

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

46+1(2023)31
16 février 2023

**18^e RÉUNION DU GROUPE DE NÉGOCIATION AD HOC DU CDDH (« 46+1 ») SUR
L'ADHÉSION DE L'UNION EUROPÉENNE À LA CONVENTION EUROPÉENNE DES
DROITS DE L'HOMME**

Version consolidée des projets d'instruments d'adhésion (à la date du 2 février 2023)

Strasbourg, mardi 14 mars 2023 (10h00) – vendredi 17 mars 2023 (17h00)

(Salle 7, Palais de l'Europe)

Conseil de l'Europe

Note de couverture du Secrétariat

1. Lors de sa 17^e réunion, le Groupe de négociation *ad hoc* du CDDH sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (« Groupe 46+1 ») a examiné et approuvé provisoirement une proposition concernant l'élection des juges par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (article 6 du projet d'accord d'adhésion), soumis à la réserve d'une délégation. Le Groupe a également examiné et approuvé provisoirement une proposition de supprimer l'article 5 et 5a du projet d'accord d'adhésion et à en déplacer le contenu vers l'article 1, d'ajouter un nouveau paragraphe à l'Article 1 concernant l'Article 53 de la Convention, et de procéder aux modifications correspondantes dans le rapport explicatif. Concernant le mécanisme de codéfendeur, le Groupe a examiné et approuvé provisoirement une proposition d'ajout dans le paragraphe 5 et dans le paragraphe 5a de l'article 3. Concernant le principe de la responsabilité conjointe, le Groupe a examiné et approuvé provisoirement deux propositions d'ajout dans le paragraphe 7 de l'article 3 et les changements correspondants dans le rapport explicatif. Concernant la contribution de l'Union européenne au budget du Conseil de l'Europe, le Groupe, ayant été informé que le pourcentage de 36% qui avait été ajouté provisoirement au paragraphe 1 de l'article 8 du projet d'accord d'adhésion et dans les paragraphes correspondants du rapport explicatif, restait valide, a provisoirement approuvé les modifications pertinentes. Le Groupe a également examiné d'éventuelles options concernant le vote au sein du Comité des Ministres (Règle n° 18 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables), ainsi qu'une nouvelle proposition d'ajouter une clause de révision au sein de la Règle n° 18.

2. Le présent document contient une version consolidée de la proposition d'instrument d'adhésion, mise à jour depuis la 17^e réunion afin d'inclure les propositions ci-dessous¹. Il devrait être abordé comme un outil de travail à la disposition des délégués, qui donne un aperçu des négociations en cours.

3. Les projets originaux d'instruments d'adhésion ont été examinés par le Comité des Ministres lors de sa 1177^e réunion, le 11 septembre 2013, sous la forme d'un rapport intérimaire pour information soumis par le CDDH (CM(2013)93add1, 9 juillet 2013). Ce rapport intérimaire comportait plusieurs annexes, le projet d'Accord d'adhésion étant l'annexe 1 et les autres instruments d'adhésion les annexes 2 à 5. Le présent document a conservé cet ordre, c'est-à-dire que le document commence par le projet d'Accord d'adhésion en tant qu'« Annexe 1 », suivi des quatre autres projets d'instruments d'adhésion.

4. Les propositions que le « Groupe 46+1 » a examinées, ou est en train d'examiner, depuis qu'il a repris les négociations en 2020 sont surlignées en jaune. Lorsque des alternatives en cours de formulation sont examinées par le « Groupe 46+1 », elles sont placées entre crochets. Afin d'expliquer le contexte de ces propositions et de fournir des liens vers les documents de travail et les rapports de réunion, le Secrétariat a inséré pour chaque proposition une « Note du Secrétariat » dans des encadrés. Lorsque des amendements supplémentaires importants ou des propositions alternatives ont été fournis, ils sont également reflétés dans les encadrés (étant entendu que les propositions et les amendements déposés par écrit font tous l'objet du même examen par le « Groupe 46+1 »). Tous les documents de travail et rapports de réunion mentionnés dans ces encadrés peuvent être obtenus (dans la mesure où ils sont publics) sur le site Internet du « Groupe 46+1 ».²

¹ Pour la version précédente, voir doc. 46+1(2022)28REV.

² <https://www.coe.int/fr/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights>

5. Le présent document ne couvre que les propositions de texte concrètes qui ont été soumises par écrit au « Groupe 46+1 » à la date du 2 février 2023³. Il ne s'agit toutefois pas d'une reproduction exhaustive de toutes les propositions antérieures. Au cours des douze dernières réunions du « Groupe 46+1 », un certain nombre d'autres propositions ont été faites, mais elles n'ont pas reçu un soutien suffisant de la part du « Groupe 46+1 » pour être examinées plus avant. Cela comprend des propositions déposées par la Fédération de Russie lors de la 12^e réunion (décembre 2021). La Fédération de Russie a cessé d'être membre du Conseil de l'Europe le 16 mars 2022 et ne participe plus aux travaux du Groupe. Lors de sa 13^e réunion (mai 2022), le Groupe s'est accordé sur le fait que ces propositions ne seraient prises en compte que si une délégation souhaitait s'en inspirer. Rien dans le présent document ne doit être interprété comme empêchant une délégation de présenter à nouveau l'une de ces propositions au cours des négociations futures.

³ Le présent document ne comprend pas toute proposition qui sera examinée pour la première fois lors de la 18^e réunion (14-17 mars 2023).

Annexe 1

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

Préambule

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

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

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

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

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

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

Sont convenues de ce qui suit :

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

1. Par le présent Accord, l'Union européenne adhère à la Convention, au Protocole additionnel et au Protocole n° 6 à la Convention.
2. L'article 59, paragraphe 2, de la Convention est modifié comme suit :
 - a. L'Union européenne peut adhérer à la présente Convention et à ses Protocoles. L'adhésion de l'Union européenne aux Protocoles est régie, *mutatis mutandis*, par l'article 6 du Protocole additionnel, l'article 7 du Protocole n° 4, les articles 7 à 9 du Protocole n° 6, les articles 8 à 10 du Protocole n° 7, les articles 4 à 6 du Protocole n° 12 et les articles 6 à 8 du Protocole n° 13.
 - b. L'Accord portant adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales fait partie intégrante de la présente Convention. »
3. L'adhésion à la Convention et à ses protocoles n'impose des obligations à l'Union européenne qu'en ce qui concerne des actes, mesures ou omissions de ses institutions, organes, organismes ou agences, ou de personnes agissant en leur nom. Aucune des dispositions de la Convention ou de ses protocoles ne peut imposer à l'Union européenne l'obligation d'accomplir un acte ou d'adopter une mesure pour lesquels elle n'aurait pas compétence en vertu du droit de l'Union européenne.
4. Aux fins de la Convention, de ses protocoles et du présent Accord, un acte, une mesure ou une omission des organes d'un Etat membre de l'Union européenne ou de personnes agissant en son nom sont imputés à cet Etat, même lorsque cet acte, cette mesure ou cette omission survient lorsque l'Etat met en œuvre le droit de l'Union européenne, y compris les décisions prises sur la base

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

4a Lorsqu'une requête est dirigée contre l'Union européenne en lien avec un acte, une mesure ou une omission d'une institution, d'un organe, d'un organisme ou d'une agence de l'Union européenne ou de personnes agissant en leur nom qui relève du champ d'application de la politique étrangère et de sécurité commune selon l'appréciation de l'Union européenne, cet acte, cette mesure ou cette omission sont imputés à un ou plusieurs États membres de l'Union européenne aux fins de la Convention, de ses protocoles et du présent Accord, si l'Union européenne a désigné cet État membre ou ces États membres de l'Union européenne comme étant responsables de l'acte, de la mesure ou de l'omission en cause par une déclaration motivée.

À cette fin, si la Cour de justice de l'Union européenne n'a pas encore eu la possibilité d'examiner si elle est compétente pour apprécier la compatibilité de l'acte, de la mesure ou de l'omission de l'Union européenne avec les droits en cause garantis par la Convention et/ou ses protocoles, le temps nécessaire est accordé à la Cour de justice de l'Union européenne, sur demande motivée de l'Union européenne adressée à la Cour, pour procéder à un tel examen, dont l'issue détermine qui de l'Union ou des États membres concernés a le statut de défendeur.

Dans ce dernier cas, le ou les États membres désignés deviennent le ou les défendeurs et la requête est réputée dirigée contre le ou les États membres désignés.

Lorsque les voies de recours n'ont pas été épuisées devant au moins une juridiction d'un État membre, la procédure devant la Cour doit être suspendue afin de permettre au requérant d'épuiser les voies de recours internes dans le ou les États membres désignés, si ces voies de recours sont encore disponibles.

Note du Secrétariat : Cette proposition a été présentée au Groupe lors de la 12^e réunion en décembre 2021 et a également été examinée, par la suite, lors de la 13^e réunion en mai 2022.

5. Les termes :

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

Note du Secrétariat : Lors de sa 12^e réunion en décembre 2021, le Groupe s'est provisoirement accordé sur l'ajout ci-dessus à l'article 1, paragraphe 5, de l'Accord d'adhésion (voir paragraphe 10 et Annexe V du rapport de réunion CDDH47+1(2021)R12).

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

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

7a. Les procédures devant la Cour de justice de l'Union européenne ne doivent pas être interprétées comme constituant des procédures internationales d'enquête ou de règlement au sens de l'article 35, paragraphe 2.b, de la Convention, ou des modes de règlement des différends au sens de l'article 55 de la Convention.

s

Note du Secrétariat : Lors de sa 17^e réunion en janvier-février 2023, le Groupe a approuvé provisoirement la suppression de l'article 5 du projet d'accord d'adhésion et le déplacement de son contenu vers l'article 1, ainsi que l'ajout d'une nouvelle disposition concernant l'article 53 de la Convention (voir paragraphe 3 du rapport de la 9^e réunion, CDDH47+1(2021)R9), ce qui a entraîné l'ajout de deux paragraphes à l'article 1 du projet d'accord d'adhésion (voir paragraphe 10 et Annexe V du rapport de réunion, CDDH46+1(2023)R17).

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

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

Article 2 – Réserves à la Convention et à ses protocoles

1. L'Union européenne peut, au moment de signer ou d'exprimer son consentement à être liée par les dispositions du présent Accord conformément à l'article 10, formuler des réserves à la Convention et à son Protocole additionnel, conformément à l'article 57 de la Convention.

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

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

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

Note du Secrétariat : Le Groupe a convenu de ce nouveau paragraphe 3 supplémentaire à l'article 2 lors de sa 8^e réunion en février 2021 (voir paragraphe 9 du rapport de la 8^e réunion, CDDH47+1(2021)R8 ainsi que l'annexe III du rapport de la 10^e réunion, CDDH47+1(2021)R10).

Article 3 – Mécanisme de codéfendeur

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

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

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

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

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

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

Note du Secrétariat : Lors de sa 13^e réunion en mai 2022, le Groupe s'est provisoirement accordé sur l'ajout des nouvelles phrases finales ci-dessus aux paragraphes 2 et 3 (voir paragraphe 15 et Annexe III du rapport de réunion, CDDH46+1(2022)R13).

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

5. Une Haute Partie contractante devient codéfenderesse soit en acceptant une invitation de la Cour, soit sur décision de la Cour à la suite de la demande de la Haute Partie contractante elle-même. Lorsqu'elle invite une Haute Partie contractante à devenir codéfenderesse, et lorsqu'elle se prononce sur une demande à cette fin, la Cour consulte toutes les parties à la procédure. Lorsque la Cour statue sur une telle demande, elle évalue si, à la lumière des arguments présentés par la Haute Partie contractante concernée, il est plausible que les conditions prévues au paragraphe 2 ou au paragraphe 3 du présent article soient remplies.

5. L'Union européenne ou ses Etats membres peuvent devenir codéfendeurs, soit en acceptant une invitation de la Cour, soit à leur initiative. La Cour admet un codéfendeur par décision si les

conditions des paragraphes 2 ou 3 du présent article sont remplies selon une appréciation motivée de l'Union européenne. **La Cour communique sa décision aux parties.** Avant qu'une Haute Partie contractante ne devienne codéfenderesse, la Cour donne au requérant l'occasion d'exprimer son point de vue sur la question.

L'admission du codéfendeur ne préjuge pas de la décision de la Cour sur l'affaire.

Note du Secrétariat : Lors de sa 12^e réunion en décembre 2021, le Groupe s'est provisoirement accordé sur le nouveau paragraphe 5 (voir paragraphe 6 et Annexe IV du rapport de réunion, CDDH47+1(2021)R12). Lors de sa 17^e réunion en janvier-février 2023, le Groupe a approuvé provisoirement la proposition d'ajout ci-dessus dans le paragraphe 5 (voir paragraphe 15 et Annexe VII du rapport de réunion, CDDH46+1(2023)R17).

5a. La Cour ne met fin au mécanisme de codéfendeur par décision à tout stade de la procédure que si les conditions visées aux paragraphes 2 ou 3 du présent article ne sont plus remplies selon une évaluation motivée de la part de l'Union européenne. **La Cour communique sa décision aux parties.** Avant de mettre fin au mécanisme de codéfendeur, la Cour donne au requérant l'occasion de s'exprimer sur la question.

Note du Secrétariat : Lors de sa 13^e réunion en mai 2022, le Groupe s'est provisoirement accordé sur la proposition révisée ci-dessus pour un nouvel article 3, paragraphe 5a (voir paragraphe 16 et Annexe III du rapport de réunion, CDDH46+1(2022)R13). Lors de sa 17^e réunion en janvier-février 2023, le Groupe a approuvé provisoirement la proposition d'ajout ci-dessus dans le paragraphe 5a (voir paragraphe 15 et Annexe VII du rapport de réunion, CDDH46+1(2023)R17).

6. 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 **à toutes les** aux parties pour formuler leurs observations à la Cour. L'Union européenne veille à ce que cet examen soit effectué rapidement, de manière à ce que la procédure devant la Cour ne soit pas indûment prolongée. Les dispositions du présent paragraphe n'affectent pas les pouvoirs de la Cour.

Note du Secrétariat : Lors de sa 13^e réunion en mai 2022, le Groupe s'est provisoirement accordé sur la proposition ci-dessus pour l'article 3, paragraphe 6 (voir paragraphe 9 et Annexe III du rapport de réunion, CDDH46+1(2022)R13), soumis à la réserve d'une délégation.

7. Si la violation en relation avec laquelle une Haute Partie contractante est codéfenderesse dans une procédure est constatée, **la Cour, dans son arrêt, tient** le défendeur et le codéfendeur **sont** conjointement responsables de cette violation. ~~[, à moins que la Cour, sur la base des arguments présentés par le défendeur et le codéfendeur, et ayant entendu la position du requérant, ne décide que seul l'un d'entre eux est tenu pour responsable].~~ **La Cour communique son arrêt aux parties.**

Note du Secrétariat : Lors de sa 13^e réunion en mai 2022, le Groupe s'est provisoirement accordé sur la suppression proposée à l'article 3, paragraphe 7 (voir paragraphe 12 et Annexe III du rapport de réunion, CDDH46+1(2022)R13), soumis à la réserve d'une délégation. Lors de sa 17^e réunion en janvier-février 2023, le Groupe a approuvé provisoirement les ajouts proposés au paragraphe 7 de l'article 3 (voir paragraphe 13 et Annexe VI du rapport de réunion, CDDH46+1(2023)R17).

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

Article 4 – Affaires entre les Parties

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

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

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

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

3b. La Cour accorde à l'Union européenne, à sa demande, un délai suffisant pour apprécier, en priorité, si - et si oui, dans quelle mesure - un litige entre Parties, au sens de l'article 33 de la Convention, entre des États membres de l'Union européenne concerne l'interprétation ou l'application du droit de l'Union européenne.

Note du Secrétariat : Lors de sa 14^e réunion en juillet 2022, le Groupe s'est provisoirement accordé sur la proposition d'ajouter de nouveaux paragraphes 3a et 3b à l'Article 4 (voir le paragraphe 7 et l'annexe III du rapport de réunion, CDDH46+1(2022)R14).

Article 4a – demandes d'avis consultatif au titre du Protocole n° 16 à la Convention

Lorsqu'une juridiction d'un État membre de l'Union européenne qui a ratifié le Protocole no. 16 à la Convention, dans le cadre d'une affaire pendante devant elle, est confrontée à une question relative à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles, cette juridiction n'est pas considérée comme l'une des plus hautes juridictions d'une Haute Partie contractante aux fins de l'article 1, paragraphe 1, du Protocole n° 16 à la Convention si la question relève du champ d'application du droit de l'Union européenne.

Note du Secrétariat : Lors de sa 15^e réunion en octobre 2022, le Groupe a approuvé provisoirement la proposition ci-dessus d'ajouter un nouvel article 4a (voir le paragraphe 12 du rapport de réunion, CDDH46+1(2022)R15).

Article 5 – Interprétation des articles 35 et 55 de la Convention

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

Note du Secrétariat : Lors de sa 17^e réunion en janvier-février 2023, le Groupe a approuvé provisoirement la suppression de l'article 5 et le déplacement de son contenu vers un nouveau paragraphe 7a de l'article 1 (voir paragraphe 10 du rapport de réunion, CDDH46+1(2023)R17).

Article 5b - Confiance mutuelle en vertu du droit de l'Union européenne

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

Note du Secrétariat : Lors de sa 12^e réunion en décembre 2021, le Groupe s'est provisoirement accordé sur un nouvel article 5b à l'Accord d'adhésion (voir paragraphe 10 et Annexe V du rapport de réunion, CDDH47+1(2021)R12). (N.b. une proposition d'ajouter un nouveau paragraphe 5a était supplantée et retirée.)

Article 6 – Election des juges

1. **Lorsque l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe exerce ses fonctions conformément à l'article 22 de la Convention, qui sont limitées à l'élection des juges, une** délégation du Parlement européen a le droit de participer, avec droit de vote, aux séances de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe lorsque l'Assemblée exerce ses fonctions relatives à l'élection des juges conformément à l'article 22 de la Convention. La délégation du Parlement européen a le même nombre de représentants que la délégation de l'Etat qui a le nombre le plus élevé de représentants conformément à l'article 26 du Statut du Conseil de l'Europe.
2. Les modalités de participation des représentants du Parlement européen aux séances de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et de ses organes pertinents sont définies par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, en coopération avec le Parlement européen, conformément aux dispositions du présent Accord.

Note du Secrétariat : Lors de sa 17^e réunion en janvier-février 2023, le Groupe a approuvé provisoirement les propositions ci-dessus, soumis à la réserve d'une délégation (voir paragraphe 9 et Annexe III du rapport de réunion, CDDH46+1(2023)R17),

Article 7 – Participation de l'Union européenne aux réunions du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

1. L'article 54 de la Convention est modifié comme suit :
« Article 54 – Pouvoirs du Comité des Ministres
 1. Les protocoles à la présente Convention sont adoptés par le Comité des Ministres.
 2. Aucune disposition de la présente Convention ne porte atteinte aux pouvoirs conférés au Comité des Ministres par le Statut du Conseil de l'Europe. »
 2. L'Union européenne a le droit de participer, avec droit de vote, aux réunions du Comité des Ministres lorsque ce dernier prend des décisions conformément aux articles 26 (paragraphe 2), 39 (paragraphe 4), 46 (paragraphe 2 à 5), 47 et 54 (paragraphe 1) de la Convention.
 3. Avant l'adoption de tout autre instrument ou texte :
 - relatif à la Convention ou à l'un de ses protocoles auquel l'Union européenne est partie et adressé à la Cour ou à toutes les Hautes Parties contractantes à la Convention ou au protocole en question ;
 - relatif aux décisions du Comité des Ministres en vertu des dispositions auxquelles il est fait référence au paragraphe 2 du présent article ; ou
 - lié à la sélection des candidats pour l'élection des juges par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en vertu de l'article 22 de la Convention,
- l'Union européenne est consultée au sein du Comité des Ministres. Ce dernier tient dûment compte de la position exprimée par l'Union européenne.
4. L'exercice du droit de vote par l'Union européenne et ses Etats membres ne porte pas atteinte à l'exercice effectif par le Comité des Ministres de ses fonctions de surveillance conformément aux articles 39 et 46 de la Convention. Les dispositions qui suivent s'appliquent en particulier :
 - a. dans les affaires dans lesquelles le Comité des Ministres surveille le respect des obligations soit de l'Union européenne seule, soit de l'Union européenne et d'un ou de plusieurs de ses Etats membres conjointement, il découle des traités de l'Union européenne que l'Union européenne et ses Etats membres expriment des positions et

votent de manière coordonnée. Les Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables sont adaptées de manière à permettre au Comité des Ministres, dans ces circonstances, d'exercer ses fonctions de manière effective ;

- b. dans les affaires autres que celles susvisées, lorsque le Comité des Ministres surveille le respect des obligations par une Haute Partie contractante autre que l'Union européenne, les Etats membres de l'Union européenne sont libres, conformément aux traités de l'Union européenne, d'exprimer leur position et d'exercer leur droit de vote.

Note du Secrétariat : Le Groupe examine deux options d'amendement de la Règle n° 18 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables, qui visent à donner effet au paragraphe 4a de l'article 7 de l'Accord d'adhésion (voir l'annexe 3 ci-dessous, le paragraphe 7 et l'Annexe III du rapport de la 17^e réunion (CDDH46+1(2022)R17) et le document 46+1(2023)29).

Article 8 – Participation de l'Union européenne aux dépenses liées à la Convention

1. L'Union européenne verse une contribution annuelle dédiée aux frais de fonctionnement de la Convention. Cette contribution annuelle s'ajoute aux contributions des autres Hautes Parties contractantes. Son montant est égal à 3634 % du montant le plus élevé versé l'année précédente par tout Etat au budget ordinaire du Conseil de l'Europe.

2.
 - a. Si le montant consacré dans le budget ordinaire du Conseil de l'Europe aux frais de fonctionnement de la Convention, exprimé proportionnellement au même budget ordinaire, s'écarte pendant deux années consécutives du pourcentage indiqué au paragraphe 1 de plus de 2,5 points de pourcentage, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, par le biais d'un accord, amendent le pourcentage indiqué au paragraphe 1 afin de refléter cette nouvelle proportion.
 - b. Aux fins du présent paragraphe n'est pas prise en considération toute diminution, en valeur absolue, du montant consacré dans le budget ordinaire du Conseil de l'Europe aux frais de fonctionnement de la Convention par rapport à la situation existant l'année précédant l'adhésion de l'Union européenne à la Convention.
 - c. Le pourcentage résultant d'un amendement tel que prévu au paragraphe 2.a peut lui-même être ultérieurement modifié conformément aux dispositions du présent paragraphe.

3. Aux fins du présent article, l'expression « frais de fonctionnement de la Convention » se réfère au total des dépenses pour :

- a. la Cour ;
- b. la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour ; et
- c. le fonctionnement du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire et du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, lorsqu'ils exercent les fonctions qui leur sont attribuées par la Convention,

augmentées de 15 % pour les frais administratifs généraux y afférents.

4. Les arrangements pratiques pour la mise en œuvre du présent article pourront être établis par le biais d'un accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

Note du Secrétariat : Proposition relative à l'article 8, soumise par une délégation au Groupe pour examen à sa 12^e réunion en décembre 2021, également examinée, par la suite, lors de la 13^e réunion en mai 2022. Lors de sa 17^e réunion en janvier-février 2023, le Groupe a approuvé

provisoirement la modification ci-dessus (voir paragraphe 21 du rapport de réunion, CDDH46+1(2023)R17).

Article 9 – Relations avec d'autres accords

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

Article 10 – Signature et entrée en vigueur

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

Article 11 – Réserves

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

Article 12 – Notifications

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera à l'Union européenne et aux Etats membres du Conseil de l'Europe :

- a. toute signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation ;
- b. toute signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation ;
- c. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation ;
- d. la date d'entrée en vigueur du présent Accord, conformément à son article 10 ;
- e. tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Accord.

