

47+1(2020)2
31 août 2020

**6^e RÉUNION DU GROUPE DE NÉGOCIATION AD HOC
(« 47+1 ») DU CDDH SUR L'ADHÉSION DE L'UNION
EUROPÉENNE À LA CONVENTION EUROPÉENNE DES
DROITS DE L'HOMME**

**Document de la Présidente visant à structurer la discussion lors de la sixième réunion
du groupe de négociation *ad hoc* (« 47+1 ») du CDDH sur l'adhésion de l'Union
européenne à la Convention européenne des droits de l'homme**

Strasbourg, mardi 29 septembre (9h30) – vendredi 2 octobre 2020 (17h30)
Palais de l'Europe (Salle 9), avec la possibilité d'assister à la réunion également depuis
l'extérieur via le système de visioconférence KUDO

Conseil de l'Europe

Table des matières

Introduction	3
Panier 1 : Mécanismes spécifiques à l'UE de la procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme.....	6
Panier 2 : Fonctionnement des demandes interpartites (article 33 de la Convention) et des demandes d'avis consultatifs (Protocole n° 16) en ce qui concerne les États membres de l'UE.....	14
Panier 3 : Le principe de la confiance mutuelle entre les États membres de l'UE.....	21
Panier 4 : Actions de l'UE dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune.....	23
Discussion autour d'éventuelles clarifications additionnelles.....	25
Annexe I : Tableau recensant la liste des questions (et autres références) abordées dans le présent document	27
Annexe II : Liste des abréviations.....	32

Document de la Présidente visant à structurer la discussion lors de la sixième réunion du groupe de négociation *ad hoc* (« 47+1 ») du CDDH sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme

Introduction

1. Le présent document a été rédigé afin de faciliter la discussion lors de la prochaine réunion du groupe de négociation *ad hoc* du CDDH sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le « Groupe 47+1 »), prévue du 29 septembre au 2 octobre 2020.

2. Ce document vise à faire le point sur les questions qui devraient être discutées par le « Groupe 47+1 » afin de remplir son mandat et de présenter des projets d'instruments d'adhésion révisés au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH). Ce faisant, le document suit l'ordre du jour de la sixième réunion de négociation. Il commence par un bref aperçu des précédentes négociations d'adhésion, suivi d'un rappel des principes de base du processus de négociation et d'un aperçu des instruments permettant de traiter ces questions.

3. Le document traite exclusivement des problèmes qui découlent de l'avis 2/13 de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après : « CJUE ») du 18 décembre 2014. Il aborde quatre « paniers » au sein desquels les questions peuvent être regroupées (ainsi qu'un point supplémentaire traité séparément à la fin du document, puisqu'il ne correspond à aucun des quatre paniers). Les paniers sont ensuite divisés en questions individuelles davantage précises. Chacune de ces questions contient une description et une section sur « les actions possibles du Groupe 47+1 » qui propose une voie à suivre afin d'aborder la question lors de la sixième réunion de négociation. Un tableau énumérant l'ensemble des questions couvertes dans le présent document apparaît en annexe I. Il convient toutefois de noter que la répartition des différentes questions au sein d'un panier particulier est due à l'approche spécifique du présent document, visant à réaliser un bilan de la situation. Certaines questions sont liées entre elles.

4. Les délégués sont invités à utiliser ce document comme un document de travail afin de se préparer à la sixième réunion de négociation et à participer activement à la discussion.

Bref aperçu des précédentes négociations d'adhésion

5. Suite à l'inclusion dans le traité sur l'Union européenne (TUE) d'une obligation juridique pour l'Union européenne (UE) d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : la « Convention »), le Conseil de l'Europe a mis en place en 2010 un groupe d'experts. Composé de sept experts issus d'États membres de l'UE et sept autres d'États non-membres, plus un représentant de la Commission européenne, il avait pour mission d'effectuer les travaux préparatoires. Il s'est réuni huit fois au total. Afin de mener des négociations plus formelles sur la base de ces travaux, le CDDH a ensuite mis en place le « Groupe 47+1 », composé de représentants de chacun des 47 États membres du Conseil de l'Europe plus la Commission européenne, qui a tenu un total de cinq réunions de négociation au cours de la période 2011-2013.

6. En avril 2013, le « Groupe 47+1 » a soumis son rapport final au CDDH, contenant les projets d'instruments sur l'adhésion de l'UE à la Convention. Outre un projet d'accord sur l'adhésion de l'UE à la Convention (ci-après : le « projet d'Accord d'adhésion »), le « Groupe des 47+1 » a également ajouté un projet de déclaration de l'UE sur le mécanisme de codéfendeur. En outre, il a élaboré un nouveau projet de règle à ajouter au Règlement du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts, établissant des règles de

vote spéciales au sein du Comité des Ministres (garantissant ainsi que l'obligation des États membres de l'UE de voter de manière coordonnée ne porte pas préjudice à l'exercice des fonctions de surveillance de l'exécution des arrêts dans les cas où l'UE est défendeur ou codéfendeur). Enfin, un projet de mémorandum d'accord (entre l'UE et un État appliquant le contenu du droit de l'Union en vertu d'un accord international) a été ajouté en annexe. Le rapport final indiquait expressément que tous ces instruments, ainsi que le rapport explicatif du projet d'Accord d'adhésion, constituaient un seul et même ensemble.¹

7. Ni le CDDH ni le Comité des Ministres n'ont pour le moment formellement adopté les projets d'instruments et demeurent en attente de l'achèvement des procédures internes par les parties aux négociations, en particulier, au niveau de l'UE, l'avis de la CJUE.

8. Le 18 décembre 2014, la CJUE a jugé dans son avis 2/13 que le projet d'Accord d'adhésion n'était pas compatible avec l'article 6, paragraphe 2, et le Protocole n° 8 du TUE pour un certain nombre de raisons exposées dans cet avis.

9. Par une lettre du 31 octobre 2019, cosignée par le Président et le premier Vice-Président de la Commission européenne, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe a été informé que l'UE était prête à reprendre les négociations relatives à son adhésion à la Convention.

10. En janvier 2020, le Comité des Ministres a renouvelé le mandat de négociation du CDDH pour finaliser - en priorité et en coopération avec les représentants de l'UE - les instruments d'adhésion dans un « Groupe *ad hoc* 47+1 » et sur la base des travaux déjà réalisés.

11. En raison de la pandémie COVID-19, les sixième et septième réunions de négociation du « Groupe 47+1 », initialement prévues respectivement pour mars et mai 2020, ont dû être reportées. Afin de répondre à la situation, le « Groupe 47+1 » a tenu une réunion virtuelle informelle le 22 juin 2020. Au cours de cette réunion, plusieurs déclarations clefs ont été adressées.² La Commission européenne a présenté son document de position pour les prochaines négociations.³ Enfin, un tour général de déclarations et de commentaires a eu lieu au cours duquel un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe ainsi que la Commission européenne sont intervenus.⁴

12. En résumant la discussion qui s'est tenue lors de la réunion virtuelle du 22 juin 2020, j'ai constaté que toutes les délégations ayant pris la parole se sont montrées favorables à l'adhésion de l'UE à la Convention et ont exprimé leur volonté de participer de manière constructive aux négociations. La plupart des délégations ont souligné la nécessité d'un équilibre entre la mise en œuvre des exigences de l'avis 2/13 de la CJUE, d'une part, et la garantie d'une égalité de traitement (tant à l'égard des demandeurs que des autres Hautes Parties contractantes), d'autre part. Bien que le groupe ait encore beaucoup de travail à accomplir, la réunion informelle a constitué un signe encourageant. Elle a témoigné de l'engagement et de la volonté des participants d'atteindre l'objectif commun consistant à réviser les projets d'instruments d'adhésion pour permettre à l'UE d'adhérer à la Convention.⁵

¹ Voir le paragraphe 3 du rapport intérimaire du CDDH au Comité des Ministres du 9 juillet 2013 (CM(2013)93add1).

² Voir le rapport de la réunion virtuelle informelle du 22 juin 2020 (47+1(2020)Rinf). Les principales déclarations sont reproduites dans le rapport aux annexes III-V.

³ Commission européenne, Document de position pour les négociations sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (document 47+1(2020)1). La présentation est disponible en annexe VI du rapport de la réunion virtuelle informelle du 22 juin 2020 (47+1(2020)Rinf).

⁴ Pour un résumé de la discussion, voir les paragraphes 19-28 du rapport de la réunion virtuelle informelle du 22 juin 2020 (47+1(2020)Rinf).

⁵ *Ibid*, paragraphe 28.

Principes du processus de négociation

13. Au début de ses travaux initiaux, le « Groupe 47+1 » s'est accordé sur plusieurs principes généraux devant servir de base aux négociations. Ces principes sont énumérés au début du rapport explicatif du projet d'Accord d'adhésion et sont rappelés ci-dessous :

« 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 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'Union européenne, et qu'elle doit respecter la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres, et entre les institutions de l'UE. »⁶

Instruments permettant de traiter les questions identifiées par l'avis 2/13

14. Le « Groupe 47+1 » devra non seulement aborder les questions décrites dans ce document, mais également discuter des modalités de mise en œuvre des potentielles solutions qu'il élabore. Comme pour les projets d'instruments d'adhésion originaux de 2013, le « Groupe 47+1 » dispose d'un certain nombre d'instruments auxquels des modifications ou des clarifications pourraient être apportées, dont la plupart ont déjà été mentionnées ci-dessus au paragraphe 6. Lors de l'élaboration de projets d'instruments d'adhésion révisés au niveau des négociateurs, le Groupe peut envisager de recourir à l'un des « outils » suivants dans le cadre de ses travaux :

- Amendements à la Convention ou à ses Protocoles ;
- Modifications ou clarifications du projet d'Accord d'adhésion (qui, selon la *clause passerelle* de son article 1, paragraphe 2, fera partie intégrante de la Convention) ;
- Modifications ou précisions apportées au rapport explicatif du projet d'Accord d'adhésion (annexe V) ;
- Tout projet de déclaration unilatérale ou multilatérale (à faire lors de la signature du projet d'Accord d'adhésion) ou de memorandum d'accord qui pourrait être ajouté en annexe au projet d'Accord d'adhésion ;
- Tout autre instrument qui peut ne pas faire partie du « paquet adhésion » à proprement parler mais qui peut contribuer à l'élaboration d'une solution pertinente à un problème (ce qui peut nécessiter un dialogue avec l'organe compétent pour apporter de telles modifications, par exemple avec la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : la « CEDH ») en ce qui concerne son « Règlement de la Cour »).

15. En outre, les États membres de l'UE adopteront à l'avenir, au niveau de l'UE, des règles internes relatives à l'adhésion de l'UE à la Convention. Ces règles constitueront toutefois un instrument interne de l'UE qui ne sera pas élaboré au sein du « Groupe 47+1 ».

16. Dans ce sens, le présent document fait référence au terme « projet d'Accord d'adhésion » alors qu'il ne s'agit que de l'accord lui-même (c'est-à-dire sans les annexes). Lorsque le document fait référence au terme « projets d'instruments d'adhésion », il s'agit du projet d'Accord d'adhésion et de ses annexes. Lorsque le document mentionne l'expression « projets d'instruments d'adhésion et autres moyens », il est fait référence à tous les instruments potentiels énumérés aux paragraphes 14 et 15.

⁶ Projet de rapport explicatif, annexe V du rapport intérimaire du CDDH au Comité des Ministres du 9 juillet 2013 (CM(2013)93add1, paragraphe 7).

17. Il est entendu que trouver une solution à un problème peut parfois être aussi difficile que de trouver une solution en premier lieu. D'autre part, les divers instruments disponibles peuvent offrir au « Groupe 47+1 » une grande flexibilité pour mener à bien ses travaux. A cet égard, il convient de rappeler que les annexes de l'Accord d'adhésion constituent une partie intégrante des instruments d'adhésion qui devraient être adoptés par le Comité des Ministres en tant que « paquet ».⁷ Dans la décision d'incorporer certains amendements aux projets d'instruments d'adhésion ou autres moyens, le « Groupe 47+1 » devrait être guidé par le principe selon lequel toute solution doit être juridiquement viable.

Panier 1 : Mécanismes spécifiques à l'UE de la procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme

18. Ce panier traite du fonctionnement du mécanisme de codéfendeur, y compris la *procédure d'implication préalable*. Dans son avis 2/13, la CJUE a soulevé un certain nombre d'objections concernant le mécanisme de codéfendeur. Elles seront énumérées en détail ci-dessous. Le point commun de ces questions est, selon les termes de la Commission européenne dans sa prise de position, qu'« elles portent essentiellement sur le fait que, lors de l'application de ces mécanismes procéduraux, la CEDH peut être amenée à interpréter de manière incidente des dispositions du droit de l'UE »⁸. La discussion au sein du « Groupe 47+1 » devra se concentrer sur les amendements possibles aux projets d'instruments d'adhésion et sur d'autres moyens qui pourraient répondre à ces objections.

Objectif du mécanisme de codéfendeur

19. Pour la discussion à venir au sein du « Groupe 47+1 », il peut être utile de rappeler l'objectif du mécanisme de codéfendeur. Ce mécanisme a été introduit dans le projet d'Accord d'adhésion 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 membres⁹. En outre, le mécanisme était censé fournir au système de la Convention les outils nécessaires compte tenu du fait que l'adhésion de l'UE à la Convention pourrait conduire à la situation unique dans laquelle un acte juridique est adopté par une Haute Partie contractante et mis en œuvre par une autre.¹⁰

20. Le mécanisme de codéfendeur n'est donc pas un privilège procédural pour l'UE ou ses États membres. Dans le projet de rapport explicatif, le mécanisme a été considéré comme un moyen d'éviter les lacunes en matière de participation, de responsabilité et de caractère exécutoire dans le système de la Convention.¹¹ 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* ». ¹²

21. Pour les affaires dans lesquelles le mécanisme de codéfendeur s'applique, la possibilité d'une *intervention préalable* de la CJUE a été réglementée dans le cadre d'une

⁷ Voir le paragraphe 3 du rapport intérimaire du CDDH au Comité des Ministres du 9 juillet 2013 (CM(2013)93add1).

⁸ Document de position de la Commission européenne, page 1.

⁹ Projet de rapport explicatif, paragraphe 38.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, paragraphe 39.

¹² *Ibid.*, paragraphe 41.

procédure spéciale afin de garantir que la CEDH ne se prononce sur une éventuelle violation de la Convention par l'UE qu'après que la CJUE ait eu la possibilité - si elle n'avait pas été impliquée auparavant - de se prononcer sur la question.

Aperçu des questions figurant dans le présent panier

22. Au total, ce panier comprend six questions distinctes que le « Groupe 47+1 » devrait aborder. La première question concerne l'une des deux alternatives d'application du mécanisme de codéfendeur. Les deuxième et troisième questions sont liées au concept de responsabilité conjointe entre l'UE et ses États membres. Les trois autres questions concernent la *procédure d'implication préalable*.

Caractéristiques du mécanisme de codéfendeur qui ne sont pas affectées par l'avis 2/13

23. Le « Groupe 47+1 » est parvenu à un consensus sur la nécessité du mécanisme de codéfendeur, son intégration dans le système de la Convention (c'est-à-dire par l'introduction d'un nouveau paragraphe 4 à l'article 36 de la Convention) et les critères qui devraient déclencher ce mécanisme (énoncés à l'article 3, paragraphes 2 et 3 du projet d'Accord d'adhésion). Le paragraphe 5 de l'article 3 du projet d'Accord d'adhésion reconnaît deux possibilités d'application du mécanisme de codéfendeur : une Haute Partie contractante peut devenir codéfendeur en acceptant une invitation de la CEDH, ou par décision de la CEDH à la demande de cette Haute Partie contractante. De ces caractéristiques du mécanisme de codéfendeur, c'est à la deuxième option pour appliquer le mécanisme (c'est-à-dire la décision de la CEDH d'appliquer le mécanisme à la demande d'une Haute Partie contractante), que la CJUE a fait objection. Le « Groupe 47+1 » est donc invité à la reconsidérer (voir ci-dessous, point 1).

Question 1 : Possibilité pour l'UE et ses États membres de devenir codéfendeur dans une affaire particulière

24. L'article 3, paragraphe 5, du projet d'Accord d'adhésion dispose que, lorsqu'elle se prononce sur une demande d'une Haute Partie contractante de devenir codéfendeur, la CEDH évalue si - à la lumière des raisons données par la Haute Partie contractante concernée - il est plausible que les critères pour appliquer le mécanisme de codéfendeur soient remplis.

Préoccupations soulevées par l'avis 2/13

25. Dans son avis 2/13, la CJUE a soulevé l'objection selon laquelle, en procédant à ce réexamen, la CEDH serait tenue d'évaluer les règles de droit communautaire régissant la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres ainsi que les critères d'attribution de leurs actes ou omissions, afin d'adopter une décision finale.¹³ Selon la CJUE, un tel contrôle serait susceptible d'interférer avec la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres.¹⁴ Afin de répondre à cette objection, la Commission européenne a déclaré dans son document de position qu'il convient de trouver des solutions garantissant que ni la participation de l'UE/des États membres de l'UE à la procédure en tant que codéfendeurs, ni l'octroi du temps nécessaire pour mener la procédure d'implication préalable

¹³ Avis 2/13 de la Cour de justice de l'Union européenne du 18 décembre 2014 (ECLI:EU:C:2014:2454) (ci-après : « Avis 2/13 »), paragraphes 215-225 (voir notamment le paragraphe 224).

¹⁴ *Ibid*, paragraphe 225.

ne dépendront d'une interprétation, même de manière incidente, du droit de l'UE par la CEDH.¹⁵

Action possible du « Groupe 47+1 »

26. À la lumière de ce qui précède, les délégués du « Groupe 47+1 » sont invités à examiner si une solution peut être trouvée, permettant à la CEDH de traiter une demande d'application du mécanisme de codéfendeur qui repose exclusivement sur une interprétation du droit communautaire par les institutions européennes compétentes.

27. Il convient de rappeler que la jurisprudence de la CEDH, établie de longue date, se limite à prendre en considération le droit interne de toute Haute Partie contractante tel qu'il est interprété par les autorités nationales.¹⁶ Cela s'étend naturellement aussi au droit de l'UE. À cet égard, le « Groupe 47+1 » souhaitera peut-être prendre note du fait que la CEDH a déjà, dans sa jurisprudence existante, fait preuve d'une grande diligence pour respecter l'autonomie du droit de l'UE et éviter toute décision susceptible d'empiéter sur celle-ci. Par exemple, dans l'arrêt *Jeunesse c. Pays-Bas*, la Grande Chambre de la CEDH a déclaré en 2014 :

*« La Cour souligne que, aux termes des articles 19 et 32, paragraphe 1 de la Convention, elle n'est pas compétente pour appliquer les règles de l'Union européenne ou pour en examiner les violations alléguées, sauf si et dans la mesure où ces violations pourraient avoir porté atteinte aux droits et libertés sauvegardés par la Convention. D'une manière plus générale, il appartient au premier chef aux autorités nationales, notamment aux tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne, si nécessaire en conformité avec le droit de l'UE, le rôle de la Cour se bornant à déterminer si les effets de leurs décisions sont compatibles avec la Convention ».*¹⁷

28. La CEDH a rappelé ce principe dans d'autres affaires liées à l'UE lorsqu'elle a eu l'occasion de le faire.¹⁸

29. La discussion au sein du « Groupe 47+1 » pourrait se concentrer sur la manière dont cette prudence exprimée par la Grande Chambre de la CEDH pourrait se traduire par d'éventuels amendements aux projets d'instruments d'adhésion ou par d'autres moyens afin de répondre correctement à cette préoccupation soulevée dans l'avis 2/13. À cet égard, le « Groupe 47+1 » devrait tenir compte du fait que la question actuelle ne concerne pas uniquement l'examen des règles de l'UE qui seraient contraires à la Convention mais que l'octroi du statut de codéfendeur par la CEDH découle directement de la répartition des compétences au sein de l'UE. Dans les demandes jusqu'ici communes adressées à une seule Haute Partie contractante, la CEDH n'est pas tenue d'examiner la répartition de ces compétences au sein de cette Haute Partie contractante (parce que, indépendamment de son système interne et de la répartition des compétences qu'il renferme, la demande ne peut être traitée qu'à l'encontre de cette Haute Partie contractante). La situation selon laquelle il peut y avoir une seconde Haute Partie contractante ayant certaines compétences pertinentes quant à cette demande est en effet nouvelle et peut donc mériter une attention particulière.

30. En outre, malgré la différence entre un « intervenant » au sens de l'article 36 de la Convention et un codéfendeur, les deux concepts présentent suffisamment de similitudes

¹⁵ Document de position de la Commission européenne, page 2.

¹⁶ Voir, par exemple, *Garcia Ruiz C. Spain*, arrêt du 21 janvier 1999, paragraphe 28.

¹⁷ *Jeunesse c. Les Pays-Bas*, arrêt du 3 octobre 2014 [GC], requête n° 12738/10, paragraphe 110.

¹⁸ Voir, par exemple, *Avotins c. Lettonie*, requête n° 17502/07, arrêt du 23 mai 2016 [GC], paragraphe 100; *Thimothawes c. Belgique*, requête n° 39061/11, arrêt du 34 avril 2017, paragraphe 71.

pour mériter un examen et une comparaison plus approfondis. Le fait que le mécanisme de codéfendeur devrait - selon le projet d'Accord d'adhésion - être intégré dans un nouvel article 36, paragraphe 4, de la Convention étaye cette allégation. Plus spécifiquement, deux des trois scénarios envisagés à l'article 36 de la Convention (paragraphe 1 et 3) prévoient que le statut de « intervenant » soit accordé de plein droit. Afin de trouver une solution, le « Groupe 47+1 » peut donc s'inspirer de la manière dont l'article 36 de la Convention réglemente les différentes alternatives par le biais desquelles certaines parties prenantes peuvent obtenir le statut de « intervenant ».

Question 2 : Responsabilité conjointe et réserves des États membres dans le cadre de la Convention

Réserves dans le cadre de la Convention et règle de la responsabilité conjointe

31. Selon l'article 57 de la Convention, tout État peut - au moment de la signature de la 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. Les réserves de caractère général ne sont pas autorisées en vertu de cet article.

32. L'article 3, paragraphe 7, du projet d'Accord d'adhésion prévoit que si la violation pour laquelle une Haute Partie contractante est codéfenderesse à la procédure est établie, le défendeur et la codéfenderesse sont - en règle générale - conjointement responsables de cette violation.

Préoccupations soulevées par l'avis 2/13

33. Dans son avis 2/13, la CJUE a examiné l'interaction entre l'article 57 de la Convention et le concept de responsabilité conjointe dans le cadre du mécanisme de codéfendeur tel qu'il est défini à l'article 3, paragraphe 7 du projet d'Accord d'adhésion. La CJUE a noté que cette disposition du projet d'Accord d'adhésion n'exclut pas qu'un État membre puisse être tenu pour responsable, conjointement avec l'Union, de la violation d'une disposition de la Convention à l'égard de laquelle ce même État membre aurait formulé une réserve conformément à l'article 57 de cette Convention.¹⁹ La CJUE a estimé que cela serait contraire à l'article 2 du Protocole n° 8 au TUE, selon lequel l'Accord d'adhésion doit garantir qu'aucune de ses dispositions n'affecte la situation particulière des États membres à l'égard de la CEDH, et, notamment, des réserves à celle-ci.²⁰

Action possible du « Groupe 47+1 »

34. Il convient de rappeler que le projet d'Accord d'adhésion traite, à l'article 2, de la possibilité pour l'UE de formuler une réserve au moment de l'adhésion. Il établit également à l'article 11 une interdiction générale des réserves à l'égard de l'Accord d'adhésion lui-même. Toutefois, la version actuelle des instruments d'adhésion ne traite pas de la question des réserves formulées par les États membres de l'UE à l'égard de la Convention (réalisées au moment où ces États ont eux-mêmes adhéré à la Convention) et de leur effet éventuel sur les cas auxquels s'applique le mécanisme de codéfendeur.

¹⁹ Avis 2/13, paragraphe 227.

²⁰ *Ibid*, paragraphe 228.

35. La question se rapporte à deux constellations différentes : premièrement, la situation dans laquelle un État membre de l'UE est défendeur et a émis une réserve et, deuxièmement, la situation dans laquelle un État membre de l'UE est codéfendeur et a émis une réserve. De manière générale, il convient de rappeler que lorsqu'un État membre de l'UE est défendeur dans une affaire donnée et a émis une réserve valable, le cas en question ou un aspect de ce cas sera considéré comme irrecevable *ratione materiae* en vertu des règles générales. À l'inverse, une nouvelle constellation se crée par le biais du mécanisme de codéfendeur dans laquelle un État membre de l'UE est codéfendeur dans un cas donné et a émis une réserve.

36. Il convient de noter dans ce contexte qu'une Partie (co)défendeur ne peut pas émettre de réserve à un droit de la Convention dont la violation est alléguée dans une requête individuelle à laquelle s'applique le mécanisme de codéfendeur, à moins que cette réserve ne soit émise à l'égard d'une loi spécifique qui était déjà en vigueur au moment où la Partie (co)défendeur a adhéré à la Convention.²¹

37. À la lumière des éléments susmentionnés, le « Groupe 47+1 » est invité à échanger sur les modifications de fond à apporter aux projets d'instruments d'adhésion ou autres moyens, permettant de traiter cette question dans le cadre du mécanisme de codéfendeur.

Question 3 : Exceptions au principe général de la responsabilité conjointe

Le principe de la responsabilité conjointe dans le projet d'Accord d'adhésion

38. En tant que principe général, l'article 3, paragraphe 7, du projet d'Accord d'adhésion dispose que « *[s]i la violation pour laquelle une Haute Partie contractante est codéfenderesse à la procédure est établie, la défenderesse et la codéfenderesse sont conjointement responsables de la violation, à moins que la Cour, sur la base des raisons invoquées par la défenderesse et la codéfenderesse, et après avoir recueilli l'avis du requérant, ne décide que la responsabilité de l'une d'elles seulement est engagée* ».

39. L'importance du principe général de la responsabilité conjointe est expliquée plus en détail dans le projet de rapport explicatif :

« (...) le fait que les actes adoptés par les institutions de l'UE puissent être mis en œuvre par ses États membres et - inversement - que les dispositions des traités établies par ses États membres puissent être mises en œuvre par les institutions, organes, organismes ou les agences de l'UE constitue une spécificité de l'ordre juridique de l'UE. De ce fait, le défendeur et le(s) codéfendeur(s) seront normalement tenus conjointement responsables d'une violation alléguée pour laquelle une Haute Partie contractante est devenue codéfendeur. La Cour peut, toutefois, sur la base des arguments présentés par le défendeur et le(s) codéfendeur(s), et après avoir invité le requérant à présenter sa position, décider que la responsabilité d'une violation devrait être attribuée uniquement au défendeur ou au(x) codéfendeur(s). Répartir la responsabilité entre le défendeur et le(s) codéfendeur(s) sur toute autre base comporterait le risque de procéder à une appréciation de la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres. Il convient également de rappeler que, dans ses arrêts, la Cour statue sur le point de savoir si une violation de la Convention a eu lieu, et non sur la validité d'un acte d'une Haute

²¹ Il convient de rappeler qu'en vertu de la Convention de Vienne sur le droit des traités, les États qui formulent des réserves dérogent généralement à une disposition du traité, alors qu'en vertu de la Convention, ils ne peuvent le faire qu'à l'égard d'un texte de loi national spécifique en vigueur au moment de la signature ou de la ratification de la Convention (voir J. Polakiewicz, *An insider's view: the CJEU's objections in opinion 2/13*, Human Rights Law Journal 2016, p. 19).

*Partie contractante ou des dispositions juridiques qui constituent la base de l'acte ou de l'omission à l'origine de la plainte».*²²

Préoccupations soulevées par l'avis 2/13

40. Dans son avis 2/13, la CJUE n'a pas soulevé d'objections à l'égard du principe général de la responsabilité conjointe en tant que tel, mais à la possibilité pour la CEDH de s'écarter de ce principe sur la base des motifs fournis par la partie défenderesse et la codéfenderesse, puisque cela reposerait naturellement sur l'appréciation des règles de droit communautaire régissant la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres et l'imputabilité de l'acte ou de la mission en question. La CJUE a estimé qu'elle avait une compétence exclusive pour veiller à ce que tout accord entre le codéfendeur et le défendeur respecte le droit communautaire pertinent relatif à la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres.²³

Action possible du « Groupe 47+1 »

41. À la lumière de ces objections, les délégués du « Groupe 47+1 » souhaiteront peut-être se demander dans un premier temps si la répartition des responsabilités par la CEDH dans le cadre de la Convention apporte une valeur ajoutée à l'adhésion de l'UE, de manière à passer outre les préoccupations exprimées par la CJUE. Inversement, ils pourraient se demander si une forme unique de responsabilité conjointe pour les affaires de codéfendeur pourrait faciliter la rationalisation du projet d'Accord d'adhésion et garantir que les demandeurs puissent facilement recevoir toute indemnisation qui a été accordée, tout en résolvant la présente question.

42. Dans le cas où les délégués souhaiteraient maintenir la possibilité pour la CEDH de répartir la responsabilité entre un État membre de l'UE et l'UE dans des cas exceptionnels, ils sont invités à examiner si un arrangement pourrait être inclus dans les projets d'instruments d'adhésion qui permettrait à la CEDH de s'écarter du principe de responsabilité conjointe prévu à l'article 3, paragraphe 7 du projet d'Accord d'adhésion sur la base de la compréhension et de l'interprétation du droit de l'UE par l'UE elle-même.

43. À cet égard, la question présente de nombreuses similitudes avec la première interrogation de ce panier, c'est-à-dire le déclenchement du mécanisme de codéfendeur. Il convient de faire la même observation que pour la première question en ce qui concerne l'approche adoptée par la CEDH dans sa jurisprudence, qui est très diligente pour respecter l'autonomie du droit de l'UE, déclarant qu'elle n'est pas compétente pour examiner les violations alléguées des règles de l'UE, sauf si et dans la mesure où ces violations pourraient avoir porté atteinte aux droits et libertés sauvegardés dans la Convention.²⁴ Comme pour la question précédente, l'un des aspects sur lesquels la discussion au sein du « Groupe 47+1 » pourrait se concentrer serait la manière dont cette prudence exprimée par la CEDH pourrait être mieux reflétée dans les projets d'instruments d'adhésion afin de répondre à la préoccupation soulevée dans l'avis 2/13.

²² Projet de rapport explicatif, paragraphe 62.

²³ Avis 2/13, paragraphes 229-234.

²⁴ *Jeunesse c. Pays-Bas*, arrêt du 3 octobre 2014 [GC], requête n° 12738/10, paragraphe 110.

Question 4 : Identifier les cas dans lesquels la *procédure d'implication préalable* s'applique

Objectif de la procédure d'implication préalable

44. La *procédure d'implication préalable* est régie par l'article 3, paragraphe 6 du projet d'Accord d'adhésion, comme suit :

« 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 avec les droits en question garantis par la Convention ou par les protocoles auxquels l'Union européenne a adhéré, conformément au paragraphe 2 du présent article, le temps nécessaire est accordé à la Cour de justice de l'Union européenne pour procéder à un tel examen, puis aux parties pour formuler leurs observations à la Cour ».

45. La procédure a été introduite pour les demandes auxquelles s'applique le mécanisme codéfendeur et pour lesquelles les juridictions nationales n'avaient pas introduit de renvoi préjudiciel au titre de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) à la CJUE. Inspirée du principe de subsidiarité, la procédure devrait garantir que la CJUE ait la possibilité de se prononcer sur l'interprétation du droit primaire de l'UE et la validité du droit secondaire de l'UE (y compris sa compatibilité avec la Convention) avant que la CEDH ne se prononce sur une requête en ce qui concerne la compatibilité avec les droits de la Convention.²⁵ Indépendamment de cela, l'arrêt de la CJUE n'aurait pas d'effet contraignant sur la CEDH.²⁶

Préoccupations soulevées par l'avis 2/13

46. L'avis 2/13 a confirmé la nécessité de la procédure tant au regard du principe de subsidiarité que pour assurer le bon fonctionnement du système judiciaire de l'UE, et a estimé qu'elle satisfait l'exigence de préservation des compétences de l'UE et des pouvoirs de ses institutions, comme le prévoit l'article 2 du Protocole n° 8 au TUE.²⁷ Toutefois, la CJUE a estimé que les projets d'instruments d'adhésion auraient dû prévoir qu'il appartenait à l'institution compétente de l'UE de savoir si la CJUE avait déjà rendu un arrêt sur la même question de droit que celle en cause dans la procédure devant la CEDH (ce qui nécessite nécessairement l'interprétation de la jurisprudence de la CJUE).²⁸

Action possible du « Groupe 47+1 »

47. Les projets d'instruments d'adhésion ne fixent actuellement aucune règle sur le déclenchement de la *procédure d'engagement préalable*. Les délégués du « Groupe 47+1 » sont invités à examiner si une telle règle devrait être ajoutée aux projets d'instruments d'adhésion. À cet égard, il convient de faire la même observation que sous les points 1 et 3 en ce qui concerne l'approche de la CEDH dans sa jurisprudence, qui est très diligente en ce qui concerne le respect de l'autonomie du droit de l'UE, en déclarant qu'elle n'est pas compétente pour appliquer les règles de l'Union européenne ou pour examiner les violations alléguées, sauf si et dans la mesure où ces violations pourraient avoir porté atteinte aux droits et libertés sauvegardés dans la Convention.²⁹ Comme pour les questions précédentes, l'un des aspects sur lesquels la discussion au sein du « Groupe 47+1 » pourrait

²⁵ Projet de rapport explicatif, paragraphe 66.

²⁶ *Ibid*, paragraphe 68.

²⁷ Avis 2/13, paragraphe 236.

²⁸ *Ibid*, paragraphe 239.

²⁹ *Jeunesse c. Pays-Bas*, arrêt du 3 octobre 2014 [GC], requête n° 12738/10, paragraphe 110.

se concentrer serait la manière dont cette prudence exprimée par la CEDH pourrait être mieux reflétée dans les projets d'instruments d'adhésion afin de répondre à la préoccupation soulevée dans l'avis 2/13.

Question 5 : Informer l'institution compétente de l'UE des cas dans lesquels la procédure d'engagement préalable pourrait être déclenchée

Préoccupations soulevées par l'avis 2/13

48. Afin de garantir que les institutions compétentes de l'UE aient la possibilité d'évaluer si une certaine demande devant la CEDH satisfait aux exigences de la *procédure d'intervention préalable* (en particulier si la CJUE a déjà rendu un arrêt sur la question en cause dans une affaire donnée), l'avis 2/13 a suggéré que cette procédure soit mise en place de manière à garantir que l'UE soit systématiquement informée des affaires pertinentes pendantes devant la CEDH.³⁰

Action possible du « Groupe 47+1 »

49. Les délégués du « Groupe 47+1 » sont invités à examiner si les projets d'instruments d'adhésion ou d'autres moyens pourraient prévoir une procédure dans laquelle l'UE serait pleinement et systématiquement informée des cas dans lesquels le mécanisme de codéfendeur (y compris la *procédure d'implication préalable*) pourrait éventuellement s'appliquer. Cela devrait se faire en particulier dans le cadre d'un dialogue avec les représentants du greffe de la CEDH et en prenant en considération le rôle des États membres de l'UE en tant que défendeurs dans de tels cas.

Question 6 : Implication préalable - la procédure s'applique également dans les cas où la CJUE interprète le droit dérivé de l'UE

50. Cette question porte sur la mesure dans laquelle la *procédure d'implication préalable* permettrait à la CJUE d'examiner la compatibilité de la disposition de droit communautaire concernée avec les droits pertinents garantis par la Convention dans le cadre d'une requête devant la CEDH à laquelle s'applique le mécanisme de codéfendeur. Le paragraphe 66 du projet de rapport explicatif indique que les mots « examiner la compatibilité de la disposition » signifient, en substance, de se prononcer sur la validité d'une disposition légale contenue dans le droit secondaire ou sur l'interprétation d'une disposition du droit primaire.

Préoccupations soulevées par l'avis 2/13

51. En l'absence d'une formulation expresse contraire, la CJUE a conclu, dans son avis 2/13, à partir de ce paragraphe du rapport explicatif, que les projets d'instruments d'adhésion excluent la possibilité de saisir la CJUE afin que celle-ci se prononce sur une question d'interprétation du droit dérivé au moyen de la *procédure d'implication préalable*.³¹ La CJUE a estimé que la limitation du champ d'application de la *procédure d'implication préalable*, dans le cas du droit dérivé, aux seules questions de validité porte atteinte aux compétences de l'Union et aux attributions de la CJUE en ce qu'elle ne permet pas à celle-ci de fournir une interprétation définitive du droit dérivé au regard des droits garantis par la Convention.³²

³⁰ Avis 2/13, paragraphe 241.

³¹ *Ibid*, paragraphe 243.

³² *Ibid*, paragraphe 247.

Action possible du « Groupe 47+1 »

52. Les délégués du « Groupe 47+1 » sont invités à examiner toute solution à cette question. D'une manière générale, il devrait être dans l'intérêt de toutes les Hautes Parties contractantes que les arrêts de la CEDH soient fondés sur l'interprétation autorisée du droit communautaire. En d'autres termes, la CEDH ne devrait pas être induite en erreur dans sa compréhension du droit communautaire, car cela pourrait avoir des conséquences négatives sur l'exécution de ses arrêts. Dans ce contexte, les délégués du « Groupe 47+1 » pourraient se pencher sur la cohérence des projets d'instruments d'adhésion en prévoyant (par le biais de la *procédure d'implication préalable*) de compenser le fait possible que les tribunaux nationaux des États membres de l'UE n'ont pas effectué de renvois préjudiciels à la CJUE concernant à la fois la validité et l'interprétation du droit dérivé de l'UE. Comme il est très discutable que la compétence d'interprétation d'une norme soit incluse à un degré moindre dans la compétence de statuer sur sa validité, le « Groupe 47+1 » pourrait penser une éventuelle explication clarifiante du paragraphe 66 du projet de rapport explicatif.

Panier 2 : Fonctionnement des requêtes interpartites (article 33 de la Convention) et des renvois pour avis consultatifs (Protocole n° 16) en ce qui concerne les États membres de l'UE
--

53. Ce panier concerne les questions relatives aux affaires interpartites en vertu de l'article 33 de la Convention et les questions relatives aux demandes d'avis consultatifs en vertu du Protocole n°16 à la Convention.

54. Ces deux questions ont en commun que les États membres de l'UE pourraient éventuellement utiliser les procédures du système de la Convention - dans des circonstances spécifiques - pour ne pas respecter leurs obligations en vertu du droit communautaire et ainsi contourner les procédures internes de l'UE. Dans son intervention lors de la réunion informelle du « Groupe 47+1 » le 22 juin 2020, la Commission européenne a donné des explications supplémentaires : « *Toute cette question est bien sûr liée au contexte spécifique dans lequel l'Union cherche à adhérer à la Convention aux côtés de ses propres États membres et dans lequel le droit de l'Union prévoit certaines procédures judiciaires internes impliquant différentes parties contractantes à la Convention, à savoir soit l'Union et un État membre, soit plusieurs États membres. Nous devons donc concevoir des solutions qui tiennent compte de ces spécificités* ». ³³

Question 1 : Article 33 de la Convention (« Affaires interpartites »)

55. Conformément à l'article 33 de la Convention, toute Haute Partie contractante peut saisir la CEDH de toute violation alléguée des dispositions de la Convention et de ses Protocoles par une autre Haute Partie contractante. Au 31 août 2020, vingt-six requêtes

³³ Voir la présentation par la Commission européenne de son document de position, à l'annexe VI du rapport de la réunion informelle (47+1(2020)Rinf, pages 24-27, à la page 26).

interpartites de ce type³⁴ avaient été introduites auprès de la CEDH depuis l'entrée en vigueur de la Convention.³⁵

56. Afin de permettre l'introduction de telles requêtes contre l'UE une fois que celle-ci aura adhéré à la Convention, l'article 4 du projet d'Accord d'adhésion prévoit les modifications rédactionnelles nécessaires à la Convention, notamment le changement du titre de l'article 33 de la Convention en « Affaires interpartites ».

Préoccupations soulevées par l'avis 2/13

57. L'article 3 du Protocole n° 8 au TUE stipule qu'aucune disposition de l'Accord d'adhésion n'affecte l'article 344 du TFUE, une disposition qui stipule 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 ».³⁶

58. Lorsque l'UE adhérera à la Convention, celle-ci fera elle-même partie intégrante du droit de l'Union dans le champ d'application *ratione materiae* du droit communautaire.³⁷ Par conséquent, les États membres de l'UE seraient en violation de l'article 344 du TFUE s'ils introduisaient une requête interpartite contre un autre État membre de l'UE ou contre l'UE elle-même dans des matières liées à l'UE en ce qui concerne leur conformité avec la Convention.³⁸ Les objections de l'avis 2/13 concernant le fonctionnement des « affaires interpartites » en vertu de l'article 33 de la Convention ont trait à la possibilité que la compétence de la CJUE pour statuer sur ces questions soit compromise dans de tels cas.³⁹

Les requêtes interpartites non-concernées par la question

59. Il est important de garder à l'esprit que l'article 344 du TFUE ne concerne que les requêtes interpartites des États membres de l'UE contre d'autres États membres de l'UE lorsque la requête est liée au droit de l'UE. S'agissant d'une règle de droit communautaire, il va sans dire que cette disposition n'empêche pas les Hautes Parties contractantes qui ne sont pas dans l'UE d'introduire des requêtes en vertu de l'article 33 de la Convention contre un ou plusieurs États membres de l'UE (quelle que soit la question concernée). L'article 344 du TFUE n'est pas non plus affecté par les situations dans lesquelles les États membres de l'UE introduisent des requêtes interpartites au titre de l'article 33 de la Convention contre d'autres États membres de l'UE pour des affaires qui ne sont pas liées au droit de l'UE, ou contre des Hautes Parties contractantes qui ne sont pas membres de l'UE.

Pertinence pratique de la question

60. Il convient de préciser d'emblée que, dans la pratique, cette situation (c'est-à-dire lorsqu'une requête interpartite au titre de l'article 33 de la Convention est présentée à la CEDH

³⁴ Avant l'adhésion de l'UE à la Convention, les requêtes entre deux ou plusieurs Hautes Parties contractantes sont appelées « requêtes interpartites » (voir article 33 de la Convention). Pour des raisons de simplicité, le présent document utilise toutefois le terme « requêtes interpartites », qu'il s'agisse de demandes (potentielles) introduites auprès de la CEDH avant ou après l'adhésion à l'UE.

³⁵ Une liste des requêtes interpartites est disponible sur le site web de la CEDH: https://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw&c=#n14600328386149446327969_pointer

³⁶ Il convient de noter à cet égard le paragraphe 74 du projet de rapport explicatif qui - se référant à l'article 5 du projet d'Accord d'adhésion - indique que l'article 55 de la Convention ne fait pas obstacle à l'application de la règle énoncée à l'article 344 du TFUE.

³⁷ Avis 2/13, paragraphe 204, cf. paragraphe 180.

³⁸ Voir également le document de position de la Commission européenne (document 47+1(2020)1), page 2.

³⁹ Voir l'avis 2/13, paragraphes 201-214.

en violation de l'article 344 du TFUE) ne devrait se produire que très rarement, à en juger par les soixante-dix dernières années, depuis l'entrée en vigueur de la Convention. La récente affaire *Slovénie contre Croatie* (introduite en 2016) a été la première affaire entre deux États membres de l'UE portée devant la CEDH dans l'histoire de la Convention.⁴⁰ Très peu de requêtes interpartites entre de Hautes Parties contractantes devenues par la suite des États membres de l'UE ont été introduites avant leur adhésion à l'UE.⁴¹ En outre, l'affaire *Slovénie contre Croatie* fait référence à des événements concernant la désintégration de l'ex-Yougoslavie, qui a précédé de plusieurs décennies l'adhésion de ces États à l'UE.

61. Mais indépendamment de son impact pratique, la référence dans l'article 3 du Protocole n° 8 du TUE à l'article 344 du TFUE rendra nécessaire - notamment par principe - que le « Groupe 47+1 » porte un regard neuf sur la question, également à la lumière des futures requêtes interpartites potentielles introduites par les États membres de l'UE contre l'UE, qui seront possibles une fois que l'UE aura adhéré à la Convention (même si la probabilité que de telles requêtes soient introduites auprès de la CEDH est faible).

Action possible du « Groupe 47+1 »

62. Malgré la pertinence pratique limitée de cette question au cours des soixante-dix dernières années, il est concevable, au moins en théorie, que des cas puissent se présenter dans lesquels il est difficile de déterminer si le droit communautaire est en cause dans une requête interpartite particulière entre deux États membres de l'UE, ou l'UE elle-même, en instance devant la CEDH. Cette question soulève deux sous-questions :

- Comment établir si une requête interpartite a ou non un rapport avec le droit communautaire ? ;
- Quelles devraient être les conséquences si l'affaire en question a trait au droit communautaire ?

63. La première question ne concerne que la constellation d'une requête interpartite qui a été introduite par un État membre de l'UE contre un autre État membre de l'UE⁴². En effet, une requête d'un État membre contre l'UE elle-même impliquerait nécessairement le droit communautaire.

64. Le « Groupe 47+1 » souhaitera peut-être examiner si l'UE pourrait avoir la possibilité de clarifier la question (c'est-à-dire d'établir si une requête déposée en vertu de l'article 33 de la Convention constitue une violation de l'article 344 du TFUE) au niveau interne à un stade précoce de la procédure devant la CEDH, par exemple en recourant aux procédures internes existantes.⁴³

65. À cet égard, le « Groupe 47+1 » pourrait discuter avec les représentants du greffe de la CEDH de la manière dont les procédures actuelles de la CEDH prévoient déjà de la

⁴⁰ *Slovénie c. Croatie* (requête n° 54155/16), pour laquelle une audience de Grande Chambre s'est tenue le 12 juin 2019.

⁴¹ Alors que l'Irlande et le Royaume-Uni ont tous deux adhéré à l'UE en 1973, les deux requêtes interpartites *Irlande contre Royaume-Uni* avaient déjà été introduites, respectivement en 1971 et 1972 (requêtes n° 5310/71 et 5451/72).

⁴² Les deux constellations mentionnées dans ce paragraphe incluent la possibilité que plus d'un État membre de l'UE ait pu introduire de telles requêtes interpartites ou agir en tant que Hautes Parties contractantes « défenderesses » aux fins de ces requêtes.

⁴³ Dans ce contexte, il est concevable qu'un moyen soit trouvé pour que l'UE soit informée de ces demandes afin de préparer l'ouverture de la procédure interne nécessaire.

souplesse afin de laisser à l'UE suffisamment de temps pour conclure les procédures internes si une requête interpartite est en instance devant la CEDH, ayant déclenché ces procédures au niveau de l'UE.

66. On peut supposer que la CEDH n'aurait aucun intérêt à finaliser prématurément le traitement d'une demande interpartite avant que ces procédures internes ne soient terminées, notamment parce qu'il est clair qu'un arrêt de la CEDH rendu sur la base d'une requête qui s'avérerait ensuite contraire au droit communautaire est susceptible de donner lieu à de grandes difficultés pour son exécution, car cette dernière impliquerait nécessairement le droit communautaire.

67. À cet égard, il est rappelé que dans un certain nombre de contextes différents, la CEDH a prévu une flexibilité suffisante pour permettre aux Hautes Parties contractantes de finaliser une procédure interne avant de statuer sur certaines requêtes pendantes à Strasbourg (en s'inspirant du principe de subsidiarité). Par exemple, la CEDH a développé la « procédure d'arrêt pilote », technique permettant d'identifier les problèmes structurels sous-jacents aux affaires répétitives contre de nombreux pays et d'imposer aux États l'obligation de traiter ces problèmes. Une caractéristique clef de la procédure d'arrêt pilote est la possibilité d'ajourner (ou de « geler ») les affaires connexes pendant un certain temps à la condition que le gouvernement agisse rapidement pour adopter les mesures nationales requises pour se conformer à l'arrêt.⁴⁴ La CEDH ne statuerait donc sur les affaires ajournées que si l'administration de la justice l'exigeait.⁴⁵

68. De même, la *procédure d'implication préalable* prévue par le projet d'Accord d'adhésion (article 3, paragraphe 6) prévoit déjà une situation dans laquelle la CEDH ne recommencerait pas à statuer sur une requête pendante alors que la CJUE a la possibilité de se prononcer rapidement sur la compatibilité de certains textes législatifs de l'UE avec les droits fondamentaux.⁴⁶

69. Le « Groupe 47+1 » pourrait discuter de la faisabilité d'un arrangement qui reflète un esprit similaire en ce qui concerne les requêtes interpartites introduites par un État membre de l'UE contre un autre État membre de l'UE ou l'UE, afin de donner à l'UE la possibilité de finaliser une procédure interne pour répondre à l'introduction de telles requêtes impliquant éventuellement le droit de l'Union.

70. On pourrait également s'inspirer de la jurisprudence du tribunal arbitral établi en vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer qui - dans une situation très similaire - a suspendu une décision sur un litige porté par un État membre de l'UE contre un autre État membre de l'UE, en attendant que l'UE clarifie au niveau interne si le fait de porter l'affaire devant ce tribunal avait violé l'article 344 du TFUE.⁴⁷ Dans ce cas, l'État membre de l'UE qui

⁴⁴ Cette procédure a été entièrement institutionnalisée dans l'article 61 du règlement de la CEDH. Voir également la fiche d'information du greffe de la CEDH sur la « procédure d'arrêt pilote » : <https://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets&c=>

⁴⁵ Même avant la « procédure d'arrêt pilote », l'introduction de la loi *Pinto* en Italie établissant un nouveau recours interne a incité la CEDH à suspendre le traitement des requêtes respectives en instance et à demander aux requérants d'épuiser d'abord les recours nouvellement introduits comme condition à la reprise du traitement de la requête (voir, par exemple, l'affaire *Daddi c. Italie*, requête n° 15476/09, décision du 2 juin 2009).

⁴⁶ Voir le paragraphe 69 du projet de rapport explicatif.

⁴⁷ Tribunal arbitral constitué conformément à l'article 287 et à l'article 1 de l'annexe VII de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, *Irlande c. Royaume-Uni* (« l'affaire de l'usine MOX »), ordonnance n° 3 (suspension de la procédure sur la compétence et le fond ...) du 24 juin 2003, en particulier les paragraphes 20-30. La décision est disponible sur le site web de la Cour permanente d'arbitrage : <https://pca-cpa.org/en/cases/100/>

avait intenté le litige a ensuite retiré sa demande, après que les procédures internes de l'UE aient confirmé que la demande avait été introduite en violation de l'article 344 du TFUE.⁴⁸

71. Le « Groupe 47+1 » peut également examiner si les projets d'instruments d'adhésion devraient contenir une disposition dans le cas où les institutions européennes respectives estimeraient que l'affaire implique le droit communautaire.

72. À cet égard, il convient de rappeler que la Commission européenne a préconisé que toute solution devrait préserver dans la plus large mesure possible les caractéristiques existantes de la procédure de requête interpartite⁴⁹ et que - le problème étant lié aux procédures - la solution pourrait également être principalement de nature procédurale.⁵⁰

Question 2 : Demandes d'avis consultatifs en vertu du Protocole n° 16 à la Convention

73. Le Protocole n° 16 à la Convention prévoit la possibilité pour les cours et tribunaux nationaux supérieurs désignés par les Hautes Parties contractantes de demander des avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis dans la Convention ou ses Protocoles. Le Protocole n° 16 a été signé le 2 octobre 2013, soit six mois après que le « Groupe 47+1 » ait adopté son rapport final lors de sa cinquième réunion de négociation (2-5 avril 2013) et l'ait soumis au CDDH.

Informations générales sur le Protocole n° 16

74. Le Protocole est entré en vigueur, après avoir reçu sa dixième ratification, le 1^{er} août 2018. Au 31 août 2020, le Protocole avait reçu seize ratifications (dont celles de neuf États membres de l'UE)⁵¹ et sept signatures supplémentaires (dont celles de trois États membres de l'UE).⁵² Bien que le Protocole n'autorise pas de réserves,⁵³ les États membres de l'UE qui l'ont ratifié ont fait des déclarations afin d'indiquer quels cours et tribunaux devraient être compétents pour demander un avis consultatif.⁵⁴ Aucune de ces déclarations ne porte sur une quelconque question de droit communautaire ou sur la compétence de la CJUE. Au 31 août 2020, la CEDH a rendu deux avis consultatifs en vertu du Protocole n° 16, dont l'un concernait une demande émanant de la plus haute juridiction d'un État membre de l'UE.⁵⁵

⁴⁸ Tribunal arbitral constitué conformément à l'article 287 et à l'article 1 de l'annexe VII de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, *Irlande c. Royaume-Uni* (« l'affaire de l'usine MOX »), ordonnance n° 6 (clôture de la procédure) du 6 juin 2008. La décision est disponible sur le site web de la Cour permanente d'arbitrage: <https://pca-cpa.org/en/cases/100/>

⁴⁹ Voir le document de position de la Commission européenne (document 47+1(2020)1), page 2.

⁵⁰ Voir la présentation par la Commission européenne de sa prise de position, à l'annexe VI du rapport de la réunion informelle (47+1(2020)Rinf, pages 24-27, à la page 26).

⁵¹ Il s'agit de l'Estonie, de la Finlande, de la France, de la Grèce, de la Lituanie, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la République slovaque et de la Slovénie. Les États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres de l'UE et qui ont ratifié le Protocole sont l'Albanie, Andorre, l'Arménie, la Géorgie, Saint-Marin et l'Ukraine.

⁵² Il s'agit de la Belgique, de l'Italie et de la Roumanie. Les États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres de l'UE et qui ont signé (mais pas encore ratifié) le Protocole sont la Bosnie-Herzégovine, la Norvège, la République de Moldavie et la Turquie. Pour une liste complète des signatures et ratifications, voir la partie correspondante du site web du Bureau des Traités du Conseil de l'Europe :

https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/214/signatures?p_auth=xV0d4DUW

⁵³ Article 9 du Protocole n° 16 à la Convention.

⁵⁴ Cette déclaration est obligatoire conformément à l'article 10 du Protocole n° 16.

⁵⁵ Ces deux avis consultatifs ont été rendus par la CEDH à l'égard de l'Arménie (avis consultatif du 29 mai 2020, concernant une demande de la Cour constitutionnelle arménienne sur l'interprétation d'un article du code pénal érigeant en infraction pénale le renversement de l'ordre constitutionnel et son application en vertu de l'article 7 de la Convention) et de la France (avis consultatif du 10 avril 2019 concernant une demande de la Cour de cassation

75. Il peut être utile pour la discussion au sein du « Groupe 47+1 » de rappeler brièvement les principales caractéristiques du Protocole n° 16 à la Convention. Seuls les cours et tribunaux suprêmes d'une Haute Partie contractante - à condition qu'ils aient été désignés comme tels par cette dernière - peuvent adresser à la CEDH des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis dans la Convention ou ses protocoles.⁵⁶ La juridiction qui procède à la demande ne peut solliciter d'avis consultatif que dans le cadre d'une affaire pendante devant elle.⁵⁷ La CEDH n'est pas obligée d'accepter une demande d'avis consultatif, mais dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour décider de l'accepter ou non.⁵⁸ Il est important de noter qu'une juridiction nationale désignée n'est nullement obligée de présenter une demande d'avis consultatif au titre du Protocole n° 16 à la Convention. Enfin, les avis consultatifs donnés par la CEDH ne sont pas contraignants pour la juridiction nationale qui a demandé l'avis.⁵⁹

Préoccupations soulevées par l'avis 2/13

76. En vertu de l'article 267 du TFUE, les cours et tribunaux suprêmes des États membres de l'UE sont tenus d'introduire un renvoi préjudiciel devant la CJUE lorsqu'une interprétation d'une disposition du droit de l'UE est déterminante pour statuer sur l'affaire et lorsque l'interprétation de la disposition concernée n'est pas claire au-delà de tout doute raisonnable ou ne découle pas de la jurisprudence existante de la CJUE.⁶⁰ Actuellement, cela s'applique déjà aux dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'UE qui correspondent aux dispositions de la Convention. Lorsque la Convention fera partie intégrante du droit de l'UE à la suite de l'adhésion de l'UE, cela s'appliquera à la Convention elle-même dans le contexte des affaires où le droit de l'UE est en cause.

