

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

47+1(2020)01

09 avril 2020

**6EME RÉUNION DE NÉGOCIATION ENTRE
LE GROUPE DE NÉGOCIATION AD HOC DU CDDH ET
LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR L'ADHÉSION DE L'UNION EUROPÉENNE
À LA CONVENTION EUROPÉENNE
DES DROITS DE L'HOMME**

**Position en vue des négociations sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention
européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

Introduction par le Secrétariat du groupe ad hoc de négociation du CDDH

1. Le document ci-après est un exposé de position de la Commission européenne sur d'éventuelles modifications à apporter au projet d'accord sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'objectif de ce document est d'éclairer la discussion qui se tiendra lors de la 6ème réunion de négociation entre le groupe de négociation ad hoc du CDDH et la Commission européenne sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, qui se tiendra à Strasbourg du 27 au 29 mai 2020 (à confirmer).

2. Les délégués sont invités à étudier ce document ainsi que les parties pertinentes des documents de travail et de référence, comme indiqué dans l'ordre du jour de la réunion (47+1(2020)OJ06).



UNION EUROPEENNE

Position en vue des négociations sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

1. Introduction

L'adhésion à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la «CEDH») constitue une priorité de premier ordre pour l'Union européenne (ci-après l'«UE»). Cette adhésion met en évidence l'engagement de l'UE en faveur de valeurs communes, de la démocratie et de l'état de droit.

L'UE est un ordre juridique autonome aux caractéristiques institutionnelles et juridiques uniques. Ses États membres lui ont transféré des compétences et elle ne peut, en raison de sa nature même, être considérée comme un État en droit international. Tout en reconnaissant pleinement le principe d'égalité entre les parties à la CEDH, il convient, pour fixer les conditions d'adhésion à la CEDH de l'UE, de prendre en compte les spécificités de cette dernière en tant qu'ordre juridique.

Il ressort de l'avis rendu par la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la «CJUE») le 18 décembre 2014 (A-2/13) que, pour refléter correctement ces spécificités, le projet d'accord portant adhésion de l'UE à la CEDH de 2013 (ci-après le «projet d'accord d'adhésion») doit subir certaines modifications.

L'UE ne sollicite des modifications du projet d'accord d'adhésion que dans la mesure strictement nécessaire pour répondre aux objections soulevées par l'avis A-2/13.

Outre un petit nombre de clarifications¹, ces modifications concernent quatre domaines:

- les mécanismes propres à l'UE de la procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la «Cour EDH»),
- le traitement des requêtes entre les parties (article 33 de la CEDH) et l'introduction de demandes d'avis consultatifs (protocole n° 16) en rapport avec des États membres de l'UE,
- le principe de la confiance mutuelle entre les États membres,
- les actes de l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité commune (ci-après «PESC») qui sont exclus de la compétence de la CJUE.

2. Mécanismes propres à l'UE de la procédure devant la Cour EDH

¹ Ces clarifications concernent notamment les limitations prévues par le droit de l'UE quant à la possibilité, pour les États membres de l'UE, de se prévaloir de l'article 53 de la CEDH, ainsi que le champ d'application de la procédure de l'implication préalable.

Les objections de la CJUE relatives aux mécanismes de la procédure devant la Cour EDH qui sont propres à l'UE (participation de l'UE/des États membres de l'UE en tant que codéfendeurs² et implication préalable de la CJUE³) portent essentiellement sur le fait que, lors de l'application de ces mécanismes procéduraux, la Cour EDH peut être amenée à interpréter de manière incidente des dispositions du droit de l'UE.

Il convient par conséquent 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 ne dépendront d'une interprétation, même de manière incidente, du droit de l'UE par la Cour EDH.

3. Fonctionnement des requêtes entre les parties (article 33 de la CEDH) et des demandes d'avis consultatifs (protocole n° 16) en rapport avec des États membres de l'UE

Les objections de la CJUE relatives au fonctionnement des requêtes entre les parties (article 33 de la CEDH) en rapport avec des États membres de l'UE⁴ concernent la possibilité qu'il soit porté atteinte à la compétence exclusive de la CJUE pour se prononcer sur le respect de la charte des droits fondamentaux de l'UE, dans des litiges entre institutions de l'UE et États membres de l'UE ainsi qu'entre différents États membres de l'UE (à propos de situations où le défendeur est susceptible de mettre en œuvre le droit de l'UE). Dans le même ordre d'idées, les objections de la CJUE concernant le fonctionnement des demandes d'avis consultatifs (protocole n° 16) en rapport avec des États membres de l'UE portent sur un éventuel contournement du mécanisme de renvoi préjudiciel prévu à l'article 267 TFUE⁵. En vertu de cette disposition, une juridiction d'un État membre de l'UE dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours juridictionnel interne est tenue de saisir la CJUE d'une demande de décision préjudicielle lorsqu'une question relative à l'interprétation des traités de l'UE ou à la validité ou à l'interprétation d'actes des institutions de l'UE est soulevée dans une affaire pendante devant ladite juridiction.

Il convient par conséquent de trouver des solutions qui excluent le risque d'atteinte à la juridiction exclusive de la CJUE et à la procédure devant elle, ou de contournement de celles-ci par le fonctionnement des requêtes entre les parties (article 33 de la CEDH) et le fonctionnement des demandes d'avis consultatifs (protocole n° 16) en rapport avec des États membres de l'UE. Ces solutions devraient préserver autant que possible les caractéristiques actuelles de ces procédures devant la Cour EDH.

4. Principe de la confiance mutuelle entre les États membres

² Voir les points 215 à 235 de l'avis A-2/13.

³ Voir les points 236 à 248 de l'avis A-2/13.

⁴ Voir les points 196 à 200 de l'avis A-2/13.

⁵ Voir les points 201 à 213 de l'avis A-2/13.

Les objections de la CJUE relatives au principe de la confiance mutuelle entre les États membres de l'UE⁶ portent sur le risque que l'adhésion de l'UE à la CEDH compromette l'équilibre sur lequel l'Union est fondée et l'autonomie du droit de l'UE, en ce qui concerne la coopération transfrontière entre États membres de l'UE et notamment le transfèrement de personnes et la reconnaissance et l'exécution des décisions.

Il convient donc de trouver une solution qui tienne compte du fait que le droit de l'UE peut prévoir une répartition spécifique des responsabilités entre les États membres de l'UE participant à une telle coopération transfrontière. Dans ce contexte, on notera également qu'il semble exister un degré élevé de convergence entre la jurisprudence récente de la Cour EDH et celle de la CJUE en la matière.

5. Actes de l'UE en matière de PESC qui sont exclus de la compétence de la CJUE

Les objections de la CJUE relatives aux actes de l'UE en matière de PESC qui sont exclus de la compétence de la CJUE⁷ portent sur le fait que l'octroi à la Cour EDH de la compétence pour effectuer un contrôle juridictionnel de ces actes de la manière envisagée par le projet d'accord d'adhésion méconnaîtrait les caractéristiques spécifiques du droit de l'UE.

Il convient par conséquent de trouver une solution qui reflète la répartition propre à l'UE des compétences en matière de voies de recours dans le cadre de l'attribution, aux fins du système de la CEDH, de la responsabilité des actes litigieux de l'UE.

⁶ Voir les points 191 à 195 de l'avis A-2/13.

⁷ Voir les points 249 à 257 de l'avis A-2/13.