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

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

Annexe 2

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

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

a. à demander de devenir codéfendeur dans une procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme ou à accepter une invitation de la Cour à cet égard, lorsque les conditions visées à l'article 3, paragraphe 2, de l'Accord d'adhésion sont remplies ;

b. à ce que les Hautes Parties contractantes à la Convention autres que les Etats membres de l'Union européenne qui, dans une procédure en vertu de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ont le droit de déposer devant la Cour de justice de l'Union européenne des mémoires ou des observations écrites, aient également le droit de de faire, dans les mêmes conditions, dans une procédure dans laquelle la Cour de justice de l'Union européenne examine la compatibilité avec la Convention d'une disposition du droit de l'Union européenne, conformément à l'article 3, paragraphe 6, de l'Accord d'adhésion. »

Annexe 3

Projet de règle à ajouter aux Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables dans des affaires auxquelles l'Union européenne est partie

« Règle n° 18 – Arrêts et règlements amiables dans des affaires auxquelles l'Union européenne est partie »

1. Les décisions du Comité des Ministres prises conformément à la Règle n° 17 (Résolution finale) des présentes règles sont considérées comme adoptées si une majorité de quatre cinquièmes des représentants participant au vote et une majorité de deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres y sont favorables.

2. Les décisions du Comité des Ministres prises conformément à la Règle n° 10 (Décision de saisir la Cour pour interprétation d'un arrêt) et à la Règle n° 11 (Recours en manquement) des présentes règles sont considérées comme adoptées si un quart des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres y est favorable.

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

4. Les amendements aux dispositions de cette règle nécessitent le consensus de toutes les Hautes Parties contractantes à la Convention.

x. Les Hautes Parties contractantes examinent l'application de cette règle au plus tard [cinq/sept] ans après l'adhésion de l'Union européenne à la Convention. »

Note du Secrétariat : Lors de sa 17^e réunion en janvier-février 2023, toutes les délégations, à l'exception d'une, ont estimé que deux options d'amendement de la Règle n° 18 devraient être retenues pour un examen ultérieur. Pour plus de détails, voir le paragraphe 7 et l'annexe III du rapport de réunion, CDDH46+1(2023)17 et le document 46+1(2023)29.

Lors de sa 17^e réunion, le Groupe a également examiné la proposition ci-dessus d'ajouter une clause de révision à la Règle n° 18, tout en laissant ouverte la question de savoir quand cette révision devrait avoir lieu (voir paragraphe 6 et Annexe III du rapport de réunion, CDDH46+1(2023)R17).

Annexe 4

Projet de mémorandum d'accord entre l'Union européenne et X [Etat non membre de l'Union européenne]

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

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

Annexe 5

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

Introduction

1. L'adhésion de l'Union européenne (ci-après dénommée « l'UE ») à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales signées à Rome le 4 novembre 1950 (STE n° 5, ci-après dénommée « la Convention ») constitue une étape majeure dans le développement de la protection des droits de l'homme en Europe. L'objectif de l'adhésion est d'améliorer la cohérence de la protection des droits de l'homme en Europe en renforçant la participation, la responsabilité et l'opposabilité dans le système de la Convention.

2. Discutée depuis la fin des années 1970, l'adhésion est devenue une obligation juridique inscrite dans le Traité sur l'Union européenne (ci-après dénommé le « TUE ») à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le 1er décembre 2009. Conformément à l'article 6, paragraphe 2, du TUE, « l'Union adhère à la [Convention]. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités ». Le Protocole n° 8 au Traité de Lisbonne fixe d'autres conditions pour la conclusion de l'accord d'adhésion. Le Protocole n° 14 (STCE n° 194) à la Convention, adopté en 2004 et entré en vigueur le 1er juin 2010, a amendé l'article 59 de la Convention afin de permettre à l'UE d'y adhérer.

I. Nécessité d'un accord d'adhésion

3. Les dispositions ci-dessus, bien que nécessaires, n'étaient pas suffisantes pour permettre l'adhésion immédiate de l'UE. La Convention, telle qu'amendée par les Protocoles n°s 11 (STE n° 155) et 14, a été rédigée en vue de s'appliquer uniquement à des Parties contractantes qui étaient également des Etats membres du Conseil de l'Europe. L'adhésion de l'UE, qui n'est ni un Etat ni un membre du Conseil de l'Europe, et qui est dotée d'un système juridique spécifique, demande des adaptations au système de la Convention. Cela inclut : des amendements aux dispositions de la Convention pour assurer son fonctionnement effectif avec la participation de l'UE ; des dispositions interprétatives additionnelles ; des adaptations de la procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée « la Cour ») pour tenir compte des caractéristiques de l'ordre juridique de l'UE, notamment de la relation spécifique entre l'ordre juridique d'un Etat membre de l'UE et celui de l'UE elle-même ; ainsi que d'autres questions techniques et administratives qui ne relèvent pas directement du texte de la Convention, mais pour lesquelles une base juridique est nécessaire.

4. Il était donc nécessaire d'établir, d'un commun accord entre l'UE et les actuelles Hautes Parties contractantes à la Convention, les conditions pour l'adhésion et les ajustements à apporter au système de la Convention.

5. Par effet de l'adhésion, toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers aura le droit de soumettre les actes, les mesures et les omissions de l'UE, comme ceux de toute autre Haute Partie contractante, au contrôle externe exercé par la Cour à la lumière des droits garantis par la Convention. Cela est d'autant plus important que les Etats membres de l'UE ont transféré des compétences considérables à l'UE. En même temps, la compétence de la Cour de contrôler la conformité du droit de l'UE avec les dispositions de la Convention ne remettra nullement en question le principe de l'interprétation autonome du droit de l'UE.

6. L'UE se fonde sur le respect des droits fondamentaux, qui est assuré par la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée « la CJUE ») ainsi que par les tribunaux des Etats membres de l'UE ; l'adhésion de l'UE à la Convention améliorera davantage la cohérence de la protection judiciaire des droits de l'homme en Europe.

7. Dans ses principes généraux, l'Accord d'adhésion vise à préserver l'égalité des droits de toutes les personnes dans le système de la Convention, les droits du requérant dans la procédure de la Convention ainsi que l'égalité de toutes les Hautes Parties contractantes. Le mécanisme de contrôle actuel de la Convention devrait être préservé autant que possible et appliqué à l'UE comme

à toute autre Haute Partie contractante, en se limitant aux adaptations strictement nécessaires. L'UE devrait, en principe, adhérer à la Convention sur un pied d'égalité avec les autres 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 Etat, certaines adaptations sont nécessaires. Il est aussi convenu que l'adhésion ne doit pas affecter les droits et les obligations actuels des Etats 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 Etats membres, et entre les institutions de l'UE.

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

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

9. Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) a adopté lors de sa 53e réunion en juin 2002 une étude⁴ des questions juridiques et techniques que le Conseil de l'Europe devrait traiter dans le cas d'une éventuelle adhésion de l'UE à la Convention, qui a été transmise à la Convention sur l'avenir de l'Europe, convoquée à la suite de la Déclaration de Laeken du Conseil européen de décembre 2001, afin d'examiner les questions essentielles que soulève le développement futur de l'UE, en vue de contribuer à la future prise de décision politique au sujet d'une telle adhésion.

10. Lors de la rédaction du Protocole n° 14 à la Convention, en 2004, les Hautes Parties contractantes ont décidé d'ajouter à l'article 59 de la Convention un nouveau paragraphe prévoyant l'éventuelle adhésion de l'UE. Cependant, déjà à l'époque, il avait été souligné que des modifications additionnelles à la Convention étaient nécessaires afin de rendre une telle adhésion possible d'un point de vue juridique et technique⁵, et que ces modifications pouvaient être introduites soit par un protocole d'amendement à la Convention, soit par un traité d'adhésion à conclure entre l'UE, d'une part, et les Etats Parties à la Convention, d'autre part.

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

12. Le Comité des Ministres a adopté, lors de la 1085e réunion des Délégués (le 26 mai 2010), un mandat occasionnel chargeant le CDDH d'élaborer, en coopération avec les représentants de l'UE, un ou des instrument(s) juridique(s) établissant les modalités d'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme, y compris la participation de celle-ci au système de la Convention⁶. Du côté de l'UE, le Conseil de l'UE a adopté le 4 juin 2010 une décision autorisant la Commission européenne à négocier un accord pour l'adhésion de l'UE à la Convention.

13. Le CDDH a confié cette tâche à un groupe informel de 14 membres (sept provenant d'Etats membres de l'UE et sept provenant d'Etats non membres de l'UE), choisis sur la base de leur expertise (le CDDH-UE). Ce groupe a tenu au total huit réunions avec la Commission européenne. Le 14 octobre 2011, le CDDH a transmis au Comité des Ministres un rapport sur l'activité du CDDH-UE, contenant en annexe des projets d'instruments. Le 13 juin 2012, le Comité des Ministres a donné un nouveau mandat au CDDH de poursuivre les négociations avec l'Union européenne dans le cadre d'un groupe ad hoc « 47+1 » afin de finaliser les instruments juridiques fixant les modalités d'adhésion de l'UE à la Convention. Ce groupe de négociation a tenu au total cinq réunions avec la Commission européenne. Dans le contexte des réunions du CDDH-UE et du groupe « 47+1 », trois échanges de vues ont été organisés avec des représentants de la société civile. Ces derniers ont régulièrement envoyé des commentaires sur les documents de travail.

14. Dans le cadre des rencontres régulières des deux juridictions, des délégations de la Cour et de la CJUE ont abordé le 17 janvier 2011 la question de l'adhésion de l'UE à la Convention, et notamment la question de l'éventuelle implication préalable de la CJUE dans les affaires dans lesquelles l'UE est codéfenderesse. La déclaration conjointe des présidents des deux juridictions

⁴ Document CDDH(2002)010 Addendum 2.

⁵ Voir le Rapport explicatif du Protocole n° 14, paragraphe 101.

⁶ [CM/Del/Dec\(2010\)1085](#), 26 mai 2010.

européennes, qui résume le résultat des discussions, a fourni à cet égard une référence importante et des orientations pour la négociation.

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

16. Après l'avis rendu par la CJUE le ..., le CDDH a approuvé le projet d'accord d'adhésion et l'a transmis au Comité des Ministres le La Cour européenne des droits de l'homme a adopté un avis sur le projet d'accord d'adhésion le L'Assemblée parlementaire a adopté un avis sur le projet d'accord d'adhésion (Avis ... du ...). L'Accord d'adhésion a été adopté par le Comité des Ministres le ... et ouvert à la signature le ...

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

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

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

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

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

Adhésion aux protocoles

20. Au paragraphe 2.a, une disposition est ajoutée à l'article 59 de la Convention, afin de permettre à l'UE d'adhérer aux protocoles à la Convention. Afin de s'assurer que cette disposition puisse servir de base juridique pour l'adhésion aux protocoles, l'article 59, paragraphe 2.a, établit que les dispositions des protocoles relatives à la signature et à la ratification, à l'entrée en vigueur et aux fonctions du dépositaire⁷ s'appliquent, *mutatis mutandis*, en cas d'adhésion de l'UE à ces protocoles.

Statut de l'Accord d'adhésion

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

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

Effets de l'adhésion

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

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

24. Plus précisément, au sujet de l'imputation d'une action à une Partie contractante ou bien à l'organisation internationale sous l'égide de laquelle l'action en question a été menée, dans aucune des affaires dans lesquelles la Cour a statué sur l'imputation d'actes ou de mesures extraterritoriaux pris par des Parties contractantes agissant dans le cadre d'une organisation internationale⁸ il n'y a eu de règle spécifique d'attribution, aux fins de la Convention, de ces actes ou mesures à l'organisation internationale en question ou à ses membres.

25. L'attribution d'un tel acte à un Etat membre de l'UE n'empêche pas que l'Union européenne puisse devenir codéfenderesse dans la même affaire si les conditions prévues à l'article 3, paragraphe 2, sont remplies, qu'elle participe à la procédure conformément aux paragraphes pertinents du même article et à l'article 36, paragraphe 4, de la Convention, et qu'elle puisse être conjointement responsable de la violation découlant de cet acte, mesure ou omission, conformément à l'article 3, paragraphe 7.

26. Il convient également de noter que, puisque la Cour est compétente conformément à la Convention pour résoudre les litiges entre les personnes et les Hautes Parties contractantes (et les litiges entre Hautes Parties contractantes), ainsi que pour interpréter des dispositions de la Convention, les décisions de la Cour dans les affaires dans lesquelles l'UE est partie seront contraignantes à l'égard des institutions de l'UE, y compris de la CJUE⁹.

26a. Lorsqu'une requête dirigée contre l'Union européenne concerne des actes, mesures ou omissions de ses institutions, organes, organismes ou agences qui relèvent de la politique étrangère et de sécurité commune et que la Cour de justice de l'Union européenne n'a pas eu la possibilité d'examiner la compatibilité de l'acte, de la mesure ou de l'omission de l'Union avec les droits garantis par la Convention, l'Union pourra présenter à la Cour une demande motivée tendant à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se voie accorder le temps nécessaire pour déterminer si elle est compétente pour apprécier la compatibilité de l'acte, de la mesure ou de l'omission de l'Union avec les droits consacrés par la Convention et/ou ses protocoles. La Cour est tenue de faire droit à cette demande. L'Union européenne doit veiller à ce que cet examen soit effectué aussi rapidement que possible, de manière à ce que la procédure devant la Cour ne soit pas indûment prolongée.

⁸ Voir notamment *Behrami et Behrami c. France* et *Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, Requête n° 71412/01, décision du 2 mai 2007, paragraphe 122 ; *Al-Jedda c. Royaume-Uni*, requête n° 27021/08, arrêt du 7 juillet 2011, paragraphe 76.

⁹ Voir aussi, à cet égard, les Avis 1/91 du 14 décembre 1991 et 1/92 du 10 avril 1992 de la Cour de justice des Communautés européennes.

26b. La question de savoir si un acte, une mesure ou une omission s'inscrivent dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune au sens du droit de l'Union et celle de savoir si un acte échappe au contrôle juridictionnel de la Cour de justice de l'Union européenne relèvent du droit interne de l'Union et ne peuvent être tranchées à titre définitif que par la Cour de justice de l'Union européenne.

26c. Dans les cas où la Cour de justice de l'Union européenne décline sa compétence, l'Union européenne soumet à la Cour une déclaration désignant le ou les États membres responsables, aux fins de la Convention, de l'acte, de la mesure ou de l'omission en cause. La Cour accepte la décision finale de l'Union européenne concernant le ou les États membres responsables aux fins de la Convention. Le ou les États membres désignés deviendront le ou les défendeurs dans la procédure en lieu et place de l'Union.

26d. En cas de réattribution, la position du requérant ne doit pas être aggravée par rapport à ce qu'elle aurait été si la requête avait été dirigée d'emblée contre le ou les États membres désignés. Le requérant devrait être autorisé à faire usage des voies de recours internes dans le ou les États membres désignés si celles-ci sont encore disponibles, et la Cour décidera, sur la base de sa jurisprudence, de la démarche la plus appropriée à adopter pour assurer la sauvegarde des droits procéduraux du requérant dans un tel cas de figure.

26e. Une fois la responsabilité réattribuée, l'Union pourra participer en tant que tiers intervenant dans la procédure, conformément à l'article 36 de la CEDH.

Note du Secrétariat : Propositions de paragraphes additionnels au Rapport explicatif présentée avec la proposition pour un nouvel article 1, paragraphe 4a (voir ci-dessus)

Amendements techniques à la Convention

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

28. En vertu du premier tiret de l'article 1, paragraphe 5, des termes faisant explicitement référence aux « Etats » en tant que Hautes Parties contractantes à la Convention (à savoir : « Etat », « Etats » ou « Etats parties ») devront être compris après l'adhésion comme s'appliquant à l'UE en tant que Haute Partie contractante. Le deuxième tiret du paragraphe 5 contient une liste d'autres termes qui se réfèrent de manière plus générale au concept d'« Etat » ou à certains éléments de ce concept. L'inclusion des termes « droit national », « lois nationales », « instance nationale » et « internes » dans cette liste est justifiée dès lors que ces termes devraient être compris comme se référant à l'ordre juridique interne d'une Haute Partie contractante. L'inclusion du terme « administration de l'Etat » dans cette liste est justifiée dès lors que, conformément aux articles 298 et 336 du TFUE, les institutions, organes et organismes de l'UE s'appuient sur une administration et sur une fonction publique. Le dernier tiret du paragraphe 5 traite des termes contenus dans des dispositions de la Convention et de certains protocoles portant sur la justification de restrictions dont fait l'objet l'exercice de certains droits garantis par ces instruments (« sécurité nationale », « bien-être économique du pays », « intégrité territoriale » et « vie de la nation »). Ces termes seront compris comme concernant des situations se rapportant aux Etats membres de l'UE, individuellement ou collectivement, tant dans des procédures contre l'UE que dans des procédures contre ces Etats dans lesquelles l'UE est codéfenderesse. Concernant l'application à l'UE de l'expression « vie de la nation », il a été noté que cette expression pourrait être interprétée comme permettant à l'Union européenne de prendre des mesures dérogeant à ses obligations en vertu de la Convention en relation avec des mesures prises par un de ses Etats membres en cas d'état d'urgence conformément à l'article 15 de la Convention.

29. L'article 1, paragraphe 6, constitue une clause d'interprétation additionnelle qui clarifie la manière dont l'expression « toute personne relevant de leur juridiction », figurant à l'article 1 de la Convention, s'appliquera à l'UE. Dès lors que la juridiction d'un Etat, au sens de l'article 1 de la Convention, est principalement territoriale, cette clause d'interprétation clarifie que l'UE est obligée de reconnaître les droits aux personnes sur les territoires des Etats membres de l'UE auxquels le TUE et le TFUE s'appliquent. Toutefois, la Cour a reconnu que, dans certaines circonstances exceptionnelles, une Haute Partie contractante peut exercer sa juridiction à l'extérieur de ses propres frontières¹⁰. Partant, lorsque la Convention est susceptible de s'appliquer à des personnes à l'extérieur des territoires des Etats membres de l'UE auxquels le TUE et le TFUE s'appliquent, la clause clarifie que ces personnes devraient être considérées comme relevant de la juridiction de l'UE seulement au cas où elles auraient relevé de la juridiction d'une Haute Partie contractante étatique si la violation alléguée en cause avait été imputable à cette Haute Partie contractante.

30. L'article 1, paragraphe 7, se réfère à certaines dispositions de la Convention et des protocoles dans lesquelles sont utilisés les termes « pays », « territoire » et « territoire d'un Etat ». Puisque l'UE n'est pas un pays ou un Etat et n'a donc pas son propre territoire, cette disposition clarifie que ces termes doivent être compris comme se référant à chacun des territoires des Etats membres de l'UE auxquels le TUE et le TFUE s'appliquent. Le champ d'application territoriale de ces traités, notamment pour ce qui concerne certains pays et territoires d'outre-mer, figure à l'article 52 du TUE et à l'article 355 du TFUE.

31. Certaines expressions figurant dans la Convention n'ont pas été ajoutées à la clause d'interprétation. Quant à l'expression « droit interne », figurant aux articles 41 et 52 de la Convention, une clause d'interprétation n'est pas considérée comme nécessaire, puisque cette expression pourrait également s'appliquer à l'UE en tant que Haute Partie contractante. Pour des raisons propres à l'ordre juridique spécifique de l'UE, le concept de citoyenneté de l'UE ne peut pas être assimilé au concept de nationalité exprimé aux articles 14 et 36 de la Convention, à l'article 3 du Protocole n° 4 et à l'article 1 du Protocole n° 12. De manière similaire, les termes « pays », figurant à l'article 4, paragraphe 3.b, de la Convention, « nations civilisées », figurant à l'article 7 de la Convention, ainsi que les termes « Etat », « territorial/e », « territoire » et « territoires », figurant aux articles 56 et 58 de la Convention et dans les dispositions correspondantes des protocoles¹¹, ne nécessitent pas d'adaptation par effet de l'adhésion. Enfin, l'absence de référence au terme « Etat » figurant à l'article 2 du Protocole n° 6 (concernant la peine de mort en temps de guerre) est due au fait que l'UE n'a pas de compétence pour se servir de l'option prévue dans cette disposition.

31a. L'article 1, paragraphe 8 Cette disposition vise à clarifier le fait que, par effet nécessaire de l'adhésion de l'UE à la Convention, les procédures devant la CJUE (comprenant à l'heure actuelle la Cour de justice, le Tribunal et le Tribunal de la fonction publique) ne doivent pas être interprétées comme constituant des procédures internationales d'enquête ou de règlement, dont la saisine rendrait une requête irrecevable conformément à l'article 35, paragraphe 2.b, de la Convention. A cet égard, il convient de noter aussi que, dans son arrêt dans l'affaire *Karoussiotis contre Portugal* (n° 23205/08 du 1er février 2011), la Cour a précisé que les procédures devant la Commission européenne conformément à l'article 258 du TFUE ne constituent pas non plus des procédures internationales d'enquête ou de règlement au sens de l'article 35, paragraphe 2.b, de la Convention.

31b. Au sujet de l'article 55 de la Convention, qui exclut d'autres modes de règlement des différends concernant l'interprétation ou l'application de la Convention, les Parties conviennent que, pour ce qui concerne les Etats membres de l'UE, les procédures devant la CJUE ne constituent pas un « mode de règlement des différends » au sens prévu par l'article 55 de la Convention. Ainsi, l'article 55 de la Convention n'interdit pas l'application de la règle prévue par l'article 344 du TFUE.

Note du Secrétariat : Lors de sa 17^e réunion en janvier-février 2023, le Groupe a provisoirement approuvé la suppression de l'article 5 du projet d'accord d'adhésion et le déplacement de son contenu dans un nouveau paragraphe 7a de l'article 1, et de procéder aux modifications

¹⁰ Voir notamment, *Al-Skeini c. Royaume-Uni*, Requête n° 55721/07, arrêt du 7 juillet 2011, paragraphes 131-132.

¹¹ A savoir : l'article 4 du Protocole, l'article 5 du Protocole n° 4, l'article 5 du Protocole n° 6, l'article 6 du Protocole n° 7, l'article 2 du Protocole n° 12 et l'article 4 du Protocole n° 13.

correspondantes dans le rapport explicatif (voir paragraphe 10 et Annexe V du rapport de réunion, CDDH46+1(2023)R17).

31c. Il est entendu par les Parties que l'article 53 de la Convention ne doit pas être interprété comme empêchant les Hautes Parties contractantes d'appliquer conjointement un niveau commun juridiquement contraignant de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à condition qu'il ne soit pas inférieur au niveau de protection garanti par les droits et libertés définis dans la Convention et, le cas échéant, ses Protocoles, tels qu'interprétés par la Cour européenne des droits de l'homme. Cet accord peut découler de la coopération internationale ou européenne (comme, par exemple, le droit de l'Union européenne qui régit les relations entre les Etats membres de l'Union européenne). À cet égard, il convient de noter que la Convention n'empêche pas, mais n'oblige pas non plus, les Hautes Parties contractantes à accorder aux droits et libertés qu'elle garantit une protection plus étendue que celle qu'elle met en œuvre (voir l'affaire *M.N. et autres c. Belgique*, no. 3599/18, décision de Grande Chambre du 5 mai 2020, paragraphe 140).

Note du Secrétariat : Lors de sa 17^e réunion en janvier-février 2023, le Groupe a provisoirement approuvé d'inclure une disposition concernant l'article 53 de la Convention dans le paragraphe 7b de l'article 1 et d'ajouter un paragraphe correspondant dans le rapport explicatif (voir paragraphe 10 et Annexe V du rapport de réunion, CDDH46+1(2023)R17).

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

Article 2 – Réserves à la Convention et à ses protocoles

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

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

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

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

36a. Le mécanisme de codéfendeur prévu à l'article 3 de l'Accord d'adhésion est un élément nouvellement introduit dans le système de la Convention. Par conséquent, l'article 2, paragraphe 3, de l'Accord d'adhésion précise que les réserves formulées en vertu de l'article 57 de la Convention par une Haute Partie contractante qui est codéfenderesse à la procédure conservent leurs effets dans le cadre de ce mécanisme. À cet égard, il convient de rappeler que les requêtes portant sur une disposition de la Convention à l'égard de laquelle une Haute Partie contractante a formulé une réserve sont déclarées incompatibles *ratione materiae* avec la Convention en ce qui concerne cette Partie¹², à condition que la question relève du champ d'application de la réserve¹³ et que celle-ci soit considérée comme valide par la Cour aux fins de l'article 57 de la Convention¹⁴. Une réserve formulée par une Haute Partie contractante codéfenderesse en vertu de l'article 57 de la Convention peut, par conséquent, exclure la possibilité de conclure à la responsabilité conjointe de cette dernière avec la Haute Partie contractante défenderesse en vertu de l'article 3, paragraphe 7, de l'Accord d'adhésion. Toutefois, la responsabilité de la partie défenderesse qui n'a pas formulé de réserve demeure.

Note du Secrétariat : Lors de sa 10^e réunion en juin/juillet 2021, le Groupe a approuvé le paragraphe 36a. ci-dessus qui correspond à l'article 2, paragraphe 3, nouvellement ajouté au projet d'Accord d'adhésion (voir paragraphe 4 et l'Annexe III du rapport de la 10^e réunion, CDDH47+1(2021)R10).

Article 3 – Mécanisme de codéfendeur

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

Raisons de l'introduction du mécanisme

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

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

40. Quant à la position du requérant, le nouvel article 36, paragraphe 4, de la Convention prévoit que la recevabilité d'une requête est examinée indépendamment de la participation d'un codéfendeur à la procédure. Cette disposition assure ainsi qu'une requête ne sera pas déclarée irrecevable en raison de la participation du codéfendeur, notamment par rapport à l'obligation d'épuiser les voies de recours internes prévue à l'article 35, paragraphe 1, de la Convention. De plus, les requérants pourront soumettre leurs commentaires à la Cour dans chaque affaire avant qu'une décision d'associer un codéfendeur à la procédure soit prise (voir ci-après, paragraphes 47 à 50).

41. 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

¹² *Benavent Díaz c. Espagne*, requête n° 46479/10, décision du 31 janvier 2027, paragraphes 53 et 64 ; *Kozlova et Smirnova c. Lettonie*, requête n° 57381/00, décision du 23 octobre 2001.

¹³ *Göktan c. France*, requête n° 33402/96, arrêt du 2 juillet 2022, paragraphe 51.

¹⁴ *Grande Stevens et autres c. Italie*, requête n° 18640/10, arrêt du 4 mars 2014, paragraphes 206 à 211.

nécessaires pour garantir que [...] les recours individuels soient dirigés correctement contre les Etats membres et/ou l'Union, selon le cas ». Pour utiliser le langage de ce protocole, le mécanisme de codéfendeur donne l'opportunité de « corriger » les requêtes de deux façons, décrites ci-après.

Situations dans lesquelles le mécanisme de codéfendeur peut s'appliquer

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

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

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

La tierce intervention et le mécanisme de codéfendeur

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

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

Les conditions d'application du mécanisme de codéfendeur

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

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

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

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

Description de la procédure dans le cadre du mécanisme de codéfendeur

51. L'introduction d'un mécanisme de codéfendeur n'altérera pas la pratique courante selon laquelle la Cour procède à un examen préliminaire des requêtes, par effet duquel plusieurs requêtes manifestement mal fondées ou autrement irrecevables ne sont pas notifiées. Ainsi, le mécanisme de codéfendeur devrait s'appliquer uniquement aux affaires notifiées à une Haute Partie contractante¹⁵. L'article 3, paragraphe 5, de l'Accord d'adhésion décrit la procédure et les conditions pour l'application du mécanisme de codéfendeur, conformément auxquelles une Haute Partie contractante devient codéfenderesse soit en acceptant une invitation de la Cour, soit sur décision de la Cour à la suite de la demande de la Haute Partie contractante elle-même. Les paragraphes suivants visent simplement à illustrer cette disposition. Pour les affaires que la Cour notifie, la procédure suit initialement les informations fournies par le requérant dans sa requête.

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

52. — Dans les affaires dans lesquelles la requête est dirigée contre un ou plusieurs Etats membres de l'UE, mais pas contre l'UE elle-même, cette dernière peut, si elle estime que les conditions indiquées à l'article 3, paragraphe 2, de l'Accord d'adhésion sont remplies, demander à être associée à la procédure en tant que codéfenderesse. Lorsque la requête est dirigée contre l'UE, mais pas contre un (ou plusieurs) de ses Etats membres, les Etats membres de l'UE peuvent, s'ils estiment que les conditions indiquées à l'article 3, paragraphe 3, de l'Accord d'adhésion sont remplies, demander à être associés à la procédure en tant que codéfendeurs. Ces demandes devraient être motivées. Afin de permettre au codéfendeur potentiel de formuler ces demandes, il est important de publier rapidement l'information pertinente sur les requêtes, y compris la date de leur notification au défendeur. Le système de publication de toutes les affaires notifiées de la Cour devrait assurer la diffusion de ces informations.

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

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

¹⁵ Le terme « notifié » se réfère à la procédure par laquelle, conformément à l'article 54, paragraphe 2, lettre b du Règlement de la Cour, la Cour donne connaissance d'une requête au défendeur.

exemple en ce qui concerne la décision de la Cour d'accorder l'aide juridictionnelle au requérant à la lumière du déclenchement du mécanisme de codéfendeur.

54. En plus, lorsqu'elle notifie une violation alléguée ou à un stade ultérieur de la procédure, la Cour pourrait inviter une Haute Partie contractante à intervenir dans la procédure en tant que codéfenderesse, si elle estime que les conditions prévues à l'article 3, paragraphes 2 ou 3, selon le cas, sont remplies. Dans ce cas, l'acceptation de l'invitation par cette Haute Partie contractante dans un délai fixé par la Cour est une condition nécessaire pour que cette dernière devienne codéfenderesse. Aucune Haute Partie contractante ne pourrait être contrainte de devenir codéfenderesse. Cela reflète le fait que la requête initiale n'était pas adressée contre le codéfendeur potentiel et qu'aucune Haute Partie contractante ne pourrait être obligée à devenir partie à l'instance dans une affaire qui n'a pas été dirigée contre elle dans la requête originale. **L'UE ou ses Etats membres, selon le cas, acceptera toutefois de devenir codéfendeur si l'évaluation motivée de l'UE conclut que les conditions matérielles pour l'application du mécanisme de codéfendeur sont remplies.**

54. — La Cour informe le requérant et le défendeur de l'invitation ou de la demande reçue et fixe un court délai pour leurs commentaires.

55. — Dans le cas où une Haute Partie contractante demande à être associée à la procédure en tant que codéfenderesse, après avoir examiné les arguments présentés dans sa demande, ainsi que toute observation faite par le requérant et par le défendeur, la Cour décide de l'admission du codéfendeur à la procédure, et l'informe, ainsi que les parties à l'affaire, de sa décision. Lorsqu'elle prend cette décision, la Cour se limite à évaluer si les arguments présentés par la(les) Haute(s) Partie(s) contractante(s) demanderesse(s) sont plausibles à la lumière des conditions prévues à l'article 3, paragraphes 2 ou 3, selon le cas, sans préjudice de son évaluation du fond de l'affaire. La décision de la Cour de joindre une Haute Partie contractante à la procédure en tant que codéfenderesse peut être assortie de conditions spécifiques (par exemple fournir une assistance judiciaire afin de protéger les intérêts du requérant) si cela est considéré nécessaire dans l'intérêt de la bonne administration de la justice.

55. L'évaluation de l'UE doit être communiquée à la Cour par le biais d'une déclaration écrite motivée, que cette évaluation fasse suite à une invitation ou qu'elle serve de base à une demande. En cas d'invitation, elle devrait être fournie indépendamment du fait que cette invitation soit acceptée ou refusée. Il est entendu que la Cour ne lancera une telle invitation que dans les cas qu'elle jugera appropriés à la lumière des circonstances particulières de l'affaire. La Cour en informera les autres parties et fixera un bref délai pour d'éventuels commentaires. Lorsque le requérant, a formulé des observations sur les conditions matérielles d'application du mécanisme de codéfendeur, la Cour en informe l'UE et lui octroie un bref délai pour lui donner la possibilité de reconsidérer son évaluation à la lumière de ces observations. Les principes énoncés au paragraphe 53 restent applicables.

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

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

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

56. — Dans les affaires dirigées et notifiées à la fois à l'UE et à un ou plusieurs de ses Etats membres en relation avec au moins une violation alléguée, l'un de ces défendeurs pourrait, s'il estime que les conditions tenant à la nature de la violation alléguée figurant à l'article 3, paragraphe 2 ou 3, sont remplies, demander à la Cour de changer son statut en celui de codéfendeur. Comme dans le cas décrit sous A ci-dessus, la Cour peut inviter l'un des défendeurs à changer son statut. L'acceptation de l'invitation par le défendeur concerné est une condition nécessaire pour ce

changement. La(les) Haute(s) Partie(s) contractante(s) devenant codéfenderesse(s) est (sont) la(les) Partie(s) qui n'est (ne sont) pas responsable(s) de l'acte ou de l'omission à la base de la violation alléguée, mais uniquement de la base juridique d'un tel acte ou omission.

57. — La Cour informe le requérant et l'autre défendeur de l'invitation ou de la demande reçue et fixe un court délai pour leurs commentaires.

58. — Dans le cas où l'un des défendeurs demande de changer son statut en celui de codéfendeur, après avoir examiné les arguments présentés par le codéfendeur potentiel dans sa demande, ainsi que toute observation faite par le requérant et par l'autre défendeur, la Cour décide du changement de statut et informe les parties à l'affaire de sa décision. Lorsqu'elle prend cette décision, la Cour se limite à évaluer si les arguments présentés par la(les) Haute(s) Partie(s) contractante(s) ayant formulé la demande sont plausibles à la lumière des conditions prévues à l'article 3, paragraphe 2 ou 3, selon le cas, de l'Accord d'adhésion, sans préjudice de son évaluation du fond de l'affaire.

Note du Secrétariat : Lors de sa 12^e réunion en décembre 2021, le Groupe s'est provisoirement accordé sur cette proposition pour les paragraphes 52-57 (voir paragraphe 6 et Annexe IV du rapport de réunion, CDDH47+1(2021)R12).

Fin du mécanisme de codéfendeur

59. — La Cour peut, à tout moment de la procédure, décider de mettre fin à la participation du codéfendeur à la procédure, en particulier si elle reçoit des observations conjointes formulées par le défendeur et le codéfendeur selon lesquelles les conditions pour devenir codéfendeur ne sont pas (ou ne sont plus) remplies. En l'absence d'une telle décision, le défendeur et le codéfendeur continuent à participer conjointement à l'affaire jusqu'à la conclusion de la procédure.

58. Au cours de la procédure, il peut apparaître que les conditions matérielles de mise en œuvre application du mécanisme de codéfendeur prévues à l'article 3, paragraphes 2 ou 3, selon le cas, ne sont plus applicables. Dans ces circonstances, il n'y aurait plus de raison légitime de poursuivre la mise en œuvre du mécanisme de codéfendeur, car la bonne administration de la justice n'exigerait pas qu'une Haute Partie contractante soit maintenue comme codéfenderesse si elle n'est ni responsable d'une violation ni capable d'y remédier. Sur cette base, l'article 3, paragraphe 5a. prévoit la possibilité de mettre fin au mécanisme de codéfendeur. Cette clôture représente en principe l'*actus contrarius* de l'application initiale de ce mécanisme. Par conséquent, la Cour se prononcera en fonction d'une nouvelle évaluation par l'UE - à fournir par une déclaration écrite motivée - des conditions matérielles d'application du mécanisme de codéfendeur sur la base du droit de l'UE applicable, dont la conclusion sera considérée comme déterminante et faisant autorité.

59. L'article 3, paragraphe 5a, exige que le point de vue du requérant soit entendu. À cette fin, la Cour informera le requérant de l'évaluation et fixera un bref délai pour d'éventuelles commentaires. La Cour soumettra ces commentaires à l'UE et fixera un bref délai pour donner à l'UE la possibilité de reconsidérer son évaluation à la lumière de ces commentaires. Il ne peut être mis fin au mécanisme de codéfendeur pour d'autres raisons que le fait que les conditions matérielles d'application du mécanisme ne sont plus réunies.

Note du Secrétariat : Lors de sa 13^e réunion, le Groupe a provisoirement approuvé cette proposition pour les paragraphes 58-59 (voir Annexe III au rapport de réunion, CDDH46+1(2022)R13).

Informations concernant les cas potentiels de codéfendeurs

59a. L'article 3, paragraphes 2 et 3, de l'Accord d'adhésion dispose que la Cour met à la disposition de l'UE les informations concernant toutes les affaires communiquées à ses Etats membres et met à la disposition de ces derniers les informations concernant toutes les affaires communiquées à l'UE. L'objectif de ces dispositions est de s'assurer que l'UE et ses Etats membres seront en mesure de déterminer dans quelles affaires il convient d'engager le mécanisme de codéfendeur, et dans les procédures auxquelles l'UE deviendrait codéfenderesse, d'identifier dans lesquelles de ces affaires il convient d'engager la procédure d'*implication préalable* au titre de l'article 3, paragraphe 6.

Note du Secrétariat : Lors de sa 13^e réunion, le Groupe a provisoirement approuvé ce paragraphe additionnel (voir Annexe III au rapport de réunion, CDDH46+1(2022)R13).

Règlements amiables

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

Déclarations unilatérales

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

Effets du mécanisme de codéfendeur

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

Note du Secrétariat : Lors de sa 13^e réunion, le Groupe a approuvé certains amendements au paragraphe 62 (voir Annexe III au rapport de réunion, CDDH46+1(2022)R13).

Lors de sa 17^e réunion en janvier-février 2023, le Groupe a examiné et approuvé provisoirement les ajouts proposés à la deuxième phrase (voir paragraphe 13 et Annexe VI du rapport de réunion, CDDH46+1(2023)R17).

Renvoi devant la Grande Chambre

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

Non-rétroactivité du mécanisme

64. L'article 3, paragraphe 8, de l'Accord d'adhésion prévoit que le mécanisme de codéfendeur s'applique uniquement à l'égard des requêtes introduites à partir de la date d'adhésion de l'UE à la Convention (à savoir la date d'entrée en vigueur de l'Accord d'adhésion), y compris aux requêtes concernant des actes d'Etats membres de l'UE fondés sur du droit de l'UE entré en vigueur avant l'adhésion de l'UE à la Convention.

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

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

66. Même s'il est attendu que cette situation se produit rarement, il est considéré souhaitable de mettre en place une procédure interne à l'UE susceptible de garantir que la CJUE a l'opportunité d'examiner la compatibilité de la disposition du droit de l'UE qui est à l'origine de sa participation en tant que codéfenderesse avec les droits en question garantis par la Convention ou par les protocoles auxquels l'UE a adhéré (**l'« implication préalable de la CJUE »**). **Examiner la compatibilité de la disposition signifie statuer sur la validité ou l'interprétation d'une disposition juridique figurant dans des actes des institutions, organes, organismes ou agences de l'Union européenne, ou bien sur l'interprétation d'une disposition du TUE, du TFUE ou de toute autre disposition ayant la même valeur juridique conformément à ces instruments. Cet examen devrait avoir lieu avant que la Cour ne statue sur le fond de la requête. Cette procédure, qui est inspirée par le principe de subsidiarité, s'applique uniquement dans les affaires dans lesquelles l'UE est codéfenderesse. Il est entendu que les parties impliquées — y compris le requérant, qui pourrait bénéficier de l'assistance judiciaire — auront l'opportunité de formuler des observations dans le cadre de la procédure devant la CJUE.**

66a. La détermination de la nécessité d'une intervention préalable de la CJUE en vertu de l'article 3, paragraphe 6, dépend d'un constat de l'UE selon lequel la CJEU a déjà procédé ou non à l'examen décrit au paragraphe 66. Ce constat de l'UE sera considéré comme déterminant et faisant autorité, comme dans les cas des conclusions en vertu desquelles le mécanisme de codéfendeur est initié conformément à la procédure prévue à l'article 3, paragraphe 5. Dans la mesure du possible, l'UE examinera la nécessité d'engager la procédure d'implication préalable au moment de l'examen de la nécessité de déclencher le mécanisme de codéfendeur.

66b. **Si l'implication préalable de la CJUE est engagée, examiner la compatibilité de la disposition avec la Convention signifie statuer sur la validité ou l'interprétation d'une disposition juridique contenue dans des actes des institutions, organes, organismes ou agences de l'UE, ou sur l'interprétation d'une disposition du TUE, du TFUE ou de toute autre disposition ayant la même valeur juridique en vertu de ces instruments. La CJUE n'examine pas l'acte ou l'omission faisant grief au requérant, mais sa base juridique dans le droit de l'UE. L'évaluation doit avoir lieu avant que la Cour ne se prononce sur le fond de la requête. Cette procédure, qui s'inspire du principe de subsidiarité, ne s'applique qu'aux affaires dans lesquelles l'UE a le statut de codéfenderesse. La procédure relative à l'implication préalable ne s'applique pas à une procédure devant la Cour qui a été initiée par une demande d'avis consultatif formulée par une juridiction supérieure d'un Etat membre de l'UE conformément au Protocole n° 16 à la Convention. Il est entendu que les parties concernées – y compris le requérant, qui aura la possibilité d'obtenir une aide juridictionnelle – auront la possibilité de présenter des observations dans le cadre de la procédure devant la CJUE.**

Note du Secrétariat : Lors de sa 13^e réunion, le Groupe a provisoirement approuvé ces amendements aux paragraphes 65-67, soumis à la réserve d'une délégation (voir Annexe III au rapport de réunion, CDDH46+1(2022)R13).

Lors de sa 15^e réunion, le Groupe a provisoirement approuvé la dernière phrase supplémentaire du paragraphe 66b dans le cadre de la proposition concernant l'article 4a du projet d'accord d'adhésion (voir le rapport de réunion, CDDH46+1(2022)R15).

68. L'implication préalable de la CJUE n'affecte pas les pouvoirs et la compétence de la Cour. L'examen de la CJUE ne lie pas la Cour.

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

Article 4 – Affaires entre les Parties

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

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

~~72. Une question non régie par l'Accord d'adhésion est celle de savoir si le droit de l'UE autorise la soumission à la Cour de litiges concernant des questions de droit de l'UE entre les Etats membres de l'UE, ou entre l'UE et un de ses Etats membres. En particulier, l'article 344 du TFUE (auquel l'article 3 du Protocole n° 8 au Traité de Lisbonne se réfère) prévoit que les Etats 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 ».~~

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

72a. Cette disposition a pour but de garantir que, en ce qui concerne l'article 33 de la Convention, l'adhésion de l'Union européenne à la Convention n'affecte pas les obligations des États membres de l'Union européenne en vertu du droit de l'Union européenne. Dans la mesure où ces litiges entre Parties concernent l'interprétation et l'application du droit de l'UE, il découle de l'article 344 du TFUE (auquel l'article 3 du Protocole n° 8 au Traité de Lisbonne fait référence) que les États membres de l'UE « s'engagent à ne pas soumettre un différend relatif à l'interprétation ou à l'application des traités à un mode de règlement autre que ceux prévus par ceux-ci ». Lorsque seule une partie de la requête relève du champ d'application de l'article 344 du TFUE et que le reste de la requête peut être traité comme un litige distinct (une « requête mixte »), le principe énoncé au paragraphe 3 bis ne s'applique pas à cette dernière partie de la requête.

72b. Bien que l'on puisse s'attendre à ce que les Hautes Parties contractantes concernées agissent conformément à l'article 344 du TFUE, l'article 4, paragraphe 3b, contient une clause de sauvegarde qui permettrait à l'UE, de demander un délai suffisant pour évaluer si - et si oui, pour les requêtes mixtes, dans quelle mesure - ce litige concerne l'interprétation ou l'application du droit de l'UE. Il est prévu qu'en vertu de l'article 3, paragraphes 2 et 3, la Cour fournisse des informations sur les requêtes tant individuelles qu'entre Parties. La nécessité d'éviter tout retard excessif dans les procédures pendantes devant la Cour suggère que l'Union européenne accorderait une priorité haute à la procédure d'évaluation. L'Union européenne devrait également veiller à ce que la conclusion de l'évaluation soit dûment motivée.

72c. L'article 4, paragraphe 3a et 3b, ne concerne pas les affaires entre Parties entre des Hautes Parties contractantes qui ne sont pas membres de l'UE et des Etats membres de l'UE ou l'UE. En outre, les affaires entre Etats membres de l'UE qui ne concernent pas le droit de l'UE ne sont pas non plus concernées par l'article 4, paragraphe 3a.

Note du Secrétariat : Lors de sa 14^e réunion en juillet 2022, le Groupe s'est provisoirement accordé sur la proposition concernant les paragraphes 70 et 72-72c (voir le paragraphe 7 et l'annexe III du rapport de réunion, CDDH46+1(2022)R14).

Article 4a – Demandes d'avis consultatif au titre du Protocol n° 16 à la Convention

72d. L'article 4a concilie le système juridictionnel de l'UE, composé des juridictions des États membres de l'UE et juridictions de l'UE, avec le mécanisme d'avis consultatif établi par le Protocole n° 16. Cette clause a pour effet d'exclure le recours à la procédure d'avis consultatif devant la Cour lorsque le droit de l'UE, tel qu'interprété par la CJUE, impose à une juridiction de soumettre à la CJUE une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 du TFUE. La décision finale dans la procédure dans laquelle la CJUE a rendu une décision préjudicielle serait toujours soumise au contrôle de la Cour en cas de requête individuelle au titre de l'article 34 de la Convention. L'article 4a n'affecte pas la prérogative des plus hautes juridictions désignées des États membres de l'UE qui ont ratifié le Protocole de demander des avis consultatifs à la Cour sur toute question qui ne relève pas du champ d'application du droit de l'UE.

Note du Secrétariat : Lors de sa 15^e réunion en octobre 2022, le Groupe a approuvé provisoirement la proposition d'ajouter un nouveau paragraphe 72d (voir le paragraphe 12 du rapport de réunion, CDDH46+1(2022)R15).

Article 5 – Interprétation des articles 35 et 55 de la Convention

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

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

Note du Secrétariat : Lors de sa 17^e réunion en janvier-février 2023, le Groupe a provisoirement approuvé la suppression de l'article 5 du projet d'accord d'adhésion et le déplacement de son contenu dans un nouveau paragraphe 7a de l'article 1 et de procéder aux modifications correspondantes dans le rapport explicatif (voir paragraphe 10 et Annexe V du rapport de réunion, CDDH46+1(2023)R17).

Article 5b - Confiance mutuelle en vertu du droit de l'Union européenne

74b. Le principe de la confiance mutuelle qui relève du droit de l'UE permet la création et le maintien d'un espace sans frontières intérieures au sein de l'UE. Selon la jurisprudence de la CJUE, ce principe signifie que, dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'UE, les États membres de l'UE sont tenus de considérer, sauf dans des circonstances exceptionnelles, que les droits fondamentaux ont été respectés par les autres États membres de l'UE (voir Cour de justice de l'Union

européenne, *Aranyosi (C-404/15) et Căldăraru (C-659/15 PPU)*, arrêt du 5 avril 2016, paragraphe 78). La confiance mutuelle peut également être pertinente pour les États non-membres de l'UE dans le cadre d'accords bilatéraux conclus avec l'UE.

74c. Pour sa part, la Cour est consciente, dans sa jurisprudence, de l'importance des mécanismes de reconnaissance mutuelle au sein de l'UE et de la confiance mutuelle qu'ils nécessitent (voir *Avotins c. Lettonie*, n° 17502/07, arrêt de Grande Chambre du 23 mai 2016, paragraphes 113-116). La Cour a constaté une convergence accrue entre sa propre jurisprudence et celle de la CJUE en ce qui concerne les limites au fonctionnement des mécanismes de reconnaissance mutuelle à la lumière d'un risque réel et individualisable de violation de l'article 3 de la Convention (*Bivolaru et Moldovan c. France*, nos 40324/16 et 12623/17, arrêt du 25 mars 2021, paragraphe 114). S'agissant des mécanismes de reconnaissance mutuelle prévus par le droit de l'UE, la Cour a estimé qu'elle doit vérifier que le principe de confiance mutuelle n'est pas appliqué de manière automatique et mécanique au détriment des droits de l'homme (*Avotins c. Lettonie*, précité, paragraphe 116 ; *Bivolaru et Moldovan c. France*, précité, paragraphes 100-101).¹⁶

Note du Secrétariat : Lors de sa 11^e réunion en octobre 2021, le Groupe a examiné une proposition révisée de disposition de fond dans le projet d'Accord d'adhésion (dénommée "article X" dans le document CDDH47+1(2021)11). Aux fins du présent texte consolidé, le Secrétariat a proposé de l'insérer comme un nouvel article 5b., les paragraphes 74b-74c. ci-dessus étant les paragraphes correspondants pour le rapport explicatif.

Article 6 – Election des juges

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

76. Les modalités de la participation du Parlement européen aux travaux de l'Assemblée parlementaire et de ses organes pertinents, **aux fins indiquées au paragraphe 75 ci-dessus uniquement lorsqu'il s'agit de l'élection de juges**, seront définies par l'Assemblée parlementaire en coopération avec le Parlement européen, **conformément aux dispositions de l'Accord d'adhésion**. Ces modalités seront reflétées dans les règles internes de l'Assemblée parlementaire. Des discussions entre l'Assemblée parlementaire et le Parlement européen à cet effet ont déjà eu lieu pendant l'élaboration de l'Accord d'adhésion. Les modalités de sélection de la liste des candidats au titre de l'UE à soumettre à l'Assemblée parlementaire seront définies par des règles internes à l'UE. Ces règles internes de l'UE seront conformes aux modalités définies par les instruments pertinents adoptés au sein du Conseil de l'Europe, en particulier la Résolution CM/Res(2010)26 du Comité des Ministres sur la création d'un Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, et conformément aux Lignes Directrices CM(2012)40 du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme.

Note du Secrétariat : Lors de sa 15^e réunion en octobre 2022, le Groupe a approuvé provisoirement le texte révisé de la phrase finale du paragraphe 76.

Lors de sa 17^e réunion en janvier-février 2023, le Groupe a approuvé provisoirement les autres propositions concernant les paragraphes 75 et 76. Ce accord sur l'Article 6 est soumis à la réserve d'une délégation (voir paragraphe 9 et Annexe III du rapport de réunion, CDDH46+1(2023)R17),

¹⁶ Dans ces arrêts, la Cour a traité du mandat d'arrêt européen (*Bivolaru et Moldovan*) et de la reconnaissance et de l'exécution des jugements en matière civile et commerciale (*Avotins*).

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

Article 7 – Participation de l'Union européenne aux réunions du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Participation dans le cadre des fonctions prévues explicitement par la Convention

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

79. Jusqu'à présent, la Convention ne contenait pas de dispositions spécifiques concernant l'adoption des protocoles. A la suite de l'adhésion de l'UE à la Convention, il est cohérent avec les principes de l'Accord d'adhésion et ceux de la Convention de Vienne sur le droit des traités (notamment son article 39¹⁷) de faire en sorte que l'UE puisse participer, sur un pied d'égalité avec les autres Hautes Parties contractantes, à la prise de décision au sein du Comité des Ministres sur l'adoption des protocoles. Afin de permettre la participation de l'UE, l'Accord d'adhésion ajoute à l'article 54 de la Convention (où il est affirmé que la Convention ne porte pas atteinte aux pouvoirs statutaires du Comité des Ministres) un nouveau paragraphe qui introduit dans la Convention une base juridique spécifique relative au pouvoir du Comité des Ministres d'adopter des protocoles à la Convention. Une référence au nouveau paragraphe de l'article 54 figure à l'article 7, paragraphe 2, de l'Accord d'adhésion qui donne à l'UE le droit de participer, avec droit de vote, au Comité des Ministres lorsque ce dernier prend des décisions conformément à des dispositions spécifiques de la Convention. Cette disposition constitue une *lex specialis* par rapport au Statut du Conseil de l'Europe, et en particulier à son article 15.a. Il s'agit d'une disposition exceptionnelle qui découle des circonstances particulières de l'adhésion de l'UE à cette Convention et du caractère exceptionnel de sa participation. Dès lors, ces arrangements ne constituent pas de précédent pour les autres conventions du Conseil de l'Europe.

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

80. La Convention ne traite pas non plus de l'adoption d'autres textes et instruments juridiques, comme les recommandations, les résolutions et les déclarations, qui sont directement liées aux fonctions exercées en vertu de la Convention par le Comité des Ministres¹⁸ ou par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Ces textes et instruments juridiques peuvent s'adresser, par exemple, aux Etats membres du Conseil de l'Europe en tant que Hautes Parties contractantes à la Convention, au Comité des Ministres lui-même¹⁹, à la Cour²⁰ ou, le cas échéant, à d'autres organes pertinents.

¹⁷ Conformément à l'article 39, « Un traité peut être amendé par accord entre les parties (...) ».

¹⁸ Par exemple, le Comité des Ministres a adopté des règles spécifiques pour l'exercice de ses fonctions de surveillance des arrêts, conformément à l'article 46, paragraphe 2, de la Convention.

¹⁹ Voir, par exemple, la Résolution [CM/Res\(2010\)26](#) sur la création d'un panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme, qui attribue au Comité des Ministres le pouvoir de désigner les membres du panel.

²⁰ Voir, par exemple, la Résolution [CM/Res\(2004\)3](#) sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent.

81. Après l'adhésion, l'UE sera consultée, au sein du Comité des Ministres²¹, avant l'adoption des textes ou instruments mentionnés à l'article 7, paragraphe 3, de l'Accord d'adhésion. La consultation sera limitée aux textes ou instruments concernant directement le fonctionnement du système de la Convention, par exemple en termes de procédures devant la Cour et le Comité des Ministres, ainsi que de procédures de mise en œuvre de la Convention au niveau interne. Parmi ces dernières sont incluses les procédures internes de sélection des candidats pour l'élection des juges par l'Assemblée parlementaire en vertu de l'Article 22 de la Convention. La consultation ne s'appliquera pas à l'adoption d'autres instruments ou textes fondés sur la Convention ou sur la jurisprudence de la Cour, ou inspirés par ceux-ci, visant de manière plus générale à définir des principes communs en matière de développement, de promotion et de protection des droits de l'homme. L'expression « au sein du Comité des Ministres » indique que la consultation de l'UE aura lieu après la transmission du projet d'instrument ou de texte au Comité des Ministres, à la suite de sa préparation par l'instance subordonnée compétente du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres est appelé à tenir dûment compte de la position que l'UE pourrait exprimer, étant entendu qu'il ne sera pas lié par cette position. Si l'UE ne prend pas de position, le Comité des Ministres procédera à l'adoption de l'instrument ou du texte en question. Ce principe figure à l'article 7, paragraphe 3, de l'Accord d'adhésion.

Participation dans le cadre de la surveillance des arrêts et des règlements amiables

82. Selon le droit de l'UE, l'UE et ses Etats membres sont, dans certaines circonstances, obligés d'agir de manière coordonnée lorsqu'il s'agit d'exprimer des positions et de voter. Il est ainsi considéré nécessaire d'introduire des dispositions spécifiques concernant la participation de l'UE au processus de surveillance au sein du Comité des Ministres, conformément aux articles 39 et 46 de la Convention. Des garanties appropriées sont nécessaires afin d'assurer que le vote conjoint de l'Union européenne et de ses Etats membres ne porte pas atteinte à l'exercice effectif par le Comité des Ministres de ses fonctions de surveillance en vertu des articles 39 et 46 de la Convention. Une obligation générale à cet effet figure à l'article 7, paragraphe 4, qui prévoit aussi certaines dispositions spécifiques.

83. L'introduction de ces dispositions spécifiques ne devrait pas être interprétée comme une rupture par rapport à la pratique jusqu'ici établie qui consiste à adopter les décisions du Comité des Ministres par consensus et à avoir recours au vote formel uniquement de façon exceptionnelle.

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

84. Dans le contexte de la surveillance du respect des obligations de l'UE seule, ou de l'UE et d'un ou plusieurs de ses Etats membres conjointement (à savoir les obligations dérivant d'affaires dans lesquelles l'UE était défenderesse ou codéfenderesse), il découle des traités de l'UE que l'UE et ses Etats membres sont obligés d'exprimer des positions et de voter de manière coordonnée. Afin d'assurer qu'une telle coordination ne porte pas atteinte à l'exercice effectif des fonctions de surveillance du Comité des Ministres, il est considéré nécessaire d'introduire des règles spéciales de vote. Elles figureront dans une nouvelle règle à ajouter aux Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables²². Les nouvelles règles de vote s'appliqueront à toutes les décisions en relation avec les obligations de l'UE seule ou de l'UE et d'un ou plusieurs de ses Etats membres conjointement. En ce qui concerne les obligations d'un Etat membre de l'UE seul, les règles de vote ordinaires continueront à s'appliquer. L'UE et ses Etats membres participeront pleinement aux débats qui mènent à l'adoption des décisions.

85. La règle spécifique applicable aux décisions du Comité des Ministres en vertu de la Règle n° 17 (Résolutions finales) des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables dans des affaires où l'UE est une partie apparaît au paragraphe 1 de la nouvelle règle. Dans le cas de l'adoption de résolutions finales, il est nécessaire de s'assurer que la décision bénéficie d'un soutien suffisant de toutes les Hautes Parties contractantes, qu'elles soient ou non membres de l'UE. Ainsi, au lieu de la majorité prévue à l'article

²¹ Conformément aux décisions prises par les Délégués des Ministres lors de leur 579^e réunion, le 3 décembre 1996, le représentant de l'UE auprès du Conseil de l'Europe participe aux réunions des Délégués des Ministres et aux réunions de tous les groupes subsidiaires.

²² Adoptées par le Comité des Ministres lors de la 964^e réunion des Délégués, le 10 mai 2006.

20.d du Statut du Conseil de l'Europe²³, une majorité de quatre cinquièmes des représentants participant au vote et une majorité de deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres sont nécessaires pour l'adoption d'une résolution finale. Dans un système avec 48 Hautes Parties contractantes, cela signifie qu'au moins 32 voix seront nécessaires, mais que, selon le nombre de membres qui participent au vote, le nombre de voix nécessaires pour l'adoption d'une résolution finale pourrait varier entre 32 et 39.

86. La règle spécifique applicable aux décisions prises par le Comité des Ministres en vertu des Règles 10 (Décision de saisir la Cour pour interprétation d'un arrêt) et 11 (Recours en manquement) des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des jugements et des termes des règlements amiables dans des affaires où l'UE est une partie figure au paragraphe 2 de la nouvelle règle. Elle se fonde sur le principe selon lequel, afin de préserver l'intégrité du système, il devrait être possible, en toutes circonstances – y compris lorsque l'UE et ses Etats membres s'y opposent – d'adopter des décisions conformément aux Règles 10 et 11 dans les affaires concernant l'UE. La solution proposée est qu'une « hyper-minorité » relativement élevée, à savoir un quart des membres ayant le droit de siéger au Comité des Ministres, soit requise pour considérer comme adoptée une décision conformément à ces règles. Dans un système avec 48 Hautes Parties contractantes, cela signifie que 12 voix seront nécessaires pour considérer ces décisions comme adoptées.

87. Une règle spécifique est aussi prévue au paragraphe 3 pour éviter que l'utilisation des votes en bloc puisse paralyser le fonctionnement ordinaire du mécanisme de surveillance. Elle s'appliquera notamment aux décisions sur les questions de procédure et aux décisions demandant des informations. L'expression « décisions sur les questions de procédure » s'entend comme couvrant toutes les décisions procédurales, y compris évidemment l'adoption des ordres du jour et des rapports des réunions, mais également – par exemple – les demandes de confidentialité et les décisions visant à établir si une affaire devrait être classée en procédure de surveillance « soutenue » ou « standard ». L'expression « décisions demandant des informations » s'entend comme couvrant toutes les demandes d'information adressées à une Haute Partie contractante afin d'évaluer l'état de l'exécution d'un arrêt ou des termes d'un règlement amiable, y compris les plans et les bilans d'action, et lorsqu'aucune position n'est exprimée sur la conformité de la Haute Partie contractante en question avec l'obligation prévue à l'article 46, paragraphe 1, de la Convention. Cette règle se fonde sur la même approche énoncée au paragraphe précédent. Cependant, dans la mesure où la majorité requise pour l'adoption de décisions en vertu de l'article 46, paragraphes 3 et 4, de la Convention, comme en témoignent les Règles 10 et 11, est plus élevée que la majorité requise par le Statut du Conseil de l'Europe pour les autres décisions pertinentes dans l'exercice des fonctions prévues par la Convention, la règle énoncée au paragraphe 3 prévoit une « hyper-minorité » plus basse qu'au paragraphe 2. Ainsi, les décisions prévues au paragraphe 3 seront considérées comme adoptées si un cinquième des membres ayant le droit de siéger au Comité des Ministres est en faveur de celles-ci. Dans un système avec 48 Hautes Parties contractantes, cela signifie que 10 voix seront nécessaires pour considérer ces décisions comme adoptées.

88. Les « hyper-minorités » prévues aux paragraphes 2 et 3 pour l'adoption des décisions sont fondées sur le principe selon lequel, si un certain nombre de représentants ayant droit de siéger au Comité des Ministres y est favorable (par exemple par un vote indicatif), une décision sera considérée comme adoptée, sans vote formel et sans se référer aux majorités prévues dans la Convention et dans le Statut du Conseil de l'Europe. Une telle procédure serait cohérente avec d'autres procédures déjà en place au sein du Conseil de l'Europe, dans lesquelles les délégations ne demandent pas l'application de la règle de vote prévue par le Statut du Conseil de l'Europe pour bloquer l'adoption d'une décision, s'il apparaît qu'une majorité, bien que plus basse que celle prévue dans le Statut, est atteinte²⁴.

89. En l'absence de dispositions spécifiques dans la nouvelle règle, les majorités prévues à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe s'appliqueront à tous les autres types de décisions, y compris l'adoption de résolutions intérimaires et de toute autre décision exprimant une position sur la

²³ Conformément à laquelle toutes les autres résolutions du Comité « sont prises à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger » au Comité.

²⁴ Voir, par exemple, la décision prise lors de la 519^{bis} réunion des Délégués des Ministres, (4 novembre 1994) – Point 2.2, paragraphe C.

conformité de l'UE avec l'obligation prévue à l'article 46, paragraphe 1, de la Convention. L'UE pourrait, en utilisant son bloc de votes, empêcher l'adoption de ces résolutions intérimaires et décisions. Toutefois, il est considéré par les parties aux négociations qu'il est politiquement hautement improbable que l'UE puisse utiliser le bloc de votes à cet effet. Dans la pratique actuelle, ces résolutions intérimaires et décisions sont normalement adoptées par consensus. En plus, l'exercice effectif par le Comité des Ministres de ses fonctions de surveillance sera en tout état de cause assuré. En effet, conformément au paragraphe 2 de la nouvelle règle, l'adoption de décisions demandant une deuxième saisine de la Cour pour une procédure en manquement est facilitée de manière considérable, en abaissant le seuil requis de deux tiers à un quart des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres.

90. Ces règles ne font pas partie de l'Accord d'adhésion, mais seront soumises au Comité des Ministres pour adoption. Elles peuvent donc être modifiées si nécessaire à un stade ultérieur par le Comité des Ministres, avec le consensus de toutes les Hautes Parties contractantes, sans devoir modifier pour autant l'Accord d'adhésion ou la Convention.

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

91. Dans le contexte de la surveillance du respect des obligations, en vertu de la Convention, d'un ou de plusieurs Etats membres de l'UE, cette dernière ne peut pas, selon le droit de l'UE, exprimer une position ou exercer son droit de vote, soit pour manque de compétences dans le domaine auquel l'affaire se réfère, soit par effet de l'interdiction de contourner les procédures internes. Dans de telles circonstances, les Etats membres de l'UE ne sont pas obligés, en vertu des traités de l'UE, d'agir de manière coordonnée, et ils peuvent ainsi exprimer leur propre position et voter.

92. Dans le contexte de la surveillance du respect des obligations, en vertu de la Convention, d'un Etat qui n'est pas membre de l'UE, l'UE et ses Etats membres n'ont aucune obligation, en vertu des traités de l'UE, d'exprimer une position ou de voter de manière coordonnée. Les Etats membres de l'UE peuvent ainsi exprimer leur propre position et voter, y compris lorsque l'UE exprime une position ou exerce son droit de vote.

Article 8 – Participation de l'Union européenne aux dépenses liées à la Convention

93. Aux termes de l'article 50 de la Convention, les frais de fonctionnement de la Cour sont à la charge du Conseil de l'Europe. A la suite de son adhésion à la Convention, l'UE devrait contribuer aux dépenses de l'ensemble du système de la Convention avec les autres Hautes Parties contractantes. Cette contribution est de nature obligatoire. Il convient de noter que le montant de la contribution de chaque Haute Partie contractante n'est pas lié à la charge de travail de la Cour générée par la Partie contractante en question, mais se fonde sur la méthode de calcul du barème des contributions des Etats membres aux budgets du Conseil de l'Europe, établie par le Comité des Ministres en 1994, dans sa Résolution [Res\(94\)31](#). Elle est régie, comme c'est le cas des autres contributions obligatoires, par l'article 10 du Règlement financier du Conseil de l'Europe qui précise les conditions et procédure pour le versement des contributions obligatoires²⁵ et s'applique, *mutatis*

²⁵ Règlement financier, article 10 :

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

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

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

Les Etats membres qui n'auraient pas acquitté la totalité de leur contribution avant la fin de la période de six mois prévue par l'article 39 du Statut auront à verser un intérêt mensuel simple de 0,5 % sur les sommes

mutandis, à la contribution de l'Union. Il est par ailleurs rappelé que le budget de la Cour et des autres entités intervenant dans le fonctionnement du système de la Convention font partie du budget ordinaire du Conseil de l'Europe, et que la contribution de l'UE sera clairement et exclusivement affectée au financement du système de la Convention, d'où la nécessité de rattacher cette contribution à un budget annexe.

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

95. Les dépenses pertinentes prises en compte sont celles directement liées à la Convention, à savoir : les dépenses pour la Cour et la procédure de surveillance de l'exécution de ses arrêts et décisions, ainsi que celles de l'Assemblée parlementaire, du Comité des Ministres et du Secrétaire Général, lorsqu'ils exercent les fonctions qui leur sont attribuées par la Convention. De plus, les frais administratifs généraux afférents au système de la Convention (bâtiments, logistique, informatique, etc.) sont considérés comme comportant une augmentation des dépenses indiquées ci-dessus de 15 %. Le montant total de ces dépenses est ensuite comparé au montant total du budget ordinaire du Conseil de l'Europe (y compris les contributions de l'employeur aux pensions) afin d'identifier le poids relatif, en pourcentage, de ces dépenses sur le total. Sur la base des chiffres calculés sur la période **2019-2023s-2009-2013** ce pourcentage, fixé au paragraphe 1 de l'article 8 de l'Accord d'adhésion, est de **3634** %. La contribution de l'UE, qui est rattachée à un budget annexe, n'est pas prise en compte pour ce calcul.

96. Quant à la détermination du taux de contribution de l'UE à ces dépenses, il est convenu qu'il sera le même que celui des Etats qui contribuent le plus au budget ordinaire du Conseil de l'Europe pour l'année, selon la méthode de calcul du barème des contributions des Etats membres aux budgets du Conseil de l'Europe établie par le Comité des Ministres en 1994. En d'autres termes, pour chaque année le montant de la contribution annuelle de l'UE est égal à **3634** % du montant le plus élevé versé l'année précédente au budget ordinaire du Conseil de l'Europe (y compris les contributions de l'employeur aux pensions) par un Etat²⁶.

97. Afin d'assurer la stabilité de la méthode de calcul proposée, une clause de sauvegarde est ajoutée au paragraphe 2 de l'article 8 de l'Accord d'adhésion de manière à permettre, si le poids relatif des frais de fonctionnement du système de la Convention par rapport au budget ordinaire varie de façon substantielle, de réviser le pourcentage indiqué au paragraphe 1 de l'article 8 (actuellement **3634** %) par le biais d'un accord entre l'UE et le Conseil de l'Europe. Cette adaptation est déclenchée si, pendant deux années consécutives, le pourcentage réel se situe au-dessous, ou au-dessus, du pourcentage précisé au paragraphe 1 de l'article 8 de plus de 2,5 points de pourcentage (par exemple si le pourcentage réel est inférieur à **33,531,5** % ou supérieur à **38,536,5** %). Ce mécanisme de révision s'applique évidemment à tout nouveau pourcentage résultant d'accords successifs entre l'UE et le Conseil de l'Europe.

restant dues au premier jour de chacun des six mois qui suivent, et de 1 % sur les sommes restant dues au premier jour de chaque mois par la suite.

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

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

²⁶ A titre d'exemple, le budget ordinaire 2011, recalculé afin d'y inclure les cotisations patronales au régime des pensions, est de 235,4 millions d'euros. Les frais de fonctionnement du système de la Convention (y compris 15 % de frais administratifs généraux) sont de 79,8 millions d'euros, ce qui correspond à 33,9 %. Le montant le plus élevé versé par un Etat l'année précédente (2010) correspond à 11,7 % du budget. Ce pourcentage, appliqué au montant de 79,8 millions d'euros, équivaudrait à une contribution de l'UE de 9,34 millions d'euros.

98. De plus, afin d'éviter des effets indésirables de la clause de sauvegarde, et notamment afin d'éviter que l'adhésion de l'UE donne lieu à une diminution des ressources à disposition du système de la Convention par rapport à la période précédant son adhésion, il est prévu de ne pas prendre en considération les modifications du pourcentage indiqué au paragraphe 1 de l'article 8 (3634 %) résultant d'une diminution, en valeur absolue, du montant consacré dans le budget ordinaire au fonctionnement de la Convention par rapport à la situation existant l'année précédant l'adhésion de l'UE à la Convention. En cas de bouleversement majeur de l'équilibre prévu par l'Accord, le mécanisme de révision prévu s'appliquerait également afin de préserver le niveau relatif de la contribution.

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

Note du Secrétariat : Lors de sa 17^e réunion en janvier-février 2023, le Groupe a approuvé provisoirement les modifications ci-dessus aux paragraphes 95 à 99 (voir paragraphe 21 du rapport de réunion, CDDH46+1(2023)R17).

Article 9 – Relation avec d'autres accords

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

101. L'adhésion de l'UE à ces instruments et à leurs amendements nécessiterait la mise en place d'une procédure lourde et complexe. En outre, le système de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe est ouvert uniquement aux Etats membres du Conseil de l'Europe. Ainsi, l'Accord d'adhésion impose des obligations à l'UE – en tant que Partie contractante à la Convention – de respecter les dispositions de ces instruments, et aux autres Parties contractantes de traiter l'UE comme si elle était partie à ces instruments. Ces dispositions sont accompagnées d'autres dispositions opérationnelles relatives au devoir de consulter l'UE lors de l'amendement de ces instruments et au devoir du Secrétaire Général, en tant que dépositaire de ces instruments, de notifier à l'UE les événements concernant ces instruments (tels que toute signature, ratification, acceptation, approbation ou adhésion, l'entrée en vigueur par rapport à une Partie²⁷ et tout autre acte, notification ou communication en relation avec ces instruments).

Article 10 – Signature et entrée en vigueur

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

²⁷ Conformément aux dispositions pertinentes de chaque accord ou protocole, à savoir les articles 8 et 9 de l'Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 22 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, l'article 7 du Protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, et les articles 8 et 9 du Sixième Protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe.

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

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

Article 11 – Réserves

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

Article 12 – Notifications

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