77. Les objections formulées dans l'avis 2/13 ont trait à des préoccupations concernant un éventuel contournement de la *procédure de renvoi préjudiciel* prévue à l'article 267 du TFUE.⁶¹ Afin d'éviter un tel contournement, l'avis 2/13 indique que le projet d'Accord d'adhésion aurait dû prévoir une disposition quant à l'articulation entre le mécanisme institué par le Protocole n° 16 et la *procédure de renvoi préjudiciel* prévue à l'article 267 du TFUE.⁶²

Action possible du « Groupe 47+1 ».

78. Le « Groupe 47+1 » pourrait examiner de quelle manière les projets d'instruments d'adhésion ou d'autres moyens pourraient aborder la question d'un éventuel contournement du droit de l'Union – au regard de certaines circonstances factuelles – par une demande

française sur l'obligation d'enregistrer les données de l'acte de naissance d'un enfant né d'une mère porteuse à l'étranger afin d'établir le lien de filiation avec la future mère, l'adoption pouvant servir de moyen de reconnaissance de ce lien).

⁵⁶ Article 1, paragraphe 1 du Protocole n° 16 à la Convention.

⁵⁷ Article 1, paragraphe 2 du Protocole n° 16 à la Convention.

⁵⁸ Un collège de cinq juges de la Grande Chambre se prononce sur l'acceptation de la demande d'avis consultatif sur la base des motifs écrits donnés par la cour ou le tribunal requérant (article 2, paragraphe 1 du Protocole n° 16 à la Convention). Tout refus du collège d'accepter la demande est motivé (article 2, paragraphe 1, deuxième phrase).

⁵⁹ Article 5 du Protocole n° 16 à la Convention. Il convient cependant de noter le paragraphe 27 du rapport explicatif du Protocole n° 16 selon lequel : « Les avis consultatifs en vertu du présent Protocole n'auraient pas d'effet direct sur d'autres demandes ultérieures. Ils feraient cependant partie de la jurisprudence de la Cour, au même titre que ses arrêts et décisions. L'interprétation de la Convention et de ses Protocoles contenue dans ces avis consultatifs aurait un effet analogue aux éléments interprétatifs énoncés par la Cour dans ses arrêts et décisions ».

⁶⁰ Voir le document de position de la Commission européenne (document 47+1(2020)1), page 2.

⁶¹ Avis 2/13, paragraphes 196-200.

⁶² *Ibid*, paragraphe 199.

présentée par le biais d'une cour ou d'un tribunal désigné d'un État membre de l'UE relative à un avis consultatif de la CEDH. À cet égard, l'on peut supposer que les rédacteurs du Protocole n° 16 (y compris les représentants de tous les États membres de l'UE) n'avaient pas à l'esprit la création d'une possibilité pour les États membres de l'UE d'utiliser ce Protocole pour contourner une procédure interne et contraignante de l'UE.

79. Comme dans le cas des requêtes interpartites au titre de l'article 33 de la Convention, une solution éventuelle serait d'examiner la faisabilité d'un arrangement visant à donner à l'UE la possibilité de finaliser une procédure interne en vue de déterminer si l'introduction d'une demande d'avis consultatif par la cour ou le tribunal d'un État membre de l'UE au titre du Protocole n° 16 constituerait une violation du droit de l'UE (c'est-à-dire de l'article 267 du TFUE).⁶³ Comme pour les requêtes interpartites, l'on peut supposer que la CEDH a intérêt à savoir - avant de prendre une décision sur l'acceptation ou non d'une demande d'avis consultatif - si et, le cas échéant, dans quelle mesure exactement, le droit de l'UE s'applique aux faits de l'affaire pendante devant la juridiction qui a introduit la demande. Cet élément est susceptible d'avoir un impact décisif sur les chances que tout avis donné par la CEDH soit dûment suivi au niveau national (si la CEDH devait statuer sur la demande en substance), malgré son caractère non contraignant.

80. Une base importante pour la discussion et un point de départ possible pour trouver une solution à la question pourrait être le fait que - contrairement au cas des requêtes interpartites en vertu de l'article 33 de la Convention - la CEDH n'est pas obligée, mais dispose de certains pouvoirs discrétionnaires pour décider d'accepter ou non une demande d'avis consultatif en vertu du Protocole n° 16.

81. L'UE n'adhère pas au Protocole n° 16 lui-même, qui a été reconnu par la CJUE.⁶⁴ Par conséquent, le projet d'Accord d'adhésion en tant que traité international pour toutes les Hautes Parties contractantes ne sera pas nécessairement le seul texte permettant de résoudre cette question. Les délégués pourraient donc également aborder la manière dont des mesures complémentaires pourraient aider à résoudre le problème et engager un dialogue avec les parties prenantes ayant compétence pour prendre ces mesures. Cela pourrait notamment concerner la CEDH. Tel que susmentionné, la CEDH a été particulièrement diligente quant au respect de l'autonomie du droit de l'UE. Le « Groupe 47+1 » pourrait s'inspirer de la prudence exprimée par la CEDH afin d'élaborer une solution en réponse à cette question.

82. Enfin, afin d'éviter l'hypothèse erronée selon laquelle une omission d'un tribunal national de faire référence à une affaire devant la CJUE en vertu de l'article 267 du TFUE pourrait être corrigée en impliquant la CJUE dans le cadre d'une *procédure d'avis consultatif* au titre du Protocole n° 16, une solution pourrait également inclure une modification du paragraphe 65 du projet de rapport explicatif afin de préciser que la *procédure d'implication préalable* à établir pour le mécanisme de codéfendeur (article 3, paragraphe 6 du projet d'Accord d'adhésion) s'applique uniquement aux procédures contradictoires et non aux demandes d'avis consultatifs en vertu du Protocole n° 16.⁶⁵ Bien que le libellé actuel de ce paragraphe (« Les cas dans lesquels l'UE peut être un codéfendeur résultent de demandes individuelles... ») exclue déjà la possibilité d'appliquer la procédure pour toute question qui

⁶³ Comme pour la question de l'article 33 de la Convention (voir ci-dessus, page 16), il est également concevable qu'un moyen soit trouvé pour que l'UE soit informée de ces demandes d'avis consultatifs afin de préparer l'ouverture de la procédure interne nécessaire.

⁶⁴ Avis 2/13, paragraphe 197.

⁶⁵ Voir sur ce point l'avis 2/13, paragraphe 198.

n'est pas liée à une demande individuelle en vertu de l'article 34 de la Convention à laquelle le mécanisme de codéfendeur s'applique, cette disposition pourrait être affinée afin d'éliminer tout malentendu éventuel.

Panier 3 : Le principe de confiance mutuelle entre les États membres de l'UE

Préoccupations de l'avis 2/13

83. Dans son avis 2/13, la CJUE a souligné l'importance fondamentale en droit communautaire du principe de confiance mutuelle entre les États membres de l'UE, étant donné qu'il permet de créer et de maintenir un espace sans frontières intérieures. Elle a également fait valoir ce raisonnement :

*« Ainsi, lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, les États membres peuvent être tenus, en vertu de ce même droit, de présumer le respect des droits fondamentaux par les autres États membres, de sorte qu'il ne leur est pas possible non seulement d'exiger d'un autre État membre un niveau de protection national des droits fondamentaux plus élevé que celui assuré par le droit communautaire, mais également, sauf dans des cas exceptionnels, de vérifier si cet autre État membre a effectivement respecté, dans un cas concret les droits fondamentaux garantis par l'Union ».*⁶⁶

84. En n'incluant pas dans le projet d'Accord d'adhésion une disposition qui reconnaîtrait l'obligation de confiance mutuelle entre les États membres de l'UE dans certaines circonstances, la CJUE a estimé que l'équilibre sous-jacent de l'UE et l'autonomie de l'UE étaient négativement affectés.⁶⁷

85. Lors de la présentation de son document de position, la Commission européenne a développé cette question comme suit :

*« Ce principe revêt une importance constitutionnelle pour l'UE, dans la mesure où il permet de créer et de maintenir un espace sans frontières intérieures. Conformément au principe de confiance mutuelle, le droit communautaire peut prévoir une répartition spécifique des responsabilités entre les États membres de l'UE impliqués dans la coopération transfrontalière, notamment en ce qui concerne le transfert de personnes et la reconnaissance et l'exécution des décisions. Le droit de l'UE peut ainsi déterminer la mesure dans laquelle chaque État membre de l'Union européenne est tenu de présumer que les droits fondamentaux ont été respectés par tout autre État membre. Le principe de la confiance mutuelle entre les États membres de l'UE ne doit cependant pas être considéré comme étant en contradiction avec les obligations des États parties à la Convention. Au contraire, il existe un degré élevé de convergence entre la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme et celle de la Cour de justice des Communautés européennes concernant la protection des droits fondamentaux dans le cadre de régimes de coopération transfrontalière entre les États membres de l'UE fondés sur le principe de la confiance mutuelle. Nous devons donc trouver un moyen de refléter de manière adéquate le principe de confiance mutuelle entre les États membres de l'UE dans l'Accord d'adhésion. »*⁶⁸

⁶⁶ *Ibid*, paragraphe 192.

⁶⁷ *Ibid*, paragraphe 194.

⁶⁸ Présentation par la Commission européenne de son document de position, en annexe VI du rapport de la réunion informelle (47+1(2020)Rinf, pages 24-27, à la page 26).

Jurisprudence récente de la CEDH concernant le principe de confiance mutuelle

86. Dans le récent arrêt de la Grande Chambre dans l'affaire *Avotins c. Lettonie*, la CEDH a formulé quelques observations générales sur le principe de confiance mutuelle au sein du système juridique de l'UE :

« 113. La Cour est consciente de l'importance des mécanismes de reconnaissance mutuelle pour la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice visé à l'article 67 du TFUE, et de la confiance mutuelle qu'ils nécessitent. Comme l'indiquent les articles 81 § 1 et 82 § 1 du TFUE, la reconnaissance mutuelle des décisions de justice sert notamment à faciliter une coopération judiciaire efficace dans les domaines civil et pénal. La Cour a déjà indiqué à de nombreuses reprises son attachement à la coopération internationale et européenne [...]. Ainsi, elle estime entièrement légitimes au regard de la Convention, dans leur principe, la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice en Europe et l'adoption des moyens nécessaires à cette fin. 114. [...] Limiter aux seuls cas exceptionnels le contrôle par l'Etat requis du respect des droits fondamentaux par l'État d'origine de la décision de justice à reconnaître pourrait, dans des situations concrètes, aller à l'encontre de l'obligation qu'impose la Convention de permettre au moins au juge de l'État requis de procéder à un contrôle adapté à la gravité des allégations sérieuses de violation des droits fondamentaux dans l'État d'origine afin d'éviter une insuffisance manifeste dans la protection de ces droits [...] 116. [...] lorsque les juridictions des États qui sont à la fois partie à la Convention et membre de l'Union européenne sont appelées à appliquer un mécanisme de reconnaissance mutuelle établi par le droit de l'Union, c'est en l'absence de toute insuffisance manifeste des droits protégés par la Convention qu'elles donnent à ce mécanisme son plein effet. En revanche, s'il leur est soumis un grief sérieux et étayé dans le cadre duquel il est allégué que l'on se trouve en présence d'une insuffisance manifeste de protection d'un droit garanti par la Convention et que le droit de l'Union européenne ne permet pas de remédier à cette insuffisance, elles ne peuvent renoncer à examiner ce grief au seul motif qu'elles appliquent le droit de l'Union. »⁶⁹

87. L'affaire *Avotins c. Lettonie* étant une affaire phare de la Grande Chambre, la CEDH a depuis lors appliqué la doctrine susmentionnée aux mécanismes de reconnaissance mutuelle du mandat d'arrêt européen⁷⁰ ainsi qu'au règlement « Bruxelles II bis » concernant la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale.⁷¹

Action possible du « Groupe 47+1 ».

88. Le présent panier portant sur le principe de la confiance mutuelle constitue probablement l'aspect des négociations d'adhésion à l'UE sur lequel les développements les plus importants ont eu lieu depuis que l'avis 2/13 a été rendu en décembre 2014, tant en ce qui concerne la jurisprudence de la CEDH que celle de la CJUE.

89. Alors que la citation ci-dessus de l'arrêt de la Grande Chambre dans l'affaire *Avotins c. Lettonie* démontre une volonté manifeste de la part de la CEDH de reconnaître l'importance du principe de confiance mutuelle, la CJUE a rendu plusieurs arrêts depuis l'avis 2/13 qui ont progressivement étendu la portée des « circonstances exceptionnelles » dans lesquelles l'État membre d'exécution peut être autorisé à déroger à l'obligation de présumer que l'État membre requérant respecte ses engagements en matière de droits de l'homme. Bien que le présent document ne permette pas une analyse approfondie de ces développements, il convient de prêter attention à la déclaration de la Commission européenne lors de la réunion virtuelle informelle du 22 juin 2020 sur la convergence croissante entre la jurisprudence de la CEDH et celle de la CJUE.⁷²

⁶⁹ *Avotins c. Lettonie*, requête n° 17502/07, arrêt du 23 mai 2016 [GC], paragraphes 113 et 116.

⁷⁰ *Pirozzi c. Belgique*, requête n° 21055/11, arrêt du 17 avril 2018.

⁷¹ *Royer c. Hongrie*, requête n° 9114/16, arrêt du 6 mars 2018.

⁷² Présentation par la Commission européenne de son document de position, en annexe VI du rapport de la réunion à cette réunion informelle (47+1(2020)Rinf, pages 24-27, à la page 26).

90. Par conséquent, les délégués du « Groupe 47+1 » pourraient chercher à établir plus en détail la convergence entre la jurisprudence de la CJUE et celle de la CEDH depuis le rendu de l'avis 2/13 en décembre 2014, ce qui pourrait faciliter la recherche de solutions relatives à ce « panier ». Ils pourraient charger le Secrétariat de rédiger un document en ce sens. Sur la base de ces travaux, le « Groupe 47+1 » pourrait discuter de la faisabilité et de la manière dont une référence au principe de confiance mutuelle pourrait être intégrée dans les projets d'instruments d'adhésion ou par d'autres moyens.

Panier 4 : Les actes de l'UE dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune

La compétence des juridictions de l'Union dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune

91. La compétence de la CJUE dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est limitée. Il découle comme principe général de l'article 24, paragraphe 1 du TUE que la CJUE n'est pas compétente pour les dispositions traitant de la PESC, à deux exceptions près prévues à l'article 275, paragraphe 2 du TFUE. Premièrement, la CJUE est compétente pour contrôler le respect de l'article 40 du TUE concernant la délimitation entre la PESC et les autres mesures et compétences de l'UE. Deuxièmement, la CJUE est compétente pour les procédures relatives aux mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil de l'Union européenne dans le cadre de la PESC.

92. Inversement, les tribunaux nationaux des États membres de l'UE peuvent agir dans ce domaine dans des circonstances spécifiques. Selon l'article 274 du TFUE, sauf si la compétence est conférée à la CJUE par les traités de l'UE, les litiges auxquels l'UE est partie ne sont pas, de ce fait, exclus de la compétence des cours ou tribunaux des États membres de l'UE.

La clause d'attribution dans le projet d'Accord d'adhésion

93. Le projet d'Accord d'adhésion prévoyait une règle d'attribution à l'article 1, paragraphe 4, selon laquelle un acte d'un État membre de l'UE est attribué à cet État, même s'il met en œuvre le droit de l'UE. Cela ne devrait pas empêcher l'UE d'être responsable, en tant que codéfendeur, d'une violation résultant d'un tel acte. Le rapport explicatif du projet d'Accord d'adhésion précisait que, lorsque les personnes employées ou nommées par un État membre de l'UE agissent dans le cadre d'une opération en vertu d'une décision des institutions de l'UE, leurs actes sont attribués à l'État membre de l'UE concerné, tandis que les actes des institutions de l'UE sont attribués à l'UE.⁷³ Cela s'appliquerait quel que soit le contexte dans lequel les actes pertinents sont accomplis, y compris en ce qui concerne les questions relatives à la PESC.

Préoccupations de l'avis 2/13

94. Dans l'avis 2/13, les objections de la CJUE concernant les actes de l'UE dans le domaine de la PESC qui sont exclus de sa compétence ont trait au fait que conférer à la CEDH le pouvoir exclusif d'exercer un contrôle juridictionnel de ces actes de la manière

⁷³ Projet de rapport explicatif, paragraphe 23.

prévue par le projet d'Accord d'adhésion ne tiendrait pas compte des caractéristiques spécifiques du droit de l'UE.⁷⁴

95. Dans son document de position, la Commission européenne a déclaré qu'aux fins du système de la Convention, il faudrait trouver une solution qui permette de refléter la répartition interne des compétences de l'UE en matière de mesures correctives dans l'attribution de la responsabilité des actes de l'UE en question.⁷⁵ La Commission européenne a développé sa position lors de la présentation de son document comme suit :

*« Il nous faut donc concevoir une solution qui tienne compte de la manière dont les compétences en matière d'actions correctives dans le domaine de la PESC sont réparties entre l'Union et ses États membres. Une telle solution devrait donc impliquer les États membres dans certains cas, lorsque les actes des institutions ou organes de l'UE sont contestés devant la Cour de Strasbourg. En outre, une solution ne devrait pas être noire ou blanche, mais plutôt être de nature procédurale, afin de pouvoir tenir compte des développements futurs de l'interprétation du droit primaire de l'Union en ce qui concerne la répartition des compétences en matière de recours dans le domaine de la PESC ».*⁷⁶

Action possible du « Groupe 47+1 ».

96. Les délégués du « Groupe 47+1 » sont invités à engager une discussion sur la manière dont les projets d'instruments d'adhésion pourraient répondre aux préoccupations de l'avis 2/13 concernant les caractéristiques particulières du droit communautaire. À cet égard, l'attention des délégués est attirée sur le rapport explicatif du projet d'Accord d'adhésion qui, au paragraphe 24, note l'absence d'une règle spécifique dans la jurisprudence de la CEDH concernant l'attribution d'actes ou d'omissions à une organisation internationale ou à ses membres dans le cadre d'activités extraterritoriales.⁷⁷ La CEDH a en effet indiqué dans l'affaire *Al-Jedda c. Royaume-Uni*⁷⁸ que son appréciation de l'attribution de tels actes ou omissions dépendra des faits particuliers en l'espèce, et notamment des termes de l'instrument juridique sur la base duquel une opération donnée a été menée (en l'occurrence les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies).

97. Dans ce contexte, et à la lumière de la variété des situations qui peuvent se présenter en termes de « répartition des tâches » entre l'UE et ses États membres dans le domaine de la PESC, un point de départ possible pourrait être d'évaluer les types d'actions adoptées par des institutions ou organismes de l'UE pour lesquelles les recours internes ne peuvent être accordés qu'aux tribunaux des États membres de l'UE et dans quelle mesure ces recours peuvent compenser - aux fins des projets d'instruments d'adhésion - le fait que certaines actions adoptées dans le cadre de la PESC échappent au contrôle juridictionnel de la CJUE, tel que réglementé par les traités de l'UE.

⁷⁴ Avis 2/13, paragraphes 249-257.

⁷⁵ Voir le document de position de la Commission européenne (document 47+1(2020)1), page 3.

⁷⁶ Voir la présentation par la Commission européenne de son document de position, à l'annexe VI du rapport de la réunion informelle (47+1(2020)Rinf, pages 24-27, à la page 27).

⁷⁷ Le paragraphe 24 du projet de rapport explicatif note également que « [...] en ce qui concerne l'imputabilité d'une certaine action à une Partie contractante ou à une organisation internationale sous l'égide de laquelle cette action a été prise, dans aucun des cas où la Cour a statué sur l'attribution d'actes ou de mesures extraterritoriaux par des Parties contractantes agissant dans le cadre d'une organisation internationale, il n'existait de règle spécifique d'attribution, aux fins de la Convention, de tels actes ou mesures à l'organisation internationale concernée ou à ses membres ».

⁷⁸ *Al-Jedda c. Royaume-Uni* [GC], requête n° 27021/08, arrêt du 7 juillet 2011, paragraphes 74-86.

Discussion autour de potentielles clarifications additionnelles

98. Dans la prise de position de la Commission européenne, il est indiqué que, outre les « quatre paniers », l'UE cherchera à obtenir une clarification sur l'article 53 de la Convention dans les projets d'instruments d'adhésion.⁷⁹ La section suivante tente de décrire brièvement la question telle que mentionnée dans l'avis 2/13 et de suggérer une action possible du « Groupe 47+1 ».

Les liens entre la Convention, la Charte des droits fondamentaux de l'UE et les régimes nationaux des droits de l'homme

99. Les dispositions suivantes de la Convention et de la Charte des droits fondamentaux de l'UE traitent des liens entre la Convention (en tant que traité international des droits de l'homme), la Charte des droits fondamentaux de l'UE (en tant que traité supranational des droits de l'homme adressé aux institutions, organes, offices et agences de l'UE ainsi qu'aux États membres de l'UE lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire)⁸⁰ et les régimes nationaux des droits de l'homme des États membres de l'UE.

100. L'article 53 de la Convention (« Sauvegarde des droits de l'homme reconnus ») stipule que :

« Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie contractante ou à toute autre Convention à laquelle cette Partie contractante est partie. »

101. L'article 53 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE (« Niveau de protection ») stipule que :

« Aucune disposition de la présente Charte ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus, dans leur champ d'application respectif, par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, ou tous les États membres, et notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que par les constitutions des États membres. »

Préoccupations de l'avis 2/13

102. Dans son avis 2/13, la CJUE fait référence à son interprétation de l'article 53 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, estimant que l'application des normes nationales de protection des droits fondamentaux ne doit pas compromettre le niveau de protection prévu par la Charte et la primauté, l'unité et l'efficacité du droit de l'UE⁸¹ :

« Dans la mesure où l'article 53 de la CEDH réserve, en substance, la faculté pour les Parties contractantes de prévoir des standards de protection des droits fondamentaux plus élevés que ceux garantis par cette Convention, il convient d'assurer la coordination entre cette disposition et l'article 53 de la Charte, tel qu'interprété par la Cour, afin que la faculté octroyée par l'article 53 de la CEDH aux

⁷⁹ Voir le document de position de la Commission européenne (document 47+1(2020)1), page 1, note de bas de page 1.

⁸⁰ En ce qui concerne le lien avec la Convention, l'article 52, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'UE stipule également que « Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite Convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue ».

⁸¹ Avis 2/13, paragraphe 188, faisant référence à l'arrêt *Melloni*, arrêt de la Grande Chambre du 26 février 2013, UE:C:2013:107, paragraphe 60.

États membres demeure limitée, en ce qui concerne les droits reconnus par la Charte correspondant à des droits garantis par ladite Convention, à ce qui est nécessaire pour éviter de compromettre le niveau de protection prévu par la Charte ainsi que la primauté, l'unité et l'effectivité du droit de l'Union. »⁸²

Action possible du « Groupe 47+1 »

103. Les délégués du « Groupe 47+1 » sont invités à réfléchir aux moyens éventuels permettant de répondre à la préoccupation susmentionnée.

104. Un point de départ pourrait être que l'article 53 de la Convention n'exige pas de la CEDH qu'elle fasse appliquer des dispositions nationales plus protectrices que les droits de la Convention. L'article 53 empêche plutôt la Convention de limiter l'effet de ces dispositions nationales. En d'autres termes, la CEDH garantit la compatibilité des actes des Hautes Parties contractantes avec la Convention, et non avec les dispositions nationales qui peuvent fournir un niveau de protection plus élevé.

105. Bien que la jurisprudence relative à l'article 53 de la Convention ne soit pas dense, la Grande Chambre de la CEDH a rappelé dans la récente décision de *M.N. et autres c. Belgique* de⁸³ du mai 2020 que l'article 53 de la Convention se contenterait d'indiquer que la Convention n'empêche pas les États parties d'accorder une protection juridictionnelle plus étendue en ce qui concerne les droits et libertés qui y sont garantis que celle qu'elle met en œuvre (dans ce cas particulier, la norme plus élevée en question était l'application par les tribunaux nationaux des garanties de procès équitable à l'exécution d'un jugement interne relatif à l'asile, tandis que la CEDH a conclu que l'article 6 de la Convention était inapplicable à cette affaire).

106. Le « Groupe 47+1 » pourrait discuter de la possibilité de s'inspirer de cette récente décision de la Grande Chambre pour répondre aux préoccupations respectives exprimées dans l'avis 2/13. Le « Groupe 47+1 » souhaitera peut-être aussi examiner le fait qu'il pourrait être déduit de la jurisprudence de la CEDH que cette dernière ne serait pas compétente pour exiger l'application d'une disposition nationale qui fournit un niveau de protection plus élevé que la Convention, au détriment d'un système juridique supranational qui pourrait limiter l'application de cette norme plus élevée dans des cas spécifiques.

⁸² Avis 2/13, paragraphe 189.

⁸³ *M.N. et autres c. Belgique*, requête n° 3599/18 (GC), paragraphe 140.

Annexe I - Tableau avec la liste des questions (et autres références) abordées dans le présent document

Brève description de la question	Partie pertinente des projets d'instruments d'adhésion	Paragraphe pertinents de l'avis 2/13	Action possible du « Groupe 47+1.
<p>Panier 1, question 1</p> <p>Décision de la CEDH sur demande d'une Haute Partie contractante de devenir codéfendeur</p>	<p>Article 3, paragraphe 5, du projet d'Accord d'adhésion</p> <p>Paragraphe 53-58 du projet de rapport explicatif</p>	<p>Paragraphe 215-225</p>	<p>Le « Groupe 47+1 » est invité à examiner s'il est possible de trouver une solution permettant à la CEDH de traiter une demande d'application du mécanisme de codéfendeur d'une manière qui repose exclusivement sur une interprétation du droit communautaire par les institutions européennes compétentes.</p>
<p>Panier 1, question 2</p> <p>Responsabilité conjointe et réserves des États membres en vertu de l'article 57 de la Convention</p>	<p>Article 3, paragraphe 7, du projet d'Accord d'adhésion</p> <p>Paragraphe 62 du projet de rapport explicatif</p>	<p>Paragraphe 226-228</p>	<p>Le « Groupe des 47+1 » est invité à examiner si des modifications ou des explications supplémentaires devraient être ajoutées aux projets d'instruments d'adhésion afin de régler cette question.</p>
<p>Panier 1, question 3</p> <p>Exceptions au principe général de la responsabilité conjointe</p>	<p>Article 3, paragraphe 7, du projet d'Accord d'adhésion</p> <p>Paragraphe 62 du projet de rapport explicatif</p>	<p>Paragraphe 229-234</p>	<p>Le « Groupe des 47+1 » est invité à examiner si le projet d'Accord d'adhésion devrait tout simplement prévoir des exceptions au principe de responsabilité conjointe, ou si un arrangement pourrait être inclus dans les projets d'instruments d'adhésion qui permettrait à la CEDH de s'écarter du principe de responsabilité</p>

			conjointe sur la base de la compréhension et de l'interprétation du droit de l'UE par les institutions compétentes de l'UE.
Panier 1, question 4 Identifier les cas dans lesquels la <i>procédure d'implication préalable</i> s'applique	Article 3, paragraphe 6, du projet d'Accord d'adhésion Paragraphe 65-69 du projet de rapport explicatif	Paragraphe 236-240	Le « Groupe 47+1 » est invité à discuter de l'ajout d'une disposition aux projets d'instruments d'adhésion qui réglerait le déclenchement de la <i>procédure d'implication préalable</i> .
Panier 1, question 5 Informez l'institution compétente de l'UE des cas dans lesquels la <i>procédure d'implication préalable</i> pourrait s'appliquer	Article 3, paragraphe 6, du projet d'Accord d'adhésion Paragraphe 65-69 du projet de rapport explicatif	Paragraphe 241	Le « Groupe 47+1 » est invité à examiner si les projets d'instruments d'adhésion ou d'autres moyens pourraient prévoir une procédure dans laquelle l'UE serait pleinement et systématiquement informée des cas dans lesquels le mécanisme de codéfendeur (y compris la <i>procédure d'implication préalable</i>) pourrait s'appliquer.
Panier 1, question 6 La <i>procédure d'implication préalable</i> s'applique également dans les cas où la CJUE interprète le droit dérivé de l'UE	Paragraphe 66 du projet de rapport explicatif	Paragraphe 242 - 247	Le « Groupe 47+1 » est invité à envisager une éventuelle clarification du paragraphe 66 du projet de rapport explicatif.

<p>Panier 2, question 1</p> <p>Requêtes interpartites (article 33 de la Convention) introduites en violation éventuelle du droit de l'UE (article 344 du TFUE)</p>	<p>Article 4 du projet d'Accord d'adhésion</p> <p>Paragraphes 70-72 du projet de rapport explicatif</p>	<p>Paragraphes 201-214</p>	<p>Le « Groupe 47+1 » est invité à envisager toute solution à ce problème, par exemple en donnant à l'UE la possibilité de finaliser une procédure interne pour répondre à l'introduction de requêtes interpartites en violation éventuelle du droit communautaire.</p>
<p>Panier 2, question 2</p> <p>Demandes d'avis consultatifs au titre du Protocole n° 16 introduites en violation éventuelle du droit de l'UE (article 267 du TFUE)</p>	<p>Les projets d'instruments d'adhésion n'abordent pas cette question à ce stade</p>	<p>Paragraphes 196 - 200</p>	<p>Le « Groupe 47+1 » est invité à examiner toute solution à cette question, par exemple en donnant à l'UE la possibilité de finaliser une procédure interne pour répondre aux demandes formulées au titre du Protocole n° 16 en violation éventuelle du droit communautaire.</p> <p>La discussion pourrait également porter sur des mesures complémentaires auxquelles les instruments d'adhésion pourraient faire référence.</p> <p>Le groupe pourrait également discuter d'une clarification au paragraphe 66 du projet de rapport explicatif selon laquelle la <i>procédure d'implication préalable</i> s'applique uniquement aux procédures</p>

			contradictoires (et non au Protocole n° 16).
<p>Panier 3</p> <p>Principe de confiance mutuelle entre les États membres de l'UE</p>	<p>Les projets d'instruments d'adhésion n'abordent pas cette question à ce stade</p>	<p>Paragrapes 191-194</p>	<p>Le « Groupe 47+1 » pourrait chercher à établir une convergence entre la jurisprudence de la CJUE et celle de la CEDH au regard de l'avis 2/13 de décembre 2014, ce qui pourrait faciliter la recherche d'une solution à cette question.</p> <p>Sur la base de ces travaux, le « Groupe 47+1 » pourrait discuter de la manière dont le principe de confiance mutuelle pourrait être mentionné dans les projets d'instruments d'adhésion.</p>
<p>Panier 4</p> <p>Actions relevant de la PESC et exclues de la compétence de la CJUE</p>	<p>Les projets d'instruments d'adhésion n'abordent pas cette question à ce stade</p>	<p>Paragrapes 249 - 257</p>	<p>Le « Groupe des 47+1 » est invité à engager une discussion sur la manière dont les projets d'instruments d'adhésion pourraient répondre aux préoccupations de l'avis 2/13 concernant les caractéristiques particulières du droit communautaire. Un point de départ possible pourrait être d'évaluer les types d'actions des institutions ou des organismes de l'UE pour lesquels les recours internes ne peuvent être accordés qu'aux</p>

			<p>cours et tribunaux des États membres de l'UE, et dans quelle mesure ces recours pourraient compenser - aux fins des projets d'instruments d'adhésion - le fait que certains actes adoptés dans le cadre de la PESC échappent au contrôle juridictionnel de la CJUE, tel que réglementé par les traités de l'UE.</p>
<p>Discussion autour d'éventuelles clarifications additionnelles</p> <p>Article 53 de la Convention</p>	<p>Les projets d'instruments d'adhésion n'abordent pas cette question à ce stade</p>	<p>Paragraphe 186-189</p>	<p>Le « Groupe 47+1 » est invité à examiner la jurisprudence récente de la CEDH concernant l'article 53 de la Convention et, à la lumière de cette jurisprudence, à discuter d'éventuelles clarifications des projets d'accord d'adhésion ou par d'autres moyens. Ces clarifications pourraient inclure une référence au fait qu'il peut être déduit de la jurisprudence de la CEDH que celle-ci n'est pas compétente pour faire appliquer des dispositions nationales susceptibles d'offrir un niveau de protection plus élevé que celui de la Convention, en particulier lorsque le droit supranational limite l'application de cette norme plus</p>

			élevée dans des contextes spécifiques.
--	--	--	--

Annexe II - Liste des abréviations

CDDH	Comité directeur pour les droits de l'homme
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
TUE	Traité sur l'Union européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne