



Strasbourg, le 14 septembre 2022

AVIS JURIDIQUE

Objet : 46+1 - Article 7 (4) (a) du projet d'accord d'adhésion. Établissement des règles de vote dans les Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables.

Introduction

1. Lors de la 14e réunion du groupe de négociation ad hoc du CDDH (« Groupe 46+1 ») sur l'adhésion de l'Union européenne (UE) à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), un avis juridique a été demandé concernant les fondements juridiques possibles, y compris mais pas seulement ceux trouvés dans le Statut ou la Convention, pour les règles de vote lors des réunions DH du Comité des Ministres (CM). Dès le premier cycle de négociations en vue de l'adhésion de l'UE, les rédacteurs de l'Accord d'adhésion ont pris conscience de la nécessité d'assurer un équilibre entre, d'une part, l'obligation pour l'UE et ses États membres de coordonner leurs positions et leurs votes et, d'autre part, le droit des États non-membres de l'UE de continuer à jouer un rôle effectif et significatif dans la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour). Cela signifie, en d'autres termes, qu'un moyen doit être trouvé pour empêcher l'UE, ainsi que ses États membres, de bloquer les décisions d'exécution négatives adoptées à son encontre au sein du CM. Un tel blocage serait possible si les majorités de vote habituelles telles que consacrées par le Statut du Conseil de l'Europe (Statut) et la CEDH devaient être directement appliquées. Étant donné qu'une obligation légale de coordination de l'UE existe en ce qui concerne les affaires dans lesquelles l'UE est soit défenderesse, soit co-défenderesse, il a été jugé suffisant d'introduire une règle d'équilibre respective uniquement dans ce contexte, à savoir l'article 7, paragraphe 4, point a), du projet d'accord d'adhésion (pAA), qui se lit comme suit :

« 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 Etats membres conjointement, il découle des traités de l'Union européenne que l'Union européenne et ses Etats membres expriment des positions et votent de manière coordonnée. **Les Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables sont adaptées de manière à permettre au Comité des Ministres, dans ces circonstances, d'exercer ses fonctions de manière effective.** »*

2. Pourtant, compte tenu de la manière dont l'article 7 (4)(a) du pAA est actuellement rédigé, il n'impose pas lui-même des règles de vote, mais autorise simplement l'adaptation des Règles du CM pour la surveillance de l'exécution des jugements et des termes des règlements amiables (Règles de surveillance) à cette fin. En conséquence, l'inclusion d'une nouvelle règle dans les Règles de surveillance a été proposée dans l'annexe 3 des projets d'instruments d'adhésion en ce qui concerne les affaires auxquelles l'UE est partie. Selon ce nouveau projet de règle 18, tel que contenu dans les projets d'instruments d'adhésion de 2013, les décisions du CM

*(1) ... prises conformément à la Règle no 17 (Résolution finale) ... **sont considérées comme adoptées si une majorité de quatre cinquièmes des représentants participant au vote et une majorité de deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres y sont favorables ;***

*(2) ... prises conformément à la Règle no 10 (Décision de saisir la Cour pour interprétation d'un arrêt) et à la Règle no 11 (Recours en manquement) ... **sont considérées comme adoptées si un quart des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres y est favorable ;***

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

3. À l'inverse, les majorités de vote respectives actuellement applicables dans les réunions Droits de l'Homme du CM en ce qui concerne tous les arrêts sont les suivantes :

- a) Pour les résolutions finales en vertu de l'article 17, la majorité applicable est directement extraite de **l'article 20 (d) du Statut** selon lequel « toutes les autres » résolutions du Comité - et donc les résolutions finales dans le contexte de l'exécution comprises – demandent une majorité de deux tiers des représentants votants et de la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité ;
- b) Les décisions du CM concernant la saisine pour interprétation et les procédures en manquement en vertu des articles 10 et 11 requièrent, en vertu de **l'article 46, paragraphes 3 et 4, de la CEDH**, un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité.;
- c) Finalement, les décisions sur les questions de procédure et sur les demandes d'information requièrent, selon **l'article 20 (b) du Statut**, un vote à la majorité simple des représentants ayant le droit de siéger au Comité.

4. La comparaison entre les règles applicables jusqu'à présent, qui reposent sur les majorités prévues par le Statut et la CEDH, et les nouvelles majorités qualifiées et hyper-minorités proposées dans le projet de règle 18 soulève de nombreuses questions juridiques pertinentes qui seront traitées ci-après :

- I. L'admissibilité du vote indicatif
- II. Le caractère définitif d'un vote indicatif
- III. Le vote formel obligatoire prévu à l'article 46 de la CEDH
- IV. La hiérarchie des normes

I. L'admissibilité du vote indicatif

5. La formulation choisie pour le projet de règle 18, « *est considéré comme adopté* », au lieu de, par exemple, « *est adopté* » ou « *exige* », semble indiquer que l'intention n'est pas d'introduire de nouvelles majorités pour les votes formels, mais de remplacer un vote formel ou de le faire précéder d'un vote indicatif, en introduisant des nouvelles dispositions dans les Règles de surveillance. Cette hypothèse est corroborée par le paragraphe 88 du projet de rapport explicatif de 2013. Selon ce paragraphe, le projet de règle 18 repose sur le principe selon lequel, lorsqu'un certain nombre de représentants habilités à siéger au Comité sont favorables à la décision concernée, celle-ci est considérée comme adoptée, *sans vote formel et*

sans référence aux majorités prévues dans les instruments de rang supérieur autrement applicables. Au lieu d'un vote formel sur la question, il est procédé à un vote indicatif.

6. Dans la pratique du CM, les votes indicatifs ne représentent pas un phénomène nouveau mais, en pratique, sont utilisés assez fréquemment et ils ne sont pas non plus inconnus dans les réunions sur les droits de l'homme. En tant qu'étape préalable à un vote formel ultérieur, par exemple, ils sont prévus à l'article 10, paragraphe 7, du Règlement intérieur des Délégués des Ministres.¹ Un vote indicatif peut être organisé comme une étape préalable autorisée aux décisions prises sur une base consensuelle, sans vote formel. L'introduction du vote indicatif dans les instruments d'adhésion apparaît donc comme une option juridiquement viable à la disposition des rédacteurs.

II. Le caractère définitif d'un vote indicatif

7. Lorsque le vote indicatif est introduit par une disposition juridiquement contraignante du règlement intérieur, comme c'est le cas pour le projet de règle 18, la question se pose de savoir si cela supprime la possibilité de procéder à un vote formel supplémentaire, si une partie le demande.

8. Le rapport explicatif de 2013 fait référence au « gentleman's agreement » de 1994 concernant l'adoption des recommandations aux gouvernements des États membres dans le cadre du CM :²

*« Les Délégués marquent leur accord sur un « gentleman's agreement » entre eux, aux termes duquel aucune délégation ne demandera l'application de la règle de l'unanimité, prévue par l'article 20 (a) (i) du Statut, pour bloquer l'adoption de recommandations aux gouvernements des États membres, si la majorité prévue à l'article 20 (d) du Statut est atteinte »*³

9. En l'absence d'un effet juridiquement contraignant,⁴ un « gentleman's agreement » ne peut être appliquée qu'aussi longtemps que tous les États membres partagent collectivement

¹ L'article 10, paragraphe 7, se lit comme suit : « Avant de procéder à un vote, le président peut demander aux adjoints d'exprimer leur avis à titre indicatif. » »

² Note de bas de page 25 au paragraphe 88 du rapport explicatif.

³ Adopté par les Délégués des Ministres à la réunion 519bis le 4^e novembre 1994.

⁴ En droit international, le gentleman's agreement désigne un accord conclu par des représentants des États s'engageant à accomplir certains actes ou à s'en abstenir. La nature de l'engagement est considérée comme politique plutôt que juridiquement contraignante ou exécutoire par les tribunaux.

l'idée qu'il doit être appliquée. Dès lors que cette idée n'est plus partagée par toutes les délégations, chacune d'entre elles est en droit d'exiger l'application de la règle de l'unanimité prévue par le Statut (article 20 (a)(i)). En d'autres termes, l'accord entre les États membres pour recourir au « gentleman's agreement » n'empêche pas le Comité de revenir à la règle initiale prévue par le Statut dans un cas individuel et sur une base *ad hoc* si un ou plusieurs de ses membres le demandent.

10. La situation est différente dans le cas du projet de règle 18. Les effets juridiques de cette disposition juridiquement contraignante sont censés être définitifs. Leur objectif est de permettre l'adoption d'une décision sans vote en prévoyant une majorité qualifiée ou une hyper-minorité comme seuil minimal pour éviter un vote en bloc en faveur de l'UE. Une fois que le seuil respectif est considéré comme atteint, aucune délégation ne peut ignorer la règle de vote contraignante en insistant sur un vote formel.

III. Le vote obligatoire formel prévu à l'article 46 de la CEDH

11. Cependant, les votes indicatifs ne peuvent toutefois pas être considérés comme plus qu'un indicateur ou qu'un exercice d'inventaire permettant de révéler l'opinion des parties à l'égard d'une décision particulière dans les cas où un vote formel est obligatoire. Ce n'est le cas ni pour les résolutions finales ou intérimaires, ni pour les décisions procédurales des réunions Droits de l'Homme du CM, c'est-à-dire pour les cas dans lesquels la règle de majorité applicable est tirée du Statut. La pratique du CM montre que l'article 20 du Statut n'est pas lu et compris comme une règle imposant un vote formel mais plutôt comme fixant les majorités applicables, quand et seulement quand il est décidé de procéder à un vote.

12. La question est toutefois différente en ce qui concerne les décisions de saisine et les décisions relatives à la procédure en manquement en vertu de l'article 46, paragraphes 3 et 4, de la CEDH. Pour les décisions en vertu de l'article 46 de la CEDH, un vote formel est obligatoire et, en tant que tel, ne peut être remplacé par un vote indicatif :

(3) [...] *La décision de saisir la Cour est prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité.*

(4) *Lorsque le Comité des Ministres estime qu'une Haute Partie contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif dans un litige auquel elle est partie, il peut, [...] par décision prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants*

ayant le droit de siéger au Comité, saisir la Cour de la question du respect par cette Partie de son obligation au regard du paragraphe 1.

13. Dans ce contexte, il n'est donc pas possible de remplacer le vote formel par un vote indicatif. Dans sa forme actuelle, le paragraphe 2 de la règle 18 est donc incompatible avec l'article 46 de la CEDH.

14. Il pourrait néanmoins être possible de modifier les majorités prévues à l'article 46, paragraphes 3 et 4, de la CEDH, en ce qui concerne les affaires dans lesquelles l'UE est défenderesse ou co-défenderesse, afin de répondre à la préoccupation du vote en bloc de l'UE. À cette fin, les mots « *considéré comme* » devraient être supprimés du paragraphe 2 de la nouvelle règle 18 et remplacés par « *est adopté* » au lieu de « *est considéré comme adopté* ». Ce changement représenterait une transition d'une règle concernant le vote indicatif à l'introduction d'une nouvelle majorité de vote pour un vote formel.

IV. La hiérarchie des normes

15. Comme il ressort du paragraphe 3 ci-dessus, les règles de vote applicables aux réunions Droits de l'Homme du CM n'ont pas, jusqu'à présent, été réglementées au simple niveau des règles de surveillance mais, au contraire, elles ont été tirées d'instruments juridiques hiérarchiquement supérieures du niveau d'un traité international multilatéral, le Statut et la CEDH. Cela pourrait potentiellement poser un problème du point de vue du principe de la hiérarchie des normes selon lequel les règles de procédure de rang inférieur ne peuvent pas modifier une exigence établie par une norme de rang supérieur. Le projet de règle 18 rend, en d'autres termes, les majorités respectives consacrées au niveau du Statut et de la CEDH inapplicables aux affaires dans lesquelles l'UE est partie. C'est également le cas des paragraphes 1 et 3 du projet de règle 18, étant donné que le vote indicatif est proposé comme substitut d'un vote formel et non simplement comme une alternative qui pourrait être annulée par un vote formel ultérieur.

16. Le choix d'introduire des dispositions spécifiques sur le vote dans le règlement intérieur plutôt que dans le pAA lui-même est compréhensible d'un point de vue pratique, afin de garantir que toute règle de vote introduite puisse être adaptée facilement à l'évolution des circonstances et sans devoir modifier le pAA ou la CEDH. Il ne peut donc être recommandé de réglementer les seuils de majorité spéciale dans le pAA lui-même. Le respect du principe de la hiérarchie des normes pourrait toutefois également être réalisé en introduisant plus

clairement une « base juridique d'autorisation » (« *Ermächtigungsgrundlage* ») à l'article 7, paragraphe 4, point a), deuxième phrase. :

« En dérogeant aux exigences de la majorité telles que consacrées par l'article 20 (b) et (d) du Statut et l'article 46 (3) et (4) de la Convention, [l]es 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. »

17. En outre, à des fins de clarté juridique, le pAA pourrait indiquer qu'un paragraphe 6 serait ajouté à l'article 46 de la CEDH, paragraphe qui pourrait se lire comme suit :

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