accords du Conseil de l'Europe sont strictement liés au système de la Convention, même s'il s'agit de traités autonomes. Il est, pour cette raison, nécessaire de s'assurer que l'UE, en tant que Partie à la Convention, respecte les dispositions pertinentes de ces instruments et qu'elle est, aux fins de leur application, traitée comme si elle était partie à ces instruments. Tel est le cas, en particulier, de l'Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Cour européenne des droits de l'homme (STE n° 161) et du Sixième Protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (STE n° 162), qui définit les privilèges et immunités des juges de la Cour dans l'exercice de leurs fonctions. De plus, après son adhésion à la Convention, l'UE devrait également s'engager à respecter les privilèges et les immunités des autres personnes impliquées dans le fonctionnement du système de la Convention, tels que le personnel du Greffe de la Cour, les membres de l'Assemblée parlementaire et les représentants au sein du Comité des Ministres, qui sont couverts par l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (STE n° 2) et par son Protocole additionnel (STE n° 10).

118. L'adhésion de l'UE à ces instruments et à leurs amendements nécessiterait la mise en place d'une procédure lourde et complexe. En outre, le système de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe est ouvert uniquement aux États membres du Conseil de l'Europe. Ainsi, l'Accord d'adhésion impose des obligations à l'UE – en tant que Partie contractante à la Convention – de respecter les dispositions de ces instruments, et aux autres Parties contractantes de traiter l'UE comme si elle était partie à ces instruments. Ces dispositions sont accompagnées d'autres dispositions opérationnelles relatives au devoir de consulter l'UE lors de l'amendement de ces instruments et au devoir du Secrétaire Général, en tant que dépositaire de ces instruments, de notifier à l'UE les événements concernant ces instruments (tels que toute signature, ratification, acceptation, approbation ou adhésion, l'entrée en vigueur

par rapport à une Partie<sup>34</sup> et tout autre acte, notification ou communication en relation avec ces instruments).

### **Article 11 – Signature et entrée en vigueur**

119. Cet article est l'une des clauses finales habituelles incluses dans les traités préparés au sein du Conseil de l'Europe. Il a été modifié pour que l'Accord soit ouvert uniquement aux Hautes Parties contractantes à la Convention à la date de l'ouverture à la signature de l'Accord et à l'UE.

120. Si un État devient membre du Conseil de l'Europe, et par conséquent, Haute Partie contractante à la Convention, entre l'ouverture à la signature de l'Accord d'adhésion et la date de son entrée en vigueur, cet État devra formuler une déclaration univoque et contraignante d'acceptation des dispositions de cet Accord, comme partie de ses engagements en vue de l'adhésion au Conseil de l'Europe. La résolution du Comité des Ministres invitant cet État à devenir membre du Conseil de l'Europe devra prévoir une condition à cet effet.

121. Si un État devient membre du Conseil de l'Europe et Haute Partie contractante à la Convention après l'entrée en vigueur de cet Accord, il sera lié par les dispositions de l'Accord d'adhésion ayant des effets juridiques qui vont au-delà du simple amendement de la Convention par effet du nouvel article 59, paragraphe 2.b, de la Convention, qui établit un lien explicite entre la Convention et l'Accord d'adhésion.

### **Article 12 – Réserves**

122. Il est convenu qu'aucune réserve n'est admise à aux dispositions de l'Accord. Cela est sans préjudice de la possibilité, pour l'UE, de formuler des réserves à la Convention, comme indiqué à l'article 2.

### **Article 13 – Notifications**

123. Cet article est l'une des clauses finales habituelles incluses dans les traités préparés au sein du Conseil de l'Europe.

---

<sup>34</sup> Conformément aux dispositions pertinentes de chaque accord ou protocole, à savoir les articles 8 et 9 de l'Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 22 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, l'article 7 du Protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, et les articles 8 et 9 du Sixième Protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe.