

AVIS 2/13 DE LA COUR (assemblée plénière)

18 décembre 2014

Table des matières

I – La demande d’avis

II – Le cadre institutionnel et la convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales

A – Le Conseil de l’Europe

B – La convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales

1. Le titre I de la CEDH, intitulé «Droits et libertés», et ses dispositions matérielles

2. Le titre II de la CEDH et les mécanismes de contrôle

a) La Cour EDH

b) Le fonctionnement du Comité des ministres dans l’exercice de ses compétences de surveillance de l’exécution des arrêts de la Cour EDH

3. Le titre III de la CEDH, intitulé «Dispositions diverses»

4. Les protocoles à la CEDH

III – Les rapports entre l’Union et la CEDH

IV – Le processus d’adhésion

V – Le projet d’accord

A – Les dispositions régissant l’adhésion proprement dite

B – Les autres dispositions

VI – Les appréciations formulées par la Commission dans sa demande d’avis

A – Sur la recevabilité

B – Sur le fond

1. L’article 1er, sous a), du protocole n° 8 UE

2. L’article 1er, sous b), du protocole n° 8 UE

3. Les articles 6, paragraphe 2, seconde phrase, TUE et 2, première phrase, du protocole n° 8 UE

4. Les articles 1er, sous b), et 2, première phrase, du protocole n° 8 UE

5. L’article 2, seconde phrase, du protocole n° 8 UE

6. L’article 3 du protocole n° 8 UE

VII – Résumé des principales observations présentées devant la Cour

A – Sur la recevabilité de la demande d’avis

B – Sur le fond

1. L’article 1er, sous a), du protocole n° 8 UE
2. L’article 1er, sous b), du protocole n° 8 UE
3. Les articles 6, paragraphe 2, TUE et 2, première phrase, du protocole n° 8 UE
4. Les articles 1er, sous b), et 2, première phrase, du protocole n° 8 UE
5. L’article 2, seconde phrase, du protocole n° 8 UE
6. L’article 3 du protocole n° 8 UE

VIII – Prise de position de la Cour

A – Sur la recevabilité

B – Sur le fond

1. Considérations liminaires
2. Sur la compatibilité de l’accord envisagé avec le droit primaire de l’Union
  - a) Sur les caractéristiques spécifiques et l’autonomie du droit de l’Union
  - b) Sur l’article 344 TFUE
  - c) Sur le mécanisme du codéfendeur
  - d) Sur la procédure de l’implication préalable de la Cour
  - e) Sur les caractéristiques spécifiques du droit de l’Union concernant le contrôle juridictionnel en matière de PESC

«Avis rendu en vertu de l’article 218, paragraphe 11, TFUE – Projet d’accord international – Adhésion de l’Union européenne à la convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales – Compatibilité dudit projet avec les traités UE et FUE»

Dans la procédure d’avis 2/13,

ayant pour objet une demande d’avis au titre de l’article 218, paragraphe 11, TFUE, introduite le 4 juillet 2013 par la Commission européenne,

LA COUR (assemblée plénière)

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts, vice-président, M. A. Tizzano (rapporteur), M<sup>me</sup> R. Silva de Lapuerta, MM. M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda et S. Rodin, présidents de chambre, MM. E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, M<sup>me</sup> C. Toader, MM. M. Safjan, D. Šváby,

M<sup>mes</sup> M. Berger, A. Prechal, MM. E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça et F. Biltgen, juges,

avocat général: M<sup>me</sup> J. Kokott,

greffiers: MM. A. Calot Escobar et M.-A. Gaudissart, chef d'unité,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience des 5 et 6 mai 2014,

considérant les observations présentées:

- pour la Commission européenne, par MM. L. Romero Requena, H. Krämer, C. Ladenburger et B. Smulders, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement belge, par M<sup>mes</sup> M. Jacobs et C. Pochet, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement bulgare, par M<sup>mes</sup> E. Petranova et D. Drambozova, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek et E. Ruffer ainsi que par M<sup>me</sup> J. Králová, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement danois, par M. C. Thorning et M<sup>me</sup> M. Wolff, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement allemand, par M. T. Henze et M<sup>me</sup> J. Kemper, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement estonien, par M<sup>me</sup> K. Kraavi-Käerdi, en qualité d'agent,
- pour l'Irlande, par M<sup>me</sup> E. Creedon, M. A. Joyce et M<sup>me</sup> E. McPhillips, en qualité d'agents, assistés de MM. E. Regan, SC, et C. Toland, BL, ainsi que par M<sup>me</sup> C. Daly, Advisory Council,
- pour le gouvernement hellénique, par M<sup>mes</sup> A. Samoni-Rantou et E.-M. Mamouna ainsi que par M. K. Boskovits, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement espagnol, par M. M. A. Sampol Pucurull et M<sup>me</sup> N. Díaz Abad, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement français, par M<sup>mes</sup> E. Belliard et N. Rouam ainsi que par MM. G. de Bergues et D. Colas, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement italien, par M. G. Albenzio, avvocato dello Stato,
- pour le gouvernement chypriote, par MM. K. Lykourgos, K. Kompos et N. Kyriakou, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement letton, par M. I. Kalniņš et M<sup>me</sup> D. Pelše, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement lituanien, par M. D. Kriauciūnas ainsi que par M<sup>mes</sup> R. Krasuckaitė et A. Svinkūnaitė, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement hongrois, par M. M. Z. Fehér, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement néerlandais, par M<sup>me</sup> M. K. Bulterman et M. J. Langer, en qualité d'agents,

- pour le gouvernement autrichien, par M. A. Posch et M<sup>me</sup> C. Pesendorfer, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement polonais, par M. B. Majczyna, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement portugais, par M. L. Inez Fernandes et M<sup>me</sup> M. L. Duarte, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement roumain, par MM. R. H. Radu et V. Angelescu ainsi que par M<sup>me</sup> A.-G. Văcaru, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement slovaque, par M<sup>me</sup> B. Ricziová, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement finlandais, par M. J. Heliskoski et M<sup>me</sup> H. Leppo, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement suédois, par M<sup>me</sup> A. Falk et M. M. Rhodin, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M<sup>me</sup> S. Behzadi-Spencer, en qualité d'agent, assistée de M. D. Beard, QC,
- pour le Parlement européen, par MM. R. Passos et P. Schonard ainsi que par M<sup>me</sup> E. Waldherr, en qualité d'agents,
- pour le Conseil de l'Union européenne, par MM. H. Legal et F. Naert ainsi que par M<sup>mes</sup> T. Blanchet et P. Plaza García, en qualité d'agents,

l'avocat général entendu,

rend le présent

## **Avis**

### **I – La demande d'avis**

1. La demande d'avis soumise à la Cour de justice de l'Union européenne par la Commission européenne est libellée comme suit:

«Est-ce que le projet d'accord portant adhésion de l'Union européenne à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales[, signée à Rome le 4 novembre 1950, ci-après la 'CEDH'] est compatible avec les traités?»

2. La Commission a transmis à la Cour, en tant qu'annexes à sa demande:

- le projet révisé d'accord portant adhésion de l'Union européenne à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après le «projet d'accord»);
- le projet de déclaration de l'Union européenne à faire au moment de la signature de l'accord d'adhésion (ci-après le «projet de déclaration»);
- le projet de règle à ajouter aux règles du Comité des ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables dans les affaires auxquelles l'Union européenne est partie (ci-après le «projet de règle 18»);
- le projet de mémorandum d'accord entre l'Union européenne et X [État non membre de l'Union européenne], et

- le 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 (ci-après le «projet de rapport explicatif» et, avec les autres instruments susmentionnés, les «projets d'instruments d'adhésion» ou l'«accord envisagé»).

## **II – Le cadre institutionnel et la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

### *A – Le Conseil de l'Europe*

3. Par un accord international signé à Londres le 5 mai 1949 et entré en vigueur le 3 août 1949 (ci-après le «statut du Conseil de l'Europe»), un groupe de dix États européens a institué le Conseil de l'Europe pour réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes de leur patrimoine commun et de favoriser le progrès économique et social en Europe. Actuellement, 47 États européens sont membres du Conseil de l'Europe, au nombre desquels figurent les 28 États membres de l'Union européenne (ci-après les «États membres»).
4. Selon ledit statut, les organes du Conseil de l'Europe sont le Comité des représentants des gouvernements (ci-après le «Comité des ministres») et l'Assemblée parlementaire (ci-après l'«Assemblée»), assistés par le Secrétariat du Conseil de l'Europe.
5. Conformément à l'article 14 du statut du Conseil de l'Europe, le Comité des ministres est composé d'un représentant pour chaque membre, chaque représentant disposant d'une voix.
6. Aux termes de l'article 15, sous a), du statut du Conseil de l'Europe, «[l]e Comité des ministres examine, sur recommandation de l'[Assemblée] ou de sa propre initiative, les mesures propres à réaliser le but du Conseil de l'Europe, y compris la conclusion de conventions et d'accords et l'adoption par les gouvernements d'une politique commune à l'égard de questions déterminées. [...]». Le même article, sous b), première phrase, précise que «[l]es conclusions du Comité des ministres peuvent, s'il y a lieu, revêtir la forme de recommandations aux gouvernements».
7. L'article 20 du statut du Conseil de l'Europe régit les quorums requis pour l'adoption de décisions par le Comité des ministres. Il est libellé comme suit:
  - «a. Sont prises à l'unanimité des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité des ministres les résolutions du Comité relatives aux questions importantes mentionnées ci-après:
    - i. les recommandations relevant de l'article 15.b;
    - [...]
    - v. les recommandations concernant des amendements aux articles [...] 15 [et] 20 [...]; et
    - vi. toute autre question qu'en raison de son importance le Comité déciderait, par une résolution prise dans les conditions prévues au paragraphe d ci-dessous, de soumettre à la règle de l'unanimité.
  - [...]
  - d. Sont prises à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger toutes les autres résolutions du Comité. [...]»
8. Selon l'article 25 du même statut, l'Assemblée est composée de représentants de chaque membre du Conseil de l'Europe, élus par son parlement en son sein ou désignés parmi les membres de celui-ci selon une procédure fixée par ce parlement national. Chaque membre

dispose d'un nombre de sièges déterminé par l'article 26 dudit statut. Le nombre de sièges le plus élevé est 18.

*B – La convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*

9. La CEDH est un accord international multilatéral conclu au sein du Conseil de l'Europe qui est entré en vigueur le 3 septembre 1953. Tous les membres du Conseil de l'Europe sont au nombre des Hautes Parties contractantes de cette convention (ci-après les «Parties contractantes»).
10. La CEDH se compose de trois titres.
  1. Le titre I de la CEDH, intitulé «Droits et libertés», et ses dispositions matérielles
11. Le titre I de la CEDH définit les droits et les libertés que les Parties contractantes, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de celle-ci, «reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction». Aucune dérogation n'est prévue à cet engagement en dehors de celle contenue à l'article 15 de la même convention, à savoir «[e]n cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation». En particulier, il ne peut en aucun cas être dérogé aux obligations énoncées à ses articles 2 (droit à la vie, sauf pour le cas de mort résultant du recours nécessaire à la force), 3 (interdiction de la torture), 4, paragraphe 1, (interdiction de l'esclavage) et 7 (nulla poena sine lege).
12. L'article 6 de la CEDH, intitulé «Droit à un procès équitable», dispose:
  - «1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.
  2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.
  3. Tout accusé a droit notamment à:
    - a) être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui;
    - b) disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense;
    - c) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent;
    - d) interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge;
    - e) se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience.»
13. L'article 13 de la CEDH, intitulé «Droit à un recours effectif», est libellé comme suit:

«Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la [CEDH] ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles.»

## 2. Le titre II de la CEDH et les mécanismes de contrôle

14. Le titre II de la CEDH régit les mécanismes de contrôle du respect par les Parties contractantes des engagements qu'elles ont pris conformément à l'article 1<sup>er</sup> de celle-ci. Ainsi, font notamment partie de ce titre l'article 19 de la CEDH, qui institue la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la «Cour EDH»), et l'article 46, qui attribue au Comité des ministres des compétences en matière de surveillance de l'exécution des arrêts de cette Cour.
  - a) La Cour EDH
15. Conformément aux articles 20 et 22 de la CEDH, les juges de la Cour EDH, dont le nombre est égal à celui des Parties contractantes, sont élus par l'Assemblée, au titre de chaque Partie contractante, sur une liste de trois candidats présentés par cette dernière.
16. L'article 32 de la CEDH attribue à la Cour EDH la compétence pour interpréter et appliquer cette convention dans les conditions prévues, notamment, à ses articles 33 et 34.
17. En vertu de l'article 33 de la CEDH, la Cour EDH, dans le cadre d'une affaire interétatique, peut être saisie par une requête opposant deux (ou plusieurs) Parties contractantes et ayant pour objet tout prétendu manquement aux dispositions de cette convention et de ses protocoles.
18. Aux termes de l'article 34, première phrase, de la CEDH, la Cour EDH «peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des [Parties contractantes] des droits reconnus dans la convention ou ses protocoles».
19. La CEDH soumet la recevabilité d'une requête individuelle notamment aux quatre conditions suivantes. En premier lieu, en vertu de l'article 34 de cette convention, le requérant doit pouvoir se prétendre victime d'une violation des droits reconnus par celle-ci ou ses protocoles. En deuxième lieu, conformément à l'article 35, paragraphe 1, de la même convention, le requérant doit avoir épuisé les voies de recours «internes», c'est-à-dire celles existant dans l'ordre juridique de la Partie contractante contre laquelle la requête est dirigée. Cette condition de recevabilité reflète le principe selon lequel le mécanisme de contrôle institué par la CEDH a un caractère subsidiaire par rapport aux mécanismes de protection des droits de l'homme existant au sein des Parties contractantes (Cour EDH, *Akdivar et autres c. Turquie*, §§ 65 et 66, n° 21893/93, 16 septembre 1996, ainsi que *Burden c. Royaume-Uni*, n° 13378/05, § 42, 29 avril 2008). En troisième lieu, en vertu de la même disposition, la requête doit être introduite dans un délai de six mois à compter de la date de la décision interne définitive. En quatrième lieu, en vertu de l'article 35, paragraphe 2, sous b), de ladite convention, la recevabilité d'une requête est subordonnée à la condition qu'elle ne soit pas «essentiellement la même qu'une requête précédemment examinée par la [Cour EDH] ou déjà soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement», à moins qu'elle ne contienne des faits nouveaux.
20. La procédure devant la Cour EDH aboutit soit à une décision ou à un arrêt par lesquels la Cour EDH constate que la requête est irrecevable ou que la CEDH n'a pas été violée, soit à un arrêt constatant la violation de celle-ci. Cet arrêt est déclaratoire et n'affecte pas la validité des actes en cause de la Partie contractante.
21. Un arrêt de la Cour EDH rendu par la grande chambre est définitif, conformément à l'article 44, paragraphe 1, de la CEDH. Il découle d'une lecture combinée des articles 43 et 44, paragraphe 2, de celle-ci qu'un arrêt rendu par une chambre de la Cour EDH devient définitif lorsque les parties déclarent qu'elles ne demanderont pas le renvoi de l'affaire devant la grande chambre ou lorsqu'une telle demande a été rejetée par le collège de cette dernière

ou encore trois mois après la date de l'arrêt si le renvoi de l'affaire devant la grande chambre n'a pas été demandé.

22. En vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la CEDH, les Parties contractantes sont tenues de se conformer aux arrêts définitifs de la Cour EDH dans les litiges auxquels elles sont parties. En application de cette disposition, une Partie contractante est obligée, d'une part, de prendre, en ce qui concerne le requérant, toutes les mesures individuelles applicables en vertu de son droit interne afin d'éliminer les conséquences de la violation constatée dans l'arrêt de la Cour EDH (*restitutio in integrum*). Si le droit interne de la Partie contractante concernée ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, l'article 41 de cette convention prévoit que la Cour EDH accorde une «satisfaction équitable» au requérant. D'autre part, une Partie contractante est tenue d'adopter les mesures d'ordre général, telles qu'une modification de son droit interne, des changements jurisprudentiels ou d'autres types de mesures, afin de prévenir de nouvelles violations analogues à celles constatées par cette Cour ou de mettre un terme à des violations subsistant dans ce droit.
  - b) Le fonctionnement du Comité des ministres dans l'exercice de ses compétences de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour EDH
23. L'article 46, paragraphe 2, de la CEDH charge le Comité des ministres de surveiller l'exécution des arrêts définitifs de la Cour EDH. De même, en vertu de l'article 39, paragraphe 4, de celle-ci, le Comité des ministres surveille l'exécution des termes d'un règlement amiable d'une affaire, tel que prévu au paragraphe 1 de cet article.
24. Au titre de ces compétences, le Comité des ministres examine, en substance, si la Partie contractante a pris toutes les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt définitif de la Cour EDH ou, le cas échéant, pour exécuter les termes d'un règlement amiable. L'exercice de ces compétences est régi par les «Règles du Comité des ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables» (ci-après les «règles pour la surveillance de l'exécution»).
25. Selon la règle 17 des règles pour la surveillance de l'exécution, le Comité des ministres adopte une «résolution finale» s'il conclut que la Partie contractante a pris toutes les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt définitif de la Cour EDH ou, le cas échéant, pour exécuter les termes d'un règlement amiable. Conformément à la règle 16 desdites règles, le Comité des ministres peut adopter des «résolutions intérimaires», afin notamment de «faire le point sur l'état d'avancement de l'exécution ou, le cas échéant, d'exprimer sa préoccupation et/ou de formuler des suggestions en ce qui concerne l'exécution». L'adoption de ces deux types de résolutions exige que le quorum prévu à l'article 20, sous d), du statut du Conseil de l'Europe soit réuni.
26. Selon l'article 46, paragraphes 3 et 4, de la CEDH, le Comité des ministres, par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit d'y siéger, peut, d'une part, lorsqu'il estime que la surveillance de l'exécution d'un arrêt définitif est entravée par une difficulté d'interprétation de cet arrêt, saisir la Cour EDH d'une demande en interprétation. D'autre part, lorsqu'il estime qu'une Partie contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif dans un litige auquel elle est partie, il peut saisir cette Cour de la question du respect par cette Partie de son obligation résultant du paragraphe 1 du même article. Si ladite Cour constate que cette obligation a été violée, elle renvoie l'affaire au Comité des ministres afin qu'il examine les mesures à prendre. Si aucune violation n'est constatée, l'affaire est renvoyée à ce dernier, qui décide de clore son examen, en application du paragraphe 5 dudit article.
27. La CEDH attribue également au Comité des ministres certaines autres compétences. Ainsi, conformément à l'article 26, paragraphe 2, de celle-ci, il peut, à la demande de l'assemblée plénière de la Cour EDH et par une décision unanime de ce comité, réduire, pour une période déterminée, de sept à cinq le nombre de juges des chambres et, sur le fondement de l'article 47 de cette convention, demander à la Cour EDH un avis consultatif sur des questions juridiques concernant l'interprétation de ladite convention et de ses protocoles.

28. Enfin, aux termes de l'article 50 de la CEDH, les frais de fonctionnement de la Cour EDH sont à la charge du Conseil de l'Europe.

3. Le titre III de la CEDH, intitulé «Dispositions diverses»

29. Conformément à l'article 53 de la CEDH, aucune des dispositions de celle-ci ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie contractante ou à toute autre convention à laquelle cette Partie contractante est partie.

30. En vertu de l'article 55 de la CEDH, les Parties contractantes renoncent réciproquement, sauf compromis spécial, à soumettre un différend né de l'interprétation ou de l'application de cette convention à un mode de règlement autre que ceux prévus par celle-ci.

31. L'article 57, paragraphe 1, de la CEDH permet aux Parties contractantes, au moment de la signature de celle-ci ou du dépôt de l'instrument de ratification, de «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», tout en prohibant les «réserves de caractère général».

4. Les protocoles à la CEDH

32. La CEDH est complétée d'une série de quatorze protocoles.

33. Un premier groupe de protocoles, comprenant le protocole additionnel à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après le «protocole additionnel»), ainsi que les protocoles n<sup>os</sup> 4, 6, 7, 12 et 13, complète le contenu de la CEDH en instituant des droits fondamentaux supplémentaires. Tous les États membres sont Parties contractantes au protocole additionnel et au protocole n<sup>o</sup> 6 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort (ci-après le «protocole n<sup>o</sup> 6»). En revanche, chacun des autres protocoles ne compte qu'un nombre limité d'États membres parmi ses Parties contractantes.

34. Un second groupe de protocoles, incluant les protocoles n<sup>o</sup> 2, 3, 5, 8 à 11 et 14, s'est limité à apporter des modifications à la CEDH et ils n'ont pas un contenu autonome. Au demeurant, la plupart de ces protocoles ont été abrogés ou sont devenus sans objet.

35. Parmi les protocoles de ce second groupe, le plus pertinent aux fins de la présente demande d'avis est le protocole n<sup>o</sup> 14 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, amendement le système de contrôle de la convention, adopté le 13 mai 2004 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2010. Par l'article 17 de ce protocole, l'article 59, paragraphe 2, de la CEDH a été modifié afin de prévoir le principe même d'une adhésion de l'Union à cette convention. Cette disposition se lit désormais comme suit:

«L'Union européenne peut adhérer à la [CEDH].»

36. Enfin, deux protocoles supplémentaires sont ouverts à la signature et ne sont pas encore en vigueur. Il s'agit du protocole n<sup>o</sup> 15, portant amendement à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui modifie la CEDH sur des aspects relativement mineurs, et du protocole n<sup>o</sup> 16 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signé le 2 octobre 2013 (ci-après le «protocole n<sup>o</sup> 16»), qui prévoit, à son article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, la possibilité pour les plus hautes juridictions des Parties contractantes d'adresser à la Cour EDH des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la CEDH ou ses protocoles.

### **III – Les rapports entre l'Union et la CEDH**

37. Selon une jurisprudence constante de la Cour, les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit de l'Union. À cet égard, la Cour s'inspire des traditions constitutionnelles communes aux États membres ainsi que des indications fournies par les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré (arrêts *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, EU:C:1970:114, point 4, et *Nold/Commission*, 4/73, EU:C:1974:51, point 13). Dans ce cadre, la Cour a précisé que la CEDH revêt une signification particulière (voir, notamment, arrêts *ERT*, C-260/89, EU:C:1991:254, point 41, ainsi que *Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission*, C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, point 283). L'article F, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (devenu, après modification, article 6, paragraphe 2, UE) a codifié cette jurisprudence.
38. Aux points 34 et 35 de son avis 2/94 (EU:C:1996:140), la Cour a considéré que, en l'état du droit communautaire tel qu'en vigueur à l'époque, la Communauté européenne n'était pas compétente pour adhérer à la CEDH. En effet, cette adhésion aurait entraîné un changement substantiel du régime communautaire existant de la protection des droits de l'homme, en ce qu'elle aurait comporté l'insertion de la Communauté dans un système institutionnel international distinct ainsi que l'intégration de l'ensemble des dispositions de cette convention dans l'ordre juridique communautaire. Une telle modification du régime de la protection des droits de l'homme dans la Communauté, dont les implications institutionnelles auraient été également fondamentales tant pour la Communauté que pour les États membres, aurait revêtu une envergure constitutionnelle et dépassé donc, par sa nature, les limites de l'article 235 du traité CE (devenu article 308 CE), disposition figurant désormais à l'article 352, paragraphe 1, TFUE, ce qui n'aurait pu être réalisé que par la voie d'une modification de ce traité.
39. Entre-temps, le 7 décembre 2000, le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission ont proclamé à Nice la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO C 364, p. 1, ci-après la «Charte»). Cette Charte, qui à l'époque ne constituait pas un instrument juridique contraignant, a pour objectif principal, ainsi qu'il ressort de son préambule, de réaffirmer «les droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux États membres, du traité sur l'Union européenne et des traités communautaires, de la [...] [CEDH], des Chartes sociales adoptées par la Communauté et par le Conseil de l'Europe, ainsi que de la jurisprudence de la [Cour] et de la [Cour EDH]» (voir, en ce sens, arrêt *Parlement/Conseil*, C-540/03, EU:C:2006:429, point 38).
40. Le traité de Lisbonne, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, a modifié l'article 6 UE. Cette disposition telle que modifiée, qui constitue désormais l'article 6 TUE, est rédigée dans les termes suivants:
- «1. L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la [Charte], laquelle a la même valeur juridique que les traités.
- Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités.
- Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions.
2. L'Union adhère à la [CEDH]. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités.
3. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la [CEDH] et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux.»
41. À cet égard, l'article 218, paragraphe 6, second alinéa, sous a), ii), TFUE prévoit que le Conseil adopte la décision de conclusion de l'accord portant adhésion de l'Union à la CEDH (ci-après l'«accord d'adhésion») après approbation du Parlement. En outre, le paragraphe 8

du même article précise que, à cette fin, le Conseil statue à l'unanimité et que sa décision entre en vigueur après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

42. Au nombre des protocoles aux traités UE et FUE, qui, selon l'article 51 TUE, font partie intégrante de ces traités, il convient de mentionner le protocole (n° 8) relatif à l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne sur l'adhésion de l'Union à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après le «protocole n° 8 UE»). Ce protocole se compose de trois articles, lesquels sont libellés comme suit:

«Article premier

L'[accord d'adhésion prévu] à l'article 6, paragraphe 2, [TUE], doit refléter la nécessité de préserver les caractéristiques spécifiques de l'Union et du droit de l'Union, notamment en ce qui concerne:

- a) les modalités particulières de l'éventuelle participation de l'Union aux instances de contrôle de la [CEDH];
- b) les mécanismes nécessaires pour garantir que les recours formés par des États non membres et les recours individuels soient dirigés correctement contre les États membres et/ou l'Union, selon le cas.

Article 2

L'accord visé à l'article 1<sup>er</sup> doit garantir que l'adhésion de l'Union n'affecte ni les compétences de l'Union ni les attributions de ses institutions. Il doit garantir qu'aucune de ses dispositions n'affecte la situation particulière des États membres à l'égard de la [CEDH], et notamment de ses protocoles, des mesures prises par les États membres par dérogation à la [CEDH], conformément à son article 15, et des réserves à la [CEDH] formulées par les États membres conformément à son article 57.

Article 3

Aucune disposition de l'accord visé à l'article 1<sup>er</sup> ne doit affecter l'[article 344 TFUE].»

43. La déclaration ad article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne, est rédigée comme suit:

«La Conférence convient que l'adhésion de l'Union à la [CEDH] devrait s'effectuer selon des modalités permettant de préserver les spécificités de l'ordre juridique de l'Union. Dans ce contexte, la Conférence constate l'existence d'un dialogue régulier entre la [Cour] et la [Cour EDH], dialogue qui pourra être renforcé lors de l'adhésion de l'Union à cette convention.»

44. L'article 52, paragraphe 3, de la Charte dispose:

«Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la [CEDH], leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue.»

45. Enfin, aux termes de l'article 53 de la Charte:

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

#### **IV – Le processus d’adhésion**

46. À la suite d’une recommandation de la Commission du 17 mars 2010, le Conseil a, le 4 juin 2010, adopté une décision autorisant l’ouverture des négociations relatives à l’accord d’adhésion et a désigné la Commission en tant que négociateur.
47. Une annexe du mandat de négociation complémentaire du Conseil des 26 et 27 avril 2012 énumère les principes devant faire l’objet des règles internes à l’Union dont l’adoption est nécessaire pour rendre effective l’adhésion de l’Union à la CEDH (ci-après les «règles internes»). Selon ce document, les règles internes traiteront notamment de la représentation de l’Union devant la Cour EDH, du déclenchement du mécanisme du codéfendeur devant celle-ci et des règles de coordination aux fins de la gestion de la procédure devant cette même Cour par le défendeur et le codéfendeur, du choix de trois candidats au poste de juge au sein de la Cour EDH, du système de l’implication préalable de la Cour de justice ainsi que des cas dans lesquels l’Union arrêtera une position et ceux dans lesquels les États membres garderont leur liberté de parole et d’action au sein de la Cour EDH et du Comité des ministres.
48. Le 5 avril 2013, les négociations ont abouti à un accord au niveau des négociateurs sur les projets d’instruments d’adhésion. Les négociateurs sont convenus que tous ces textes constituent un ensemble et qu’ils sont tous également nécessaires pour permettre l’adhésion de l’Union à la CEDH.

#### **V – Le projet d’accord**

49. Le projet d’accord contient les dispositions considérées comme nécessaires afin que l’Union puisse adhérer à la CEDH. Un premier groupe de ces dispositions concerne l’adhésion proprement dite et introduit les mécanismes procéduraux nécessaires pour permettre une adhésion effective. Un second groupe desdites dispositions, présentant un caractère purement technique, prévoit, d’une part, les modifications de cette convention qui s’imposent au regard du fait que celle-ci a été rédigée pour s’appliquer aux États membres du Conseil de l’Europe, alors que l’Union n’est ni un État ni un membre de cette organisation internationale. D’autre part, sont prévues des dispositions relatives à d’autres instruments liés à la CEDH ainsi que les clauses finales concernant l’entrée en vigueur et les notifications des actes de ratification ou d’adhésion.

##### *A – Les dispositions régissant l’adhésion proprement dite*

50. Compte tenu de l’article 59, paragraphe 2, de la CEDH, l’article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, du projet d’accord dispose que, par cet accord, l’Union adhère à la CEDH, au protocole additionnel et au protocole n° 6, c’est-à-dire aux deux protocoles auxquels tous les États membres sont déjà parties.
51. L’article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, du projet d’accord modifie l’article 59, paragraphe 2, de la CEDH afin, d’une part, de rendre possible l’adhésion ultérieure de l’Union à d’autres protocoles, cette adhésion demeurant régie, mutatis mutandis, par les dispositions pertinentes de chaque protocole, et, d’autre part, de préciser que l’accord d’adhésion «fait partie intégrante de la [CEDH]».
52. Aux termes de l’article 2, paragraphe 1, du projet d’accord, l’Union peut, au moment de signer ou d’exprimer son consentement à être liée par les dispositions de l’accord d’adhésion conformément à son article 10, formuler des réserves à la CEDH et à son protocole additionnel, conformément à l’article 57 de celle-ci. En revanche, l’article 4 du protocole n° 6 dispose qu’aucune réserve à ce protocole n’est autorisée. En outre, l’article 2, paragraphe 2, du projet d’accord insère dans ledit article 57 une nouvelle phrase, aux termes de laquelle l’Union «peut, au moment de l’adhésion à la [CEDH], formuler une réserve au sujet d’une disposition particulière de la convention, dans la mesure où une disposition du [droit de l’Union] alors en vigueur n’est pas conforme à cette disposition». Par ailleurs, l’article 11 du projet d’accord précise qu’aucune réserve n’est admise aux dispositions de cet accord.

53. Selon l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, du projet d'accord, l'adhésion à la CEDH et à ses protocoles, d'une part, n'impose des obligations à l'Union qu'en ce qui concerne des actes, mesures ou omissions de ses institutions, organes, organismes ou agences, ou de personnes agissant en leur nom. D'autre part, aucune des dispositions de cette convention ou de ses protocoles ne peut imposer à l'Union 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.
54. Inversement, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, première phrase, du projet d'accord précise que, aux fins de la CEDH, de ses protocoles et de l'accord d'adhésion lui-même, un acte, une mesure ou une omission des organes d'un État membre ou de personnes agissant en son nom sont imputés à cet État, même lorsque cet acte, cette mesure ou cette omission surviennent lorsque l'État met en œuvre le droit de l'Union, y compris les décisions prises sur la base des traités UE et FUE. La seconde phrase du même paragraphe précise que cela n'empêche pas que l'Union 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, notamment, l'article 3 du projet d'accord.
55. Ledit article 3 instaure le mécanisme du codéfendeur. À cette fin, son paragraphe 1 modifie l'article 36 de la CEDH, en y ajoutant un paragraphe 4 qui prévoit, d'une part, que l'Union ou un État membre peut devenir codéfendeur dans une procédure devant la Cour EDH dans les circonstances prévues, en substance, aux paragraphes 2 à 8 de cet article 3 et que, d'autre part, le codéfendeur est partie à l'affaire.
56. L'article 3, paragraphes 2 à 8, du projet d'accord est libellé dans les termes suivants:

«2. Lorsqu'une requête est dirigée contre un ou plusieurs États membres de l'Union européenne, cette dernière peut devenir codéfenderesse à la procédure en relation avec une violation alléguée telle que notifiée par la [Cour EDH] s'il apparaît que cette allégation met en cause la compatibilité avec les droits en question garantis par la [CEDH] ou par les protocoles auxquels l'[Union] a adhéré d'une disposition du droit de l'[Union], y compris les décisions prises sur la base du [traité UE] et du [traité FUE], notamment lorsque cette violation n'aurait pu être évitée qu'en méconnaissant une obligation découlant du droit de l'[Union].

3. Lorsqu'une requête est dirigée contre l'[Union], les [États membres] peuvent devenir codéfendeurs à la procédure en relation avec une violation alléguée telle que notifiée par la [Cour EDH] s'il apparaît que cette allégation met en cause la compatibilité avec les droits en question garantis par la [CEDH] ou par les protocoles auxquels l'[Union] a adhéré d'une disposition du [traité UE], du [traité FUE] 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.

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

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

6. Lorsque l'[Union] est codéfenderesse dans une procédure, et lorsque la [Cour] n'a pas encore examiné la compatibilité de la disposition du droit de l'[Union] avec les droits en question garantis par la [CEDH] ou par les protocoles auxquels l'[Union] a adhéré, conformément au paragraphe 2 du présent article, le temps nécessaire est accordé à la [Cour] pour procéder à un tel examen, puis aux parties pour formuler leurs observations à la [Cour EDH]. L'[Union] veille à ce que cet examen soit effectué rapidement, de manière à ce

que la procédure devant la [Cour EDH] ne soit pas indûment prolongée. Les dispositions du présent paragraphe n'affectent pas les pouvoirs de la [Cour EDH].

7. Si la violation en relation avec laquelle une [Partie contractante] est codéfenderesse dans une procédure est constatée, le défendeur et le codéfendeur sont conjointement responsables de cette violation, à moins que la [Cour EDH], 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.

8. Le présent article s'applique aux requêtes introduites à partir de la date d'entrée en vigueur du présent [accord d'adhésion].»

57. Enfin, l'article 5 du projet d'accord précise que les procédures devant la Cour ne doivent pas être interprétées comme constituant des procédures internationales d'enquête ou de règlement au sens de l'article 35, paragraphe 2, sous b), de la CEDH, ou des modes de règlement des différends au sens de l'article 55 de celle-ci.

#### *B – Les autres dispositions*

58. En premier lieu, un ensemble de dispositions vise, tout d'abord, à adapter les dispositions de la CEDH ou de ses protocoles qui font référence aux Parties contractantes en tant qu'«États» ou à des éléments relevant de la notion d'État.
59. Ainsi, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 5, du projet d'accord contient une clause d'interprétation selon laquelle les termes «État», «États», «États parties», «droit national», «administration de l'État», «lois nationales», «instance nationale», «internes», «sécurité nationale», «bien-être économique du pays», «intégrité territoriale», «vie de la nation» figurant dans différentes dispositions de la CEDH et de certains de ses protocoles devront être compris après l'adhésion comme s'appliquant également, mutatis mutandis, à l'Union en tant que Partie contractante.
60. Concernant plus spécifiquement les aspects territoriaux, aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 6, du projet d'accord, l'expression «toute personne relevant de leur juridiction» figurant à l'article 1<sup>er</sup> de la CEDH est comprise, en ce qui concerne l'Union, comme se référant aux personnes se trouvant sur les territoires des États membres auxquels les traités UE et FUE s'appliquent. Dans la mesure où cette expression se réfère à des personnes ne se trouvant pas sur le territoire d'une Partie contractante, elle est comprise comme se référant aux personnes qui, si la violation alléguée avait été imputable à une Partie contractante qui est un État, auraient relevé de la juridiction de cette Partie contractante. En outre, le paragraphe 7 du même article dispose que, en ce qui concerne l'Union, les termes «pays», «territoire» et «territoire d'un État» figurant dans différentes dispositions de la CEDH et de certains de ses protocoles désignent chacun des territoires des États membres auxquels les traités UE et FUE s'appliquent.
61. Ensuite, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 8, du projet d'accord modifie l'article 59, paragraphe 5, de la CEDH dans le sens que désormais le Secrétaire général du Conseil de l'Europe notifiera également à l'Union l'entrée en vigueur de cette convention, les noms des Parties contractantes qui l'auront ratifiée ou y auront adhéré, ainsi que le dépôt de tout instrument de ratification ou d'adhésion intervenu ultérieurement.
62. Enfin, l'article 4 du projet d'accord modifie la première phrase de l'article 29, paragraphe 2, de la CEDH ainsi que le titre de l'article 33 de celle-ci en remplaçant les termes «requêtes étatiques» et «affaires interétatiques», respectivement, par les termes «requêtes entre les Parties» et «affaires entre les Parties».
63. En deuxième lieu, certaines modifications de la CEDH ont été considérées comme nécessaires en raison de la circonstance que l'Union n'est pas un membre du Conseil de l'Europe.
64. À cet égard, l'article 6, paragraphe 1, du projet d'accord prévoit qu'une délégation du Parlement européen a le droit de participer, avec droit de vote, aux séances de l'Assemblée

lorsque celle-ci exerce ses fonctions relatives à l'élection des juges à la Cour EDH. Cette délégation aura le même nombre de représentants que la délégation de l'État membre du Conseil de l'Europe ayant le nombre le plus élevé de représentants. Selon le paragraphe 2 du même article, «[l]es modalités de participation des représentants du Parlement européen aux séances de l'[Assemblée] et de ses organes pertinents sont définies par l'[Assemblée], en coopération avec le Parlement européen».

65. S'agissant du Comité des ministres, tout d'abord, l'article 7, paragraphe 1, du projet d'accord modifie l'article 54 de la CEDH en y ajoutant un nouveau paragraphe 1, aux termes duquel «[l]es protocoles à [cette convention] sont adoptés par le Comité des ministres». Ensuite, selon le paragraphe 2 du même article, l'Union a le droit de participer, avec droit de vote, aux réunions du Comité des ministres lorsque ce dernier prend des décisions sur la base de certaines dispositions de la CEDH, à savoir ses articles 26, paragraphe 2 (réduction du nombre des juges des chambres), 39, paragraphe 4 (surveillance de l'exécution d'un règlement amiable), 46, paragraphes 2 à 5 (exécution des arrêts de la Cour EDH), 47 (demande d'avis consultatifs) et 54, paragraphe 1 (pouvoirs du Comité des ministres). En outre, le paragraphe 3 dudit article 7 prévoit que, avant l'adoption de tout texte relatif à la CEDH ou à l'un de ses protocoles auxquels l'Union est devenue partie, relatif aux décisions du Comité des ministres en vertu des dispositions mentionnées au paragraphe 2 de cet article ou lié à la sélection des candidats pour l'élection des juges par l'Assemblée, l'Union est consultée au sein dudit Comité, lequel est tenu de prendre dûment en compte la position exprimée par l'Union. Enfin, l'article 7, paragraphe 4, première phrase, du projet d'accord énonce le principe selon lequel l'exercice du droit de vote par l'Union et ses États membres ne porte pas atteinte à l'exercice effectif par le Comité des ministres de ses fonctions de surveillance conformément aux articles 39 et 46 de la CEDH (exécution des règlements amiables et des arrêts de la Cour EDH). Plus spécifiquement, ledit paragraphe 4, sous a), après avoir rappelé que, «dans les affaires dans lesquelles le Comité des ministres surveille le respect des obligations soit de l'[Union] seule, soit de l'[Union] et d'un ou de plusieurs de ses États membres conjointement, il découle des traités de l'[Union] que l'[Union] et ses États membres expriment des positions et votent de manière coordonnée», dispose que les règles 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». En revanche, aux termes du même paragraphe 4, sous b), «[d]ans les affaires autres que celles [visées sous a)], lorsque le Comité des ministres surveille le respect des obligations par une [Partie contractante] autre que l'[Union], les [États membres] sont libres, conformément aux traités de l'[Union], d'exprimer leur position et d'exercer leur droit de vote».
66. C'est précisément afin de donner suite audit article 7, paragraphe 4, sous a), que les négociateurs sont convenus d'ajouter aux règles pour la surveillance de l'exécution une règle 18 intitulée «Arrêts et règlements amiables dans des affaires auxquelles l'Union européenne est partie». Le libellé de cette nouvelle règle 18 est le suivant:
- «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 EDH] 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 et demandant 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 [Parties Contractantes] à la [CEDH].»
67. En ce qui concerne la participation aux dépenses liées à la CEDH, l'article 8 du projet d'accord dispose que l'Union verse au budget du Conseil de l'Europe une contribution

annuelle, dédiée aux frais de fonctionnement de cette convention, qui s'ajoute aux contributions des autres Parties contractantes.

68. En troisième lieu, le projet d'accord prévoit une disposition relative aux relations de la CEDH avec d'autres accords conclus au sein du Conseil de l'Europe et qui sont en rapport avec cette convention. Ainsi, aux termes de l'article 9, paragraphe 1, du projet d'accord, l'Union s'engage à respecter, dans les limites de ses compétences, les articles 1<sup>er</sup> à 6 de l'accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Cour européenne des droits de l'homme, conclu à Strasbourg le 5 mars 1996, les articles 1<sup>er</sup> à 19 de l'accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, conclu à Paris le 2 septembre 1949, les articles 2 à 6 du protocole additionnel à l'accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, conclu à Strasbourg le 6 novembre 1952, et les articles 1<sup>er</sup> à 6 du sixième protocole additionnel à l'accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, signé à Strasbourg le 5 mars 1996. En outre, l'article 9, paragraphe 2, du projet d'accord prévoit que, aux fins de l'application de chacun de ces instruments, les Parties contractantes à celui-ci s'engagent à traiter l'Union comme une Partie contractante. Les paragraphes 3 et 4 du même article prévoient, respectivement, la consultation de l'Union lors de l'amendement de ces mêmes instruments et la notification à cette dernière d'événements tels que la signature, le dépôt, la date d'entrée en vigueur ou tout autre acte les concernant.
69. Enfin, les articles 10 et 12 du projet d'accord, intitulés respectivement «Signature et entrée en vigueur» et «Notifications», contiennent les clauses finales.
70. Il convient en outre de préciser que, aux termes du projet de déclaration, sous a), «[a]u moment de son adhésion à la [CEDH], l'[Union] veillera [...] à demander de devenir codéfendeur dans une procédure devant la [Cour EDH] ou à accepter une invitation de la [Cour EDH] à cet égard, lorsque les conditions visées à l'article 3, paragraphe 2, de l'accord d'adhésion sont remplies [...]».

## **VI – Les appréciations formulées par la Commission dans sa demande d'avis**

### *A – Sur la recevabilité*

71. Selon la Commission, sa demande d'avis est recevable, étant donné que, d'une part, la Cour dispose de tous les éléments suffisants pour examiner la compatibilité du projet d'accord avec les traités et que, d'autre part, les projets d'instruments d'adhésion ayant fait l'objet d'un accord au niveau des négociateurs sont suffisamment avancés pour pouvoir être considérés comme un «accord envisagé» au sens de l'article 218, paragraphe 11, TFUE. Par ailleurs, la circonstance que les règles internes doivent encore être adoptées ne devrait pas avoir d'incidence sur la recevabilité de la demande d'avis, étant donné que l'adoption de ces règles ne pourrait avoir lieu que lorsque l'accord d'adhésion aura été conclu.

### *B – Sur le fond*

72. S'agissant du fond, la Commission analyse la conformité du projet d'accord avec les différentes exigences énoncées tant à l'article 6, paragraphe 2, TUE que dans le protocole n° 8 UE. En outre, elle invoque également des arguments visant à établir que l'accord envisagé respecte l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union au regard de la poursuite des objectifs propres à celle-ci. En effet, selon la Commission, il convient d'éviter que la Cour EDH ou encore le Comité des ministres puissent être appelés, dans l'exercice de leurs compétences au titre de la CEDH, lorsqu'ils sont saisis d'un différend portant sur l'interprétation ou l'application d'une ou de plusieurs dispositions de celle-ci ou de l'accord d'adhésion, à interpréter des notions figurant dans ces instruments d'une manière qui les conduirait à statuer sur les compétences respectives de l'Union et de ses États membres.
73. Au terme de son analyse, la Commission conclut à la compatibilité dudit accord avec les traités.

1. L'article 1<sup>er</sup>, sous a), du protocole n° 8 UE

74. Selon la Commission, l'exigence énoncée à l'article 1<sup>er</sup>, sous a), du protocole n° 8 UE, visant à préserver les caractéristiques spécifiques de l'Union et du droit de l'Union en ce qui concerne les modalités particulières de l'éventuelle participation de cette dernière aux instances de contrôle de la CEDH, a pour finalité de garantir que l'Union participe comme toute autre Partie contractante aux instances de contrôle de cette convention, à savoir la Cour EDH, l'Assemblée et le Comité des ministres.
75. Or, le projet d'accord assurerait cette participation auxdites instances de contrôle.
76. En effet, en ce qui concerne la Cour EDH, aucune modification de la CEDH ne serait nécessaire pour permettre la présence d'un juge élu au titre de l'Union, dès lors que l'article 22 de cette convention prévoit qu'un juge est élu au titre de chaque Partie contractante. S'agissant de l'élection par l'Assemblée des juges à la Cour EDH, l'article 6, paragraphe 1, du projet d'accord dispose qu'une délégation du Parlement européen participe, avec droit de vote, aux séances de l'Assemblée siégeant à cette fin. Quant au Comité des ministres, l'article 7, paragraphe 2, du projet d'accord prévoit que l'Union a le droit de participer, avec droit de vote, aux réunions de celui-ci lorsqu'il prend des décisions dans l'exercice des compétences dont il est investi en vertu de la CEDH. À cet égard, l'Union dispose d'une voix à l'instar des 47 autres Parties contractantes.
77. La Commission rappelle que l'obligation de coopération loyale impose à l'Union et aux États membres d'agir de manière coordonnée lorsqu'ils expriment des positions ou émettent des votes concernant l'exécution d'un arrêt de la Cour EDH rendu contre l'Union ou contre un État membre et constatant une violation de la CEDH dans une procédure à laquelle l'Union était codéfenderesse. Selon la Commission, il s'ensuit que, après l'adhésion, l'Union et les États membres disposeront ensemble de 29 voix sur un nombre total de 48 voix au sein du Comité des ministres et ils détiendront, à eux seuls, une large majorité au sein de ce Comité. Ainsi, afin de préserver tant l'efficacité du mécanisme de contrôle que l'égalité substantielle entre les Parties contractantes, l'article 7, paragraphe 4, sous a), seconde phrase, du projet d'accord dispose que les règles pour la surveillance de l'exécution sont adaptées de manière à permettre au Comité des ministres d'exercer ses fonctions de manière effective. À cette fin, des règles de vote spéciales sont prévues dans le projet de règle 18. Selon le paragraphe 4 de ce projet, la modification éventuelle de ces règles nécessite le consensus de toutes les Parties contractantes.
78. Enfin, lorsque le Comité des ministres adopte des instruments ou des textes dépourvus d'effets juridiques contraignants sur la base de ses compétences générales en vertu de l'article 15 du statut du Conseil de l'Europe, il ne serait pas possible que l'Union, qui n'est pas membre de cette organisation internationale, participe, avec droit de vote, à l'adoption de ces décisions. L'article 7, paragraphe 3, du projet d'accord requiert dès lors que l'Union soit consultée avant l'adoption de tels textes ou instruments et cette disposition précise que ce Comité tient dûment compte de la position exprimée par l'Union.

2. L'article 1<sup>er</sup>, sous b), du protocole n° 8 UE

79. S'agissant de l'exigence énoncée à l'article 1<sup>er</sup>, sous b), du protocole n° 8 UE et visant à préserver les caractéristiques spécifiques de l'Union et du droit de l'Union en ce qui concerne les mécanismes nécessaires pour garantir que les recours formés par des États non membres et les recours individuels soient dirigés correctement contre les États membres et/ou l'Union, selon le cas, la Commission relève que, dans la mesure où une violation de la CEDH alléguée devant la Cour EDH, au sujet d'un acte ou d'une omission d'une Partie contractante, est liée à une autre disposition de droit, la compatibilité de celle-ci avec cette convention se trouve mise en cause, de sorte que le contrôle exercé par les instances de la CEDH porte nécessairement sur cette disposition. Or, contrairement à la situation de toute autre Partie contractante qui est en même temps le responsable de l'acte ainsi que de la disposition qui fonde cet acte, lorsqu'une violation alléguée devant la Cour EDH, au sujet d'un acte d'un État membre, est liée à une disposition relevant du droit de l'Union, cette dernière, en tant que Partie contractante dont relève cette disposition, ne serait pas partie à la procédure devant ladite Cour. Il en serait de même des États membres, pris ensemble, lorsqu'une violation alléguée devant la Cour EDH, au sujet d'un acte ou d'une omission d'une institution, d'un organe, d'un organisme ou d'une agence de l'Union, est liée à une disposition des traités, dont les États membres sont les seuls responsables.

80. Pour éviter que, dans ces deux situations, la Partie contractante ayant adopté la disposition en question ne puisse ni participer à la procédure devant la Cour EDH ni être liée, le cas échéant, par les obligations au titre de l'article 46, paragraphe 1, de la CEDH en ce qui concerne la modification ou l'abrogation éventuelles de cette disposition, le projet d'accord prévoirait des règles procédurales spécifiques introduisant le mécanisme du codéfendeur. En particulier, l'article 3 du projet d'accord permettrait, d'une part, à l'Union de devenir codéfendeur dans le cas de l'allégation d'une violation mettant en cause la compatibilité d'une disposition du droit de l'Union avec la CEDH et, d'autre part, aux États membres de devenir codéfendeurs dans le cas de l'allégation d'une violation mettant en cause la compatibilité d'une disposition contenue dans les traités avec cette même convention.
81. La Commission souligne que, en vertu du nouveau paragraphe 4 de l'article 36 de la CEDH, ajouté à celui-ci par l'article 3, paragraphe 1, du projet d'accord, la deuxième phrase de ce paragraphe 4 prévoit que «[l]e codéfendeur est partie à l'affaire». Ainsi, il bénéficierait de tous les droits procéduraux dont disposent les parties et ne serait dès lors pas considéré comme un simple tiers intervenant. En outre, dans le cas où un arrêt de la Cour EDH constaterait une violation de la convention, mettant ainsi également en cause une disposition du droit de l'Union, il incomberait au codéfendeur de remédier à cette violation, afin de se conformer à un tel arrêt, soit en modifiant ladite disposition, soit en l'abrogeant.
82. Selon la Commission, les dispositions mentionnées aux trois points précédents du présent avis préservent l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union, en ce qui concerne les décisions que la Cour EDH peut être amenée à prendre à l'égard de l'Union et des États membres. En premier lieu, conformément à l'article 3, paragraphe 5, du projet d'accord, le statut de codéfendeur serait acquis soit par l'acceptation d'une invitation à cette fin de la Cour EDH, soit par une décision de celle-ci fondée sur la plausibilité des arguments invoqués dans la demande de la Partie contractante concernée. Ainsi, la Cour EDH ne serait pas appelée à interpréter, de manière incidente, le droit de l'Union en ce qui concerne le point de savoir si la compatibilité avec la CEDH de l'une des dispositions de ce droit est mise en cause par l'allégation d'une violation de celle-ci. En second lieu, le paragraphe 7 du même article 3 énoncerait la règle de la responsabilité conjointe du défendeur et du codéfendeur pour toute violation de cette convention dans le cadre d'une procédure à laquelle une Partie contractante est codéfenderesse. Dès lors, dans de tels cas, la Cour EDH se limiterait à constater une telle violation. En revanche, elle ne serait pas appelée à se prononcer directement sur la nature et la part des contributions respectives de l'Union et de l'État membre concerné à cette violation ni, partant, indirectement sur les obligations respectives de ceux-ci en ce qui concerne l'exécution de l'arrêt et, notamment, les mesures individuelles et générales à prendre pour assurer celle-ci. De plus, selon le même paragraphe 7, in fine, ce ne serait que sur la base des arguments éventuellement présentés conjointement par le défendeur et le codéfendeur que la Cour EDH pourrait décider que seul l'un d'entre eux est tenu pour responsable.
83. Par ailleurs, la Commission estime que le projet d'accord garantit également qu'un arrêt de la Cour EDH, rendu dans une affaire dans laquelle l'Union est codéfenderesse, ne peut affecter les compétences de cette dernière. En effet, un tel arrêt ne saurait créer, dans le chef de l'Union, des obligations allant au-delà de celles qu'il lui incombe de remplir en vertu des compétences qui lui ont été attribuées dans les traités.
84. Concrètement, selon la Commission, il est nécessaire que l'Union s'associe à la procédure en tant que codéfenderesse de manière automatique chaque fois que l'allégation d'une violation de la CEDH par un acte d'un État membre mettant en œuvre une disposition du droit de l'Union met en cause la compatibilité de celle-ci avec cette convention. Or, le projet d'accord permettrait d'atteindre un tel résultat. En effet, la Commission fait valoir que, conformément à l'article 3, paragraphe 5, de celui-ci, lorsque la Cour EDH se prononce sur la demande d'une Partie contractante visant à obtenir le statut de codéfendeur, elle évalue si, à la lumière des arguments présentés par cette Partie, il est plausible que les conditions prévues aux paragraphes 2 ou 3 du même article, selon le cas, sont remplies. Ces considérations seraient par ailleurs également applicables, mutatis mutandis, aux États membres lorsque l'allégation d'une violation de la CEDH par un acte de l'Union met en cause la compatibilité des traités avec cette convention. À cet égard, la Commission ajoute néanmoins que, dans un tel cas, le respect de l'obligation de coopération loyale exige que les États membres

soient représentés devant la Cour EDH par un agent unique, exigence qui devrait figurer dans les règles internes.

3. Les articles 6, paragraphe 2, seconde phrase, TUE et 2, première phrase, du protocole n° 8 UE

85. En ce qui concerne l'exigence énoncée aux articles 6, paragraphe 2, seconde phrase, TUE et 2, première phrase, du protocole n° 8 UE, selon laquelle l'adhésion ne doit pas affecter les compétences de l'Union telles que définies dans les traités, la Commission constate que l'adhésion entraîne l'obligation pour l'Union de respecter les droits garantis par la CEDH. Or, d'une part, dans la mesure où cette obligation comporte celle de s'abstenir d'adopter une mesure qui violerait ces droits, l'Union, par son adhésion à cette convention, ne ferait qu'accepter des limitations à l'exercice des compétences qui lui ont été attribuées dans les traités par les États membres. D'autre part, dans la mesure où ladite obligation de l'Union comporte celle d'adopter des mesures spécifiques, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, seconde phrase, du projet d'accord prévoirait qu'aucune des dispositions de ladite convention ou de ses protocoles ne peut imposer à l'Union 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. Par conséquent, les engagements pris par l'Union lors de l'adhésion n'affecteraient en aucune manière les compétences de celle-ci.

86. De même, le projet d'accord n'affecterait pas les compétences de l'Union en prévoyant, d'une part, l'adhésion de celle-ci non seulement à la CEDH, mais également au protocole additionnel et au protocole n° 6 ainsi que, d'autre part, la possibilité d'une adhésion aux autres protocoles existants. En effet, à titre principal, la Commission estime que l'Union dispose d'une compétence, en vertu de l'article 6, paragraphe 2, TUE, pour adhérer à tous les protocoles existants, indépendamment de la circonstance que tous les États membres sont ou non parties à ceux-ci. Dans le cas contraire, la règle énoncée à l'article 2, seconde phrase, du protocole n° 8 UE, selon laquelle l'accord d'adhésion doit garantir que la situation particulière des États membres à l'égard des protocoles n'est pas affectée par l'adhésion de l'Union, serait dépourvue de sens. Par ailleurs, ces protocoles ne constitueraient que des instruments accessoires à la CEDH. Ainsi, l'Union aurait la compétence, le cas échéant, pour conclure de nouveaux protocoles ou pour y adhérer à un stade ultérieur, à condition que ceux-ci revêtent également un caractère accessoire par rapport à cette convention.

4. Les articles 1<sup>er</sup>, sous b), et 2, première phrase, du protocole n° 8 UE

87. Selon la Commission, les attributions des institutions de l'Union autres que la Cour ne sont pas affectées par l'adhésion. En effet, ces institutions seraient appelées à exercer leurs compétences au regard de la CEDH et de ses instances de contrôle de la même manière qu'elles sont appelées à le faire au regard de tout autre accord international et des instances créées ou investies de pouvoirs décisionnels par un tel accord. En particulier, il découlerait notamment tant de l'article 335 TFUE que du point 94 de l'arrêt Reynolds Tobacco e.a./Commission (C-131/03 P, EU:C:2006:541) que l'Union est représentée par la Commission devant les juridictions autres que celles des États membres. En l'occurrence, la Commission serait appelée à représenter l'Union devant la Cour EDH, alors que, conformément au principe de coopération loyale entre les institutions, lorsque, dans une procédure devant cette juridiction, est mise en cause une disposition du droit de l'Union contenue dans un acte d'une institution autre que la Commission, les attributions de cette autre institution seraient préservées par une implication de celle-ci dans la préparation des actes de procédure à adresser à la Cour EDH. En outre, lorsque le Comité des ministres est appelé à adopter des actes ayant des effets juridiques, la procédure visée à l'article 218, paragraphe 9, TFUE s'appliquerait de plein droit.

88. S'agissant de la Cour et, de manière plus générale, de la préservation des caractéristiques spécifiques de l'Union et de son droit relatives au système de protection juridictionnelle, les appréciations de la Commission à cet égard portent en substance sur trois questions, concernant l'épuisement des voies de recours internes, l'effectivité de la protection juridictionnelle, notamment au regard de la politique étrangère et de sécurité commune (ci-après la «PESC») et les attributions de la Cour conformément aux articles 258 TFUE, 260 TFUE et 263 TFUE. Quant aux deux premières questions, elles se poseraient au regard des articles 6, 13 et 35, paragraphe 1, de la CEDH, selon lesquels, d'une part, tous les actes des

Parties contractantes doivent pouvoir faire l'objet d'un recours effectif devant des instances internes et, d'autre part, l'épuisement sans succès d'une telle voie de recours est une condition pour qu'une requête individuelle portée devant la Cour EDH soit recevable.

89. En ce qui concerne, premièrement, l'épuisement préalable des voies de recours internes, la Commission soutient que le projet d'accord garantit que les voies de recours devant les juridictions de l'Union doivent être épuisées avant que la Cour EDH puisse être valablement saisie d'une requête au sujet d'un acte de l'Union. En effet, selon elle, d'une part, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 5, deuxième tiret, du projet d'accord précise que le terme «internes» figurant à l'article 35, paragraphe 1, de la CEDH est compris comme se référant également, mutatis mutandis, à l'ordre juridique interne de l'Union. D'autre part, l'article 5 du projet d'accord énoncerait clairement que les procédures devant les juridictions de l'Union ne doivent pas être interprétées comme constituant des procédures internationales d'enquête ou de règlement. Partant, la saisine de ces juridictions ne rendrait pas une requête irrecevable au sens de l'article 35, paragraphe 2, sous b), de la CEDH.
90. En outre, afin d'introduire la procédure de l'implication préalable de la Cour, la Commission souligne l'existence de la possibilité qu'une juridiction d'un État membre constate qu'un acte ou une omission de cet État membre enfreint un droit fondamental, garanti au niveau de l'Union et correspondant à un droit garanti par la CEDH, et que cette violation est liée à une disposition du droit dérivé de l'Union. Dans un tel cas, cette juridiction nationale ne serait pas en droit de constater elle-même, à titre incident, l'invalidité de l'acte de l'Union qui contient cette disposition et de laisser celle-ci inappliquée, étant donné que seule la Cour, saisie à titre préjudiciel, peut déclarer l'invalidité dudit acte (arrêt Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, points 11 à 20). Si, par la suite, était alléguée devant la Cour EDH, au sujet du même acte ou de la même omission, la violation du même droit fondamental, tel que garanti par cette convention, et si, partant, cette allégation mettait en cause la compatibilité avec celle-ci de la disposition du droit de l'Union en question, l'Union deviendrait codéfenderesse et ses institutions, y compris la Cour, seraient liées par l'arrêt de la Cour EDH qui constaterait une violation de cette convention. Or, cette situation pourrait se produire alors même que la Cour n'a pas encore eu la possibilité d'examiner la validité dudit acte de l'Union au regard du droit fondamental en question, dont la violation est alléguée devant la Cour EDH. Dans ce contexte, la saisine de la Cour au titre de l'article 267, premier alinéa, sous b), TFUE ne pourrait pas être considérée comme une voie de recours interne que le requérant aurait dû épuiser avant d'être recevable à saisir la Cour EDH, étant donné que cette saisine échappe aux parties et que, partant, son omission ne saurait entraîner l'irrecevabilité d'une requête devant cette dernière juridiction. Une telle conclusion s'imposerait d'autant plus que la compétence de la Cour pour constater, le cas échéant, l'invalidité d'un acte de l'Union fait partie de ses attributions. Selon la Commission, afin de préserver celles-ci, il est nécessaire de prévoir que, dans le cadre d'une procédure devant la Cour EDH dans laquelle l'Union est codéfenderesse, la Cour ait la possibilité d'examiner la compatibilité d'une disposition du droit de l'Union avec la CEDH. Cette possibilité devrait par ailleurs intervenir avant que la Cour EDH ne statue sur le bien-fondé de l'allégation portée devant elle et, partant, à titre incident, sur la compatibilité de ladite disposition avec le droit fondamental en question. Par ailleurs, une telle nécessité d'un examen préalable de la disposition en question par la Cour résulterait également de la nature subsidiaire du mécanisme de contrôle de ladite convention par rapport aux systèmes de protection des droits de l'homme existant au niveau des Parties contractantes.
91. Ce serait pour répondre à ces nécessités que l'article 3, paragraphe 6, première phrase, du projet d'accord prévoit que, dans de telles circonstances, le temps nécessaire est accordé à la Cour pour procéder à l'examen de la disposition en cause dans le cadre d'une procédure d'implication préalable de cette juridiction. Selon la deuxième phrase du même paragraphe, cet examen doit être effectué rapidement, de manière à ce que la procédure devant la Cour EDH ne soit pas indûment prolongée. La Cour EDH ne serait pas liée par l'appréciation de la Cour, ainsi qu'il découlerait de la dernière phrase de ladite disposition.
92. Certes, la Commission ajoute que ledit article 3, paragraphe 6, doit s'accompagner de règles internes à l'Union régissant la procédure de l'implication préalable de la Cour. Or, le projet d'accord ne contiendrait pas ces règles. Toutefois, celles-ci ne devraient pas figurer dans un accord international, mais devraient être arrêtées, de manière autonome, au niveau de l'Union, dès lors qu'elles ont pour vocation de régir une procédure interne à cette dernière.

Au demeurant, il ne serait pas nécessaire ni même approprié d'insérer lesdites dispositions procédurales dans les traités. En effet, ceux-ci, d'une part, imposeraient une obligation aux institutions de l'Union ainsi qu'aux États membres de réaliser l'adhésion de l'Union à la CEDH et, d'autre part, interdiraient que les compétences de la Cour puissent être affectées par cette adhésion. À cet égard, la Commission estime qu'il est plus approprié que les dispositions posant le principe même d'une procédure d'implication préalable de la Cour et définissant les entités compétentes pour l'engager ainsi que les standards au regard desquels l'examen de la compatibilité doit être effectué relèvent de la décision du Conseil portant conclusion de l'accord d'adhésion, en application de l'article 218, paragraphe 6, sous a), ii), TFUE. En ce qui concerne le contenu des dispositions internes régissant la procédure de l'implication préalable de la Cour, tout d'abord, le pouvoir d'engager cette procédure par une demande adressée à la Cour devrait revenir à la Commission et à l'État membre contre lequel la requête devant la Cour EDH est dirigée. En outre, la Cour devrait pouvoir se prononcer avant que l'Union et l'État membre concerné ne prennent position devant la Cour EDH. Ensuite, puisque la procédure présenterait certaines similitudes structurelles avec la procédure de demande préjudicielle, les règles concernant le droit d'y participer devraient être analogues à celles figurant à l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne. Enfin, les exigences de célérité pourraient être satisfaites par l'application de la procédure accélérée visée à l'article 23 bis de ce statut.

93. S'agissant, deuxièmement, de l'effectivité de la protection juridictionnelle, selon la Commission, il importe que, aux fins d'imputer un acte à l'Union ou bien à un État membre, en vue d'établir leur responsabilité au titre de la CEDH, soient appliqués les mêmes critères d'imputation que ceux applicables à l'intérieur de l'Union. Or, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, première phrase, du projet d'accord répondrait à cette exigence en prévoyant que, aux fins de cette convention, une mesure d'un État membre est imputée à cet État, même si cette mesure survient lorsque ce dernier met en œuvre le droit de l'Union, y compris les décisions prises sur la base des traités UE et FUE. L'effectivité du recours serait dès lors assurée, étant donné que, conformément à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, il incombe aux juridictions dudit État membre de garantir la protection juridictionnelle à l'égard des actes de celui-ci.
94. Toutefois, des questions particulières au regard de la protection juridictionnelle effective se poseraient par rapport au domaine de la PESC, le droit de l'Union présentant, à cet égard, deux caractéristiques spécifiques.
95. En premier lieu, s'agissant de l'imputabilité des actes, la mise en œuvre de la PESC par la conduite d'opérations militaires serait assurée par les États membres, conformément aux articles 24, paragraphe 1, second alinéa, quatrième phrase, TUE, 28, paragraphe 1, TUE, 29 TUE et 42, paragraphe 3, TUE. La Commission fait valoir que, pour tenir compte de cette caractéristique, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, du projet d'accord prévoit que, même en ce qui concerne les opérations conduites dans le cadre de la PESC, les actes des États membres sont imputés à l'État membre en question et non pas à l'Union. Cette précision devrait permettre d'exclure que soit transposable aux relations entre l'Union et ses États membres la jurisprudence de la Cour EDH par laquelle celle-ci s'est prononcée sur la responsabilité d'une organisation internationale à propos des actes accomplis par une Partie contractante afin de mettre en œuvre une décision de cette organisation (décision Cour EDH, Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège, n<sup>os</sup> 71412/01 et 78166/01, § 122, 2 mai 2007, ainsi que arrêt Cour EDH, Al-Jedda c. Royaume-Uni, n<sup>o</sup> 27021/08, § 76, 7 juillet 2011). En effet, ainsi d'ailleurs qu'il est précisé au paragraphe 24 du projet de rapport explicatif, dans les affaires ayant donné lieu à cette jurisprudence, il n'existait aucune règle spécifique d'imputation des actes telle que celle prévue audit article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, du projet d'accord.
96. En second lieu, s'agissant de l'effectivité du contrôle exercé par le juge de l'Union en matière de PESC, ce contrôle serait limité tant par l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE que par l'article 275, second alinéa, TFUE. Il découlerait, en substance, de ces dispositions que la Cour n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la PESC ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur base. Elle ne serait compétente que pour contrôler le respect de l'article 40 TUE et se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, concernant le contrôle de la légalité des décisions prévoyant des «mesures restrictives» à l'encontre de personnes

physiques ou morales adoptées par le Conseil sur le fondement du titre V, chapitre 2, du traité UE. La question pourrait dès lors se poser de savoir si l'Union prévoit des voies de recours internes effectives en matière de PESC.

97. La Commission rappelle à cet égard que, pour qu'une requête devant la Cour EDH soit recevable, le requérant doit pouvoir prétendre être victime d'une violation des droits reconnus par la CEDH ou ses protocoles et, partant, être directement concerné par l'acte ou l'omission litigieux.
98. Or, d'une part, quant aux actes en matière de PESC émanant d'un État membre, dans la mesure où ceux-ci concernent directement une personne et peuvent donc faire l'objet d'une requête devant la Cour EDH, la protection juridictionnelle à l'égard de ces actes incomberait aux juridictions des États membres. Lorsque, à titre exceptionnel, un tel acte est fondé sur une disposition d'une décision du Conseil adoptée sur la base de l'article 28, paragraphe 1, TUE, la compatibilité d'une telle disposition avec la CEDH pourrait être mise en cause. Selon la Commission, dans ce cas, la décision du Conseil constitue elle-même une «mesure restrictive», au sens de l'article 275, second alinéa, TFUE, de sorte que, alors même que cette disposition ne reconnaît expressément la compétence de la Cour que pour connaître des recours en annulation «formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, [TFUE]», de telles dispositions pourraient néanmoins faire l'objet d'un renvoi préjudiciel, le cas échéant en ce qui concerne leur validité. À cet égard, la Commission s'appuie notamment sur l'arrêt *Segi e.a./Conseil* (C-355/04 P, EU:C:2007:116), dans lequel la Cour, malgré le fait que l'article 35, paragraphe 1, du traité UE, tel que modifié par le traité de Nice, excluait les «positions communes» de la compétence de la Cour pour statuer à titre préjudiciel, aurait admis la possibilité pour les juridictions nationales de la saisir d'une question préjudicielle portant sur une position commune qui, en raison de son contenu, en ayant par elle-même d'effet juridique vis-à-vis des tiers, avait une portée dépassant celle assignée par le traité UE à ce type d'acte. Au demeurant, dans de telles circonstances, la procédure de l'implication préalable de la Cour devrait également s'appliquer.
99. D'autre part, en ce qui concerne les actes en matière de PESC émanant des institutions de l'Union, il conviendrait de distinguer entre les actes produisant des effets juridiques contraignants et ceux qui sont dépourvus de tels effets. Les actes produisant des effets juridiques contraignants constitueraient, dans la mesure où ils seraient susceptibles de violer des droits fondamentaux, des «mesures restrictives» au sens de l'article 275, second alinéa, TFUE et pourraient, dès lors, faire l'objet d'un recours en annulation devant le juge de l'Union. En revanche, les actes ne produisant pas de tels effets ne pourraient, de par leur nature, faire l'objet ni d'un recours en annulation ni d'un renvoi préjudiciel. La seule voie de recours disponible à l'intérieur de l'Union contre de tels actes serait l'action en responsabilité en application de l'article 340 TFUE, cette action n'étant pas, selon la Commission, exclue par l'article 275, premier alinéa, TFUE.
100. Ainsi, la Commission considère que le jeu combiné des articles 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, du projet d'accord, 19, paragraphe 1, premier alinéa, TUE ainsi que 275 TFUE et 340 TFUE a pour effet que tous les actes et mesures de l'Union et des États membres en matière de PESC, au sujet desquels une personne peut prétendre être victime d'une violation des droits reconnus par la CEDH, peuvent faire l'objet d'un recours effectif devant des instances juridictionnelles de l'Union ou des États membres.
101. Troisièmement, selon la Commission, le projet d'accord n'affecte pas non plus les attributions de la Cour au titre des articles 258 TFUE, 260 TFUE et 263 TFUE. En effet, son article 5 contient une clause interprétative aux termes de laquelle «[l]es procédures devant la [Cour] ne doivent pas être interprétées comme constituant [...] des modes de règlement des différends au sens de l'article 55 de la [CEDH]». Dès lors, serait expressément maintenue la possibilité que des litiges portant sur l'interprétation et l'application de cette convention, voire des droits fondamentaux tels que définis au niveau de l'Union et, notamment, dans la Charte, soient portés devant la Cour.
102. En ce qui concerne, plus particulièrement, les recours en manquement, la Commission rappelle qu'il découle de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, du projet d'accord qu'aucune obligation n'est créée dans le chef des États membres, en vertu du droit de l'Union, à l'égard de la CEDH et de ses protocoles. Par conséquent, un recours en manquement ne pourrait pas, par

définition, avoir pour objet le manquement d'un État membre aux obligations incombant à cet État membre au titre de la CEDH. Néanmoins, la référence à l'article 55 de celle-ci figurant à l'article 5 du projet d'accord aurait un effet utile au regard de l'exigence de non-incidence de l'adhésion sur les attributions de la Cour. En effet, les États membres seraient liés par les droits fondamentaux définis au niveau de l'Union lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, en vertu de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte. Or, dans la mesure où l'interdiction énoncée à l'article 55 de la CEDH pourrait être comprise comme visant également des différends entre Parties contractantes relatifs à l'interprétation ou à l'application de dispositions d'un instrument international – tel que, en ce qui concerne les États membres, les traités et la Charte – ayant le même contenu que des dispositions de la convention, l'article 5 du projet d'accord aurait pour effet qu'une telle interprétation ne saurait être retenue à l'encontre de l'Union.

103. Au demeurant, la Cour EDH aurait précisé que l'exercice par la Commission de ses attributions en vertu de l'article 258 TFUE ne correspond pas au recours à des procédures internationales d'enquête ou de règlement au sens de l'article 35, paragraphe 2, sous b), de la CEDH (arrêt Cour EDH, *Karoussiotis c. Portugal*, n° 23205/08, § 75 et 76, 1<sup>er</sup> février 2011).

104. La Commission précise qu'il n'est pas nécessaire que le projet d'accord prévoie une exception d'irrecevabilité spécifique s'appliquant à des requêtes devant la Cour EDH, au titre de l'article 33 de la CEDH, introduites par l'Union contre un État membre ou, inversement, par un État membre contre l'Union, au sujet d'un différend relatif à l'interprétation ou à l'application de cette convention, étant donné que de telles requêtes seraient manifestement contraires au droit de l'Union. En effet, non seulement elles constitueraient un contournement de l'article 258 TFUE, mais la décision d'introduire une telle requête pourrait faire l'objet d'un recours en annulation en vertu de l'article 263 TFUE. En outre, une requête introduite par un État membre contre l'Union constituerait un contournement des articles 263 TFUE ou, le cas échéant, 265 TFUE, ce que le droit de l'Union sanctionnerait par la procédure d'infraction.

5. L'article 2, seconde phrase, du protocole n° 8 UE

105. S'agissant de l'exigence énoncée à l'article 2, seconde phrase, du protocole n° 8 UE, selon laquelle l'adhésion ne doit pas affecter la situation particulière des États membres à l'égard de la CEDH, et notamment de ses protocoles, des mesures prises par les États membres par dérogation à celle-ci, conformément à son article 15, et des réserves à cette convention formulées par les États membres conformément à son article 57, la Commission fait valoir que, conformément à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, première phrase, du projet d'accord, la portée des engagements de l'Union est limitée, *ratione personae*, à la seule Union, en tant que sujet de droit international public distinct des États membres. Dès lors, la situation juridique d'un État membre qui aurait, conformément à l'article 57 de la CEDH, formulé une réserve à une disposition de celle-ci ou de l'un des protocoles auxquels l'Union adhère, qui aurait pris des mesures par dérogation à cette convention, conformément à son article 15, ou encore qui ne serait pas partie à l'un des protocoles auxquels l'Union pourrait adhérer à l'avenir, ne se trouve pas affectée par l'adhésion de l'Union à ladite convention. Il s'ensuivrait également que, alors même que, en vertu de l'article 216, paragraphe 2, TFUE, les accords conclus par l'Union lient les institutions de l'Union et les États membres, le projet d'accord ne crée dans le chef de ceux-ci aucune obligation, en vertu du droit de l'Union, à l'égard de la convention et de ses protocoles.

6. L'article 3 du protocole n° 8 UE

106. En ce qui concerne, enfin, l'exigence, énoncée à l'article 3 du protocole n° 8 UE, selon laquelle l'adhésion ne doit pas affecter l'article 344 TFUE, la Commission fait valoir qu'une autre conséquence du fait que, conformément à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, du projet d'accord, l'adhésion de l'Union à la CEDH ne crée dans le chef des États membres aucune obligation, en vertu du droit de l'Union, à l'égard de la CEDH et de ses protocoles, est qu'un éventuel différend entre États membres relatif à l'interprétation ou à l'application de cette convention ne constitue pas stricto sensu un différend relatif à l'interprétation ou à l'application des traités, tel que visé par la prohibition énoncée à l'article 344 TFUE.

107. Toutefois, la référence à l'article 55 de la CEDH figurant à l'article 5 du projet d'accord produirait un effet utile également au regard de ladite exigence. En effet, dans la mesure où l'interdiction énoncée à cet article 55 pourrait être comprise comme visant également des différends entre Parties contractantes relatifs à l'interprétation ou à l'application de dispositions d'un instrument international, tel que, en ce qui concerne les États membres, les traités et la Charte, ayant le même contenu que des dispositions de cette convention, l'article 5 du projet d'accord aurait pour effet qu'une telle interprétation ne saurait être retenue à l'encontre des États membres. À cet égard, la Commission ajoute qu'une règle prévoyant l'irrecevabilité d'une requête introduite devant la Cour EDH par un État membre contre un autre État membre au sujet d'un différend relatif à l'interprétation ou à l'application de dispositions du droit de l'Union ayant le même contenu que celles de la CEDH et, notamment, de dispositions de la Charte n'est pas nécessaire. En effet, l'introduction d'une telle requête constituerait déjà une violation de l'article 344 TFUE et serait sanctionnée, au niveau de l'Union, par les procédures visées aux articles 258 TFUE à 260 TFUE.

## **VII – Résumé des principales observations présentées devant la Cour**

108. Dans le cadre de la présente demande d'avis, des observations ont été soumises à la Cour, par écrit ou oralement lors de l'audience, par les gouvernements belge, bulgare, tchèque, danois, allemand, estonien, par l'Irlande, par les gouvernements hellénique, espagnol, français, italien, chypriote, letton, lituanien, hongrois, néerlandais, autrichien, polonais, portugais, roumain, slovaque, finlandais, suédois et du Royaume-Uni ainsi que par le Parlement et le Conseil.

109. L'ensemble des États membres et des institutions susmentionnés concluent, en substance, à la compatibilité du projet d'accord avec les traités et ils font leur, dans une large mesure, les appréciations de la Commission. Toutefois, leurs appréciations se distinguent de celles de la Commission sur plusieurs points.

### *A – Sur la recevabilité de la demande d'avis*

110. En ce qui concerne la recevabilité de la demande d'avis, il n'est en substance pas contesté que l'objet de la demande est bien un «accord envisagé» au sens de l'article 218, paragraphe 11, TFUE et que la Cour dispose de tous les éléments nécessaires pour apprécier la compatibilité de celui-ci avec les traités, comme exigé par cette dernière (avis 2/94, EU:C:1996:140, points 20 et 21).

111. En revanche, les appréciations formulées par la Commission au sujet des règles internes ont donné lieu à des positions très différentes.

112. Certes, selon les gouvernements bulgare et danois, l'Irlande, les gouvernements français, hongrois, portugais, finlandais, suédois et du Royaume-Uni, ainsi que selon le Parlement et le Conseil, la circonstance que ces règles n'ont pas encore été adoptées n'affecte pas la recevabilité de la demande. Il en serait d'autant plus ainsi que, d'une part, comme le relèvent les gouvernements estonien et letton, de telles règles n'auraient de conséquences que pour l'Union et ne sauraient affecter les aspects internationaux du projet d'accord et, d'autre part, comme le soulignent en substance les gouvernements polonais et suédois, ces règles doivent également être compatibles avec les traités, une telle compatibilité pouvant le cas échéant, selon les gouvernements chypriote, suédois et du Royaume-Uni, être vérifiée par la Cour conformément à l'article 263 TFUE.

113. Toutefois, la Commission aurait dû s'abstenir d'ouvrir le débat sur de telles règles devant la Cour dans le cadre de la présente procédure d'avis. En effet, il serait impossible pour la Cour de se prononcer sur de telles règles internes soit, selon les gouvernements hellénique et néerlandais, du fait de leur caractère hypothétique, soit, selon les gouvernements français, chypriote et lituanien ainsi que le Conseil, en raison de l'absence d'éléments suffisants portant sur leur contenu, soit encore, pour les gouvernements tchèque, estonien, français, chypriote, lituanien, néerlandais, portugais, slovaque et suédois, compte tenu de leur extranéité par rapport à l'accord international en cause qui pourrait seul faire l'objet d'une demande d'avis au sens de l'article 218, paragraphe 11, TFUE. En outre, si la Cour devait se

prononcer sur le contenu de règles qui n'ont pas encore été adoptées par le législateur de l'Union, selon les gouvernements estonien et du Royaume-Uni ainsi que le Conseil, elle empiéterait sur les compétences de celui-ci en violation de l'article 13 TUE, ou, selon le gouvernement estonien, en méconnaissance du principe de répartition des compétences visé à l'article 5, paragraphes 1 et 2, TUE.

114. Il s'ensuivrait que la demande d'avis n'est recevable que dans la mesure où elle concerne l'accord envisagé, alors que, en ce qui concerne les règles internes, soit, selon les gouvernements français et chypriote, la Cour est incompétente, soit, selon les gouvernements tchèque, estonien et français, cette demande est irrecevable, soit encore, selon le gouvernement lituanien, il n'y a pas lieu pour la Cour de se prononcer.
115. Si, en revanche, l'analyse des règles internes devait être nécessaire pour apprécier la conformité du projet d'accord avec les traités – point sur lequel, selon le gouvernement hellénique, il appartient à la Cour de décider – alors soit, selon le gouvernement polonais, la Cour doit subordonner son avis sur la compatibilité de ce projet avec les traités à la condition que les règles internes soient elles aussi compatibles avec ceux-ci, ou, selon le gouvernement roumain, avec le projet de déclaration, soit, selon le gouvernement estonien et le Conseil, la procédure doit être suspendue en attendant que ces règles deviennent disponibles, soit encore, selon le gouvernement hellénique et le Conseil, la demande doit être déclarée irrecevable dans son intégralité ou bien, selon le gouvernement espagnol, en ce qui concerne les aspects du projet d'accord qui doivent encore être précisés dans lesdites règles internes, à savoir ceux concernant les questions de la représentation de l'Union devant la Cour EDH, l'implication préalable de la Cour, les procédures à suivre pour établir la liste de trois candidats au poste de juge et la participation de l'Union à l'Assemblée ou au Comité des ministres ainsi que les nouvelles règles de vote contenues dans le projet de règle 18.
116. À titre subsidiaire, pour le cas où la Cour déciderait de se prononcer sur les règles internes, des observations ont été présentées en ce qui concerne les principales d'entre elles.

#### *B – Sur le fond*

1. L'article 1<sup>er</sup>, sous a), du protocole n° 8 UE
117. Tous les États membres et les institutions ayant présenté des observations s'accordent sur la substance des appréciations de la Commission pour conclure que le projet d'accord préserve les caractéristiques spécifiques de l'Union et de son droit en ce qui concerne les modalités particulières de la participation de l'Union aux instances de contrôle de la CEDH.
2. L'article 1<sup>er</sup>, sous b), du protocole n° 8 UE
118. Lesdits États membres et les institutions considèrent également que le mécanisme du codéfendeur permet, pour l'essentiel, de préserver les caractéristiques spécifiques de l'Union et de son droit en garantissant que les recours formés par des États non membres et les recours individuels soient dirigés correctement contre les États membres et/ou l'Union, selon le cas.
119. Toutefois, certains États membres considèrent que les appréciations de la Commission doivent faire l'objet d'ajustements ou donner lieu à des précisions.
120. Tout d'abord, selon le gouvernement autrichien, le mécanisme du codéfendeur doit pouvoir être déclenché non seulement lorsque la violation de la CEDH «n'aurait pu être évitée qu'en méconnaissant une obligation découlant du droit de l'Union», mais également lorsqu'une telle violation est imputable à un État membre dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union, et ce alors même que ce droit reconnaît un certain degré d'autonomie à cet État membre. En effet, si la violation alléguée est liée à un acte de transposition d'une directive, il pourrait être de l'intérêt de l'Union de défendre devant la Cour EDH la légalité de cette directive, et ce même si cette dernière n'impose pas à l'État membre concerné d'adopter ledit acte, mais se limite à l'autoriser. En outre, il pourrait être difficile de connaître par anticipation l'étendue de la marge de liberté dont jouissent les États membres dans le cadre de la transposition d'une directive.

121. Ensuite, le gouvernement bulgare considère que le caractère facultatif du mécanisme du codéfendeur laisse la possibilité au codéfendeur potentiel d'échapper à ses responsabilités découlant de l'article 46 de la CEDH. À cet égard, le gouvernement autrichien ajoute que la compatibilité de ce mécanisme avec les exigences de l'article 1<sup>er</sup>, sous b), du protocole n° 8 UE dépend de l'existence dans le droit de l'Union d'une disposition interne obligeant les institutions de l'Union, en cas de recours contre un ou plusieurs États membres, à demander que l'Union soit admise comme codéfenderesse dans le cas de l'allégation d'une violation de cette convention mettant en cause la compatibilité du droit de l'Union avec celle-ci. Même si une telle obligation interne est déjà prévue dans le projet de déclaration, sous a), il serait cependant nécessaire que cette obligation soit réglementée de manière contraignante, de telle sorte que l'absence de présentation d'une telle demande ou le refus de participer à une procédure sur invitation de la Cour EDH en application de l'article 3, paragraphe 5, du projet d'accord constitue une carence au sens de l'article 265 TFUE. Par ailleurs, selon le gouvernement roumain, il résulte dudit projet de déclaration que, même si l'intervention de l'Union en tant que codéfenderesse est prévue par le projet d'accord comme une possibilité, l'Union s'engage à mettre en place, au niveau interne, des règles permettant de déterminer quelle prétendue violation des dispositions de ladite convention est liée au droit de l'Union ainsi que la marge de manœuvre dont dispose l'État membre concerné.
122. En outre, selon le gouvernement français, afin d'éviter que la Cour EDH puisse être amenée à se prononcer sur des questions relatives au droit de l'Union, telles que la répartition des responsabilités dans le cadre d'une violation constatée à l'issue d'une procédure dans laquelle une Partie contractante est codéfenderesse, l'article 3, paragraphe 7, du projet d'accord doit assurément être interprété dans le sens que la Cour EDH ne peut décider en ce qui concerne le partage de la responsabilité entre le défendeur et le codéfendeur que sur la base des arguments présentés par ceux-ci dans le cadre d'une demande conjointe.
123. Enfin, le gouvernement du Royaume-Uni précise que, contrairement à la suggestion de la Commission selon laquelle il incombe au codéfendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la CEDH, de remédier à une violation de cette dernière, afin de se conformer à un arrêt de la Cour EDH, en réalité cette obligation doit être partagée. En effet, si un tel arrêt devait être rendu conjointement contre l'Union et un ou plusieurs de ses États membres, il ne conférerait pas par lui-même à l'une ou l'autre institution de l'Union, en particulier à la Commission, la compétence d'agir pour en assurer l'exécution correcte, celle-ci devant plutôt intervenir au moyen du processus législatif normal de l'Union.
3. Les articles 6, paragraphe 2, TUE et 2, première phrase, du protocole n° 8 UE
124. Les appréciations de la Commission au regard de l'exigence selon laquelle l'adhésion à la CEDH n'affecte pas les compétences de l'Union sont largement partagées par les États membres ayant soumis des observations à la Cour, sauf en ce qui concerne la question de la compétence de l'Union pour adhérer aux protocoles autres que ceux auxquels cette dernière adhère en application de l'article 1<sup>er</sup> du projet d'accord, à savoir le protocole additionnel et le protocole n° 6.
125. En particulier, selon le gouvernement allemand, les considérations contenues dans la demande d'avis concernant une adhésion éventuelle à des protocoles autres que le protocole additionnel et le protocole n° 6 sont irrecevables, aucun «accord envisagé» n'existant à cet égard.
126. Quant au fond, le gouvernement slovaque soutient que l'Union est actuellement compétente pour adhérer uniquement aux deux protocoles mentionnés au point précédent, alors que, pour le gouvernement danois, l'Union n'est pas compétente pour adhérer aux protocoles existants auxquels tous les États membres ne sont pas déjà parties.
127. En revanche, les gouvernements letton, néerlandais et polonais estiment que l'Union pourrait, en théorie, être compétente pour adhérer également à ces derniers protocoles. Toutefois, cette circonstance ne serait pas déterminante. En effet, selon le gouvernement néerlandais, compte tenu de la procédure prévue à l'article 218, paragraphes 6, second alinéa, sous a), ii), et 8, second alinéa, TFUE, qui prévoit l'unanimité pour la conclusion d'un accord au sens de cet article ainsi que l'approbation d'un tel accord par tous les États membres suivant leurs règles constitutionnelles respectives, il serait peu probable que l'Union puisse obtenir

l'approbation des États membres pour l'adhésion à des protocoles auxquels ils ne sont pas parties. En tout état de cause, actuellement l'Union ne pourrait pas adhérer aux protocoles autres que ceux mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> du projet d'accord sans que, selon le gouvernement letton, le Conseil ait approuvé un mandat spécifique à cet égard ou, selon le gouvernement polonais, indépendamment de la volonté des États membres. Enfin, le gouvernement allemand ajoute que cette compétence doit être exercée dans le respect de l'article 2, seconde phrase, du protocole n° 8 UE, selon lequel l'accord d'adhésion ne doit pas affecter la situation particulière des États membres à l'égard de la CEDH et, notamment, de ses protocoles. Or, une adhésion immédiate aux protocoles auxquels tous les États membres ne sont pas parties violerait cette disposition ou, selon le gouvernement hellénique, le principe de coopération loyale.

4. Les articles 1<sup>er</sup>, sous b), et 2, première phrase, du protocole n° 8 UE

128. En ce qui concerne la question de l'effectivité des voies de recours prévues par les traités dans le domaine de la PESC et, s'agissant en particulier des appréciations de la Commission concernant l'imputation des actes adoptés dans le cadre de cette politique, ces appréciations ont été considérées comme non nécessaires par le gouvernement du Royaume-Uni, au motif que la Cour EDH n'a jamais appliqué à l'Union sa jurisprudence concernant l'imputation aux organisations internationales des actes des Parties contractantes. En tout état de cause, selon le gouvernement allemand, la règle prévue à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, du projet d'accord, telle qu'explicitée aux paragraphes 22 à 26 du projet de rapport explicatif, ne doit valoir qu'aux fins de l'adhésion de l'Union à la CEDH et ne doit pas affecter les principes généraux du droit international en matière d'imputation des actes aux organisations internationales.
129. Plus nuancées sont les positions des États membres relatives aux limitations prévues par les traités à la compétence de la Cour dans le domaine de la PESC.
130. Tout d'abord, selon les gouvernements hellénique et du Royaume-Uni, il n'est pas nécessaire que la Cour interprète l'article 275 TFUE et se prononce sur sa compétence éventuelle pour, notamment, des renvois préjudiciels en la matière.
131. En tout état de cause, le gouvernement du Royaume-Uni ajoute que l'interprétation extensive dudit article prônée par la Commission, selon laquelle la compétence de la Cour au titre de l'article 267 TFUE s'étendrait également aux actes relevant de la PESC, est incorrecte et elle est fondée sur les arrêts *Gestoras Pro Amnistía e.a./Conseil* (C-354/04 P, EU:C:2007:115) ainsi que *Segi e.a./Conseil* (EU:C:2007:116), c'est-à-dire sur une jurisprudence antérieure au traité de Lisbonne. Or, comme le rappellent également les gouvernements espagnol et finlandais, ce traité, par l'article 275 TFUE, a précisément limité le contrôle de la validité des actes relevant de la PESC aux seuls recours en annulation, à l'exclusion donc du renvoi préjudiciel en validité. Selon ces deux derniers gouvernements, l'article 275 TFUE doit être interprété restrictivement, en raison non seulement de la circonstance que, en la matière, l'incompétence de la Cour est le principe et sa compétence n'est que l'exception, comme le font valoir les gouvernements français et polonais ainsi que le Conseil, mais également en raison de la circonstance, mise en exergue par les gouvernements espagnol et polonais, selon laquelle une interprétation extensive élargissant les compétences de la Cour en matière de PESC n'est pas conforme aux exigences de l'article 2 du protocole n° 8 UE. En outre, le gouvernement néerlandais fait valoir qu'une telle interprétation extensive crée des incertitudes quant aux conditions de recevabilité des recours en annulation contre de tels actes. En effet, les juridictions de l'Union seraient uniquement compétentes pour se prononcer, sur le fondement de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, sur des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil sur le fondement du titre V, chapitre 2, du traité UE. Or, selon le gouvernement français, une interprétation extensive de la notion de «mesure restrictive» a des conséquences sur l'interprétation des conditions de recevabilité des recours en annulation et de ceux fondés sur l'exception d'illégalité prévue à l'article 277 TFUE. Enfin, selon ce dernier gouvernement et le Conseil, un tel élargissement est par ailleurs susceptible de s'étendre également à la procédure de l'implication préalable de la Cour. Or, cette procédure ne pourrait en réalité être déclenchée que lorsqu'est alléguée devant la Cour EDH une violation de la CEDH liée à une mesure restrictive, sauf à étendre les compétences de la Cour.

132. Ensuite, le gouvernement français et le Conseil considèrent que la distinction opérée par la Commission entre les mesures ayant des effets contraignants et celles qui sont dépourvues de tels effets n'est pas fondée, dans la mesure où ce qui importe est seulement de savoir s'il s'agit d'une «mesure restrictive» au sens de l'article 275 TFUE. Or, la notion de «mesure restrictive» ne saurait dépendre du simple fait qu'une mesure est susceptible de violer des droits fondamentaux des particuliers, une telle définition allant au-delà de la lettre de l'article 215, paragraphe 2, TFUE et privant d'effet utile l'article 275, premier alinéa, TFUE.
133. Par conséquent, selon le Conseil, la Cour, tout en restant compétente pour connaître d'une exception d'illégalité conformément à l'article 277 TFUE, n'est en revanche pas compétente, selon le gouvernement polonais, pour connaître de la validité de mesures autres que des mesures restrictives au moyen du renvoi préjudiciel ni, selon le gouvernement français et le Conseil, pour statuer sur des demandes en responsabilité extracontractuelle visant la réparation d'un dommage subi du fait d'un acte ou d'une mesure en matière de PESC. Selon les gouvernements français et néerlandais ainsi que le Conseil, la notion de mesures restrictives ne comprend que les «décisions de sanction» prises à l'encontre de personnes physiques ou morales ayant pour objet la limitation de leur admission sur le territoire des États membres ainsi que le gel de leurs fonds et de leurs ressources économiques, ce qui concerne donc aussi bien les actes de base fondés sur l'article 31, paragraphe 1, TUE que les actes d'exécution pris sur le fondement du paragraphe 2 du même article.
134. À cet égard, le gouvernement français précise que l'arrêt *Segi e.a./Conseil* (EU:C:2007:116), concernant la recevabilité des renvois préjudiciels dans le cadre de l'ancien «troisième pilier», n'est pas transposable en l'espèce, l'article 275 TFUE n'octroyant, contrairement à l'article 35, paragraphe 1, UE, aucune compétence à titre préjudiciel à la Cour.
135. Enfin, selon le gouvernement français, le fait que cette interprétation de l'article 275 TFUE est susceptible de priver les particuliers de la protection juridictionnelle effective à l'encontre de certains actes relevant de la PESC ne saurait être suffisant pour attribuer à la Cour une compétence non prévue par les traités. Selon les gouvernements français, polonais, finlandais et suédois, ce serait précisément pour éviter que l'Union soit systématiquement condamnée pour la violation des articles 6 et 13 de la CEDH que l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, du projet d'accord ainsi que les paragraphes 23 et 24 du projet de rapport explicatif précisent qu'il appartient aux États membres de garantir la protection du droit au juge et du droit à un recours juridictionnel effectif, et ce d'autant plus que, selon le Conseil, l'Union ne jouit d'aucune immunité de juridiction, conformément au protocole (n° 7) sur les privilèges et immunités de l'Union européenne annexé aux traités UE, FUE et CEEA, de sorte qu'elle peut être attraitée devant les juridictions nationales par une action en réparation. Au demeurant, selon cette institution, la question de savoir si le système de protection juridictionnelle en matière de PESC est conforme auxdits articles 6 et 13 n'est pertinente qu'au regard des actes en matière de PESC imputables à l'Union, concernant tant les opérations militaires que les opérations civiles, étant donné qu'il incombe aux juridictions des États membres de garantir l'effectivité d'une telle protection au regard de tels actes imputables aux États membres.
136. S'agissant de la procédure de l'implication préalable de la Cour, il est, tout d'abord, soutenu par le gouvernement du Royaume-Uni que cette procédure n'est pas nécessaire afin de considérer le projet d'accord comme compatible avec les traités, étant donné que, au regard de la nature déclaratoire des décisions de la Cour EDH, celles-ci n'ont aucun effet sur la validité du droit de l'Union. En tout état de cause, selon le gouvernement bulgare, il n'est pas nécessaire d'activer cette procédure lorsque la Cour s'est déjà prononcée sur la validité de l'acte concerné au regard du droit fondamental correspondant de la Charte, compte tenu tant de l'article 52, paragraphe 3, de celle-ci que de la présomption de protection équivalente dont le droit de l'Union bénéficie de la part de la jurisprudence de la Cour EDH (arrêt Cour EDH, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret anonim Şirketi c. Irlande*, n° 45036/98, § 155, 30 juin 2005).
137. Ensuite, selon le gouvernement tchèque, l'Irlande, ainsi que les gouvernements hellénique, espagnol et du Royaume-Uni, bien que la procédure de l'implication préalable attribuée à la Cour des fonctions supplémentaires par rapport à celles dont elle est déjà investie par les traités, cela ne signifie pas pour autant que le projet d'accord étend les compétences de la Cour, étant donné que ces fonctions supplémentaires ne dénaturent pas les compétences

actuelles de celle-ci (avis 1/92, EU:C:1992:189, point 32; 1/00, EU:C:2002:231, points 21, 23 et 26, ainsi que 1/09, EU:C:2011:123, point 75). En outre, selon les gouvernements danois et hongrois, la possibilité pour la Cour de se prononcer dans le cadre de l'implication préalable découle de manière naturelle et nécessaire des traités eux-mêmes et, en particulier, de l'article 6, paragraphe 2, TUE. Ainsi, bien que, selon les gouvernements français et autrichien, une modification des traités ne soit pas nécessaire, la décision du Conseil prise en application de l'article 218, paragraphe 8, TFUE est, selon les gouvernements danois, allemand et autrichien, suffisante pour attribuer cette nouvelle fonction à la Cour, une telle décision devant être approuvée par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. À cet égard, toutefois, le Parlement fait également valoir que, les décisions du Conseil sur la conclusion d'accords internationaux ne faisant en principe que donner force juridique à un accord conclu par l'Union, il serait douteux que de telles décisions puissent avoir un contenu normatif propre, et ce d'autant plus qu'elles ne sont pas «soumises à amendement par le Parlement».

138. Au regard du respect des attributions des institutions, et sans parvenir à la conclusion que la procédure de l'implication préalable de la Cour est contraire aux exigences du protocole n° 8 UE, le gouvernement polonais fait valoir que reconnaître à la Commission le droit de saisir la Cour de demandes de décision en matière de validité et d'interprétation de dispositions d'actes juridiques de l'Union, en dehors des articles 263 TFUE et 267 TFUE, pourrait aboutir à dénaturer les compétences des institutions, tant de la Commission que de la Cour elle-même, et à éluder les conditions de recevabilité exigées par ces dispositions. Par exemple, en vertu de l'article 263, sixième alinéa, TFUE, un recours en annulation contre un acte de l'Union pourrait être introduit par une institution dans un délai de deux mois à compter de la publication de l'acte ou de sa notification au requérant. Or, dans le cas où la Commission n'aurait pas introduit de recours en annulation dans ce délai, elle pourrait obtenir l'annulation d'un acte au moyen de la procédure de l'implication préalable, et donc éluder le respect dudit délai. De même, les compétences de la Cour seraient susceptibles de connaître d'importantes modifications, étant donné que, si actuellement l'article 267 TFUE réserve aux seules juridictions des États membres la possibilité de présenter une demande de décision préjudicielle, après l'adhésion, la Cour interpréterait le droit de l'Union également à la demande de la Commission. Or, la Cour, tout comme les autres institutions de l'Union, ne disposerait pas de compétences générales et sa compétence se limiterait aux affaires dont elle est saisie. Partant, la possibilité pour la Cour de statuer sur des questions adressées par la Commission devrait avoir un fondement spécifique dans le traité, ce qui ne serait pas le cas actuellement.
139. En outre, selon les gouvernements néerlandais et autrichien, même si la procédure de l'implication préalable de la Cour doit tenir compte des impératifs de célérité, cette procédure doit être plus complète que l'actuelle procédure préjudicielle d'urgence prévue à l'article 23 bis du statut de la Cour et permettre à tous les États membres de présenter des observations écrites. En tout état de cause, selon le gouvernement néerlandais, cette procédure doit être régie non pas par des dispositions spécifiques de la décision du Conseil portant conclusion de l'accord d'adhésion, mais directement par le statut de la Cour et son règlement de procédure.
140. Enfin, le Conseil soutient que l'étendue de la compétence de la Cour pour juger préalablement à la Cour EDH du respect des droits fondamentaux par les actes imputables directement ou indirectement à l'Union dans le domaine de la PESC doit être la même que celle de sa compétence interne dans ce domaine. Ainsi la Cour serait appelée à se prononcer au préalable dans les affaires contre un ou plusieurs États membres dans lesquelles l'Union est codéfenderesse, concernant un acte d'exécution par un État membre d'un acte de l'Union adopté dans le domaine de la PESC lorsque les conditions prévues à l'article 275 TFUE sont réunies. Si la Cour devait décider que les limites énoncées à l'article 40 TUE ont effectivement été franchies et que l'acte en cause n'aurait pas dû être adopté sur le fondement du chapitre du traité UE relatif à la PESC, elle serait alors compétente pour se prononcer aussi sur l'interprétation et la validité de l'acte en question, car il ne s'agirait pas d'un acte relevant de la PESC. Le fait que les actes de l'Union dans le domaine de la PESC qui n'affectent pas directement les personnes ne puissent être annulés par une autorité judiciaire au sein du système de protection juridictionnelle de l'Union n'impliquerait pas que ce système viole la CEDH.

5. L'article 2, seconde phrase, du protocole n° 8 UE

141. Certains États membres font valoir que l'adhésion de l'Union à la CEDH et, éventuellement, à ses protocoles qui n'ont pas encore été ratifiés par tous les États membres entraîne bien, contrairement à ce que soutient la Commission, des obligations dans le chef des États membres au titre de l'article 216 TFUE. Si, pour le gouvernement allemand, cela implique qu'une adhésion à ces protocoles viole la seconde phrase de l'article 2 du protocole n° 8 UE, le gouvernement tchèque conclut dans le sens opposé, étant donné que la source desdites obligations serait l'article 216, paragraphe 2, TFUE et non pas la CEDH elle-même. En tout état de cause, selon ce dernier gouvernement, l'adhésion à ces protocoles ne pourrait avoir lieu qu'au moyen de la procédure prévue à l'article 218 TFUE, ce qui permettra, le cas échéant, de recueillir l'avis de la Cour.
142. En outre, selon le gouvernement polonais, à supposer que l'Union dispose de la compétence pour conclure des protocoles qui n'ont pas encore été ratifiés par tous les États membres, il ne saurait être exclu que, en cas d'adhésion à l'un de ces protocoles, un État membre, qui n'a pas ratifié ce protocole, exprime au sein du Conseil son accord pour être lié par l'intermédiaire de l'Union et, par la suite, «approuve» la décision d'être lié par ce protocole de cette manière. Cet État ne serait alors lié par ce protocole que dans le domaine de compétence de l'Union. Or, cette solution soulèverait des doutes, notamment eu égard à la nécessité d'appliquer le droit de manière cohérente, transparente et uniforme. Ces doutes seraient d'autant plus importants en ce qui concerne les protocoles relatifs aux matières relevant de compétences partagées.

6. L'article 3 du protocole n° 8 UE

143. Au regard du respect de l'article 344 TFUE, si le gouvernement hellénique considère qu'il est inutile de prévoir l'irrecevabilité d'un recours entre États membres devant la Cour EDH, étant donné qu'un tel recours est déjà interdit par l'article 344 TFUE, il est toutefois précisé par le gouvernement français qu'il doit néanmoins demeurer possible pour un État membre de se constituer en tant que tiers intervenant au soutien de l'un de ses ressortissants dans une affaire l'opposant à un autre État membre et dont cette juridiction est saisie, même lorsque ce dernier État membre agit dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union.

## **VIII – Prise de position de la Cour**

### *A – Sur la recevabilité*

144. Certains États membres ayant participé à la présente procédure ont émis des doutes sur la recevabilité de la demande d'avis de la Commission, dans la mesure où celle-ci contient des appréciations relatives aux règles internes.
145. Il y a lieu de rappeler à cet égard que, aux termes de l'article 218, paragraphe 11, TFUE, le Parlement, le Conseil, la Commission ou un État membre peut recueillir l'avis de la Cour sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les dispositions des traités. Cette disposition vise à prévenir les complications qui résulteraient de contestations en justice relatives à la compatibilité avec les traités d'accords internationaux engageant l'Union (voir avis 2/94, EU:C:1996:140, point 3; 1/08, EU:C:2009:739, point 107, et 1/09, EU:C:2011:123, point 47).
146. En effet, une décision judiciaire constatant éventuellement, après la conclusion d'un accord international engageant l'Union, que celui-ci est, au vu soit de son contenu, soit de la procédure adoptée pour sa conclusion, incompatible avec les dispositions des traités ne manquerait pas de créer, sur le plan non seulement interne de l'Union, mais également des relations internationales, des difficultés sérieuses et risquerait de porter préjudice à toutes les parties intéressées, y compris les États tiers (voir avis 3/94, EU:C:1995:436, point 17, et 1/09, EU:C:2011:123, point 48).
147. Pour permettre à la Cour de se prononcer sur la compatibilité des dispositions d'un accord envisagé avec les règles des traités, il est nécessaire que celle-ci dispose d'éléments

suffisants sur le contenu même dudit accord (voir avis 2/94, EU:C:1996:140, points 20 à 22, ainsi que 1/09, EU:C:2011:123, point 49).

148. En l'occurrence, la Commission a transmis à la Cour les projets d'instruments d'adhésion sur lesquels les négociateurs sont déjà parvenus à un accord de principe. L'ensemble de ces instruments fournit un cadre suffisamment complet et précis des modalités selon lesquelles l'adhésion envisagée devrait avoir lieu et permet dès lors à la Cour d'apprécier la compatibilité desdits projets avec les traités.
149. En revanche, s'agissant des règles internes, celles-ci n'ayant pas encore été adoptées, leur contenu n'a qu'un caractère hypothétique et, en tout état de cause, leur caractère de droit interne de l'Union exclut qu'elles puissent faire l'objet de la présente procédure d'avis, qui ne peut concerner que des accords internationaux dont la conclusion est envisagée par l'Union.
150. Au demeurant, la vérification que la Cour est appelée à effectuer dans le cadre de la procédure d'avis, et qui peut avoir lieu abstraction faite du contenu à venir des règles internes qui devront être adoptées, est strictement encadrée par les traités, de sorte que, sauf à empiéter sur les compétences des autres institutions chargées d'établir les règles internes nécessaires pour rendre opérationnel l'accord d'adhésion, la Cour doit se limiter à examiner la conformité de celui-ci avec les traités et s'assurer non seulement que cet accord n'enfreint aucune disposition du droit primaire, mais également qu'il contient toute disposition exigée, le cas échéant, par celui-ci.
151. Il s'ensuit que les appréciations relatives auxdites règles internes portées tant par la Commission que par les États membres et les autres institutions ayant soumis des observations à la Cour ne sont pas pertinentes pour l'examen de la présente demande d'avis et, dès lors, elles ne sont pas de nature à mettre en cause la recevabilité de celle-ci.
152. Par conséquent, la présente demande d'avis est recevable.

#### *B – Sur le fond*

##### 1. Considérations liminaires

153. Avant même d'entamer l'analyse de la demande de la Commission, il importe de relever, à titre liminaire, que, à la différence de l'état du droit communautaire en vigueur à la date à laquelle la Cour a rendu son avis 2/94 (EU:C:1996:140), l'adhésion de l'Union à la CEDH dispose, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, d'une base juridique spécifique dans l'article 6TUE.
154. Cette adhésion resterait cependant caractérisée par d'importantes particularités.
155. En effet, depuis l'adoption de la CEDH, seules des entités étatiques pouvaient y être parties, ce qui explique que, à ce jour, cette convention ne lie que des États. Cela est d'ailleurs corroboré par la circonstance que, afin de permettre l'adhésion de l'Union, non seulement l'article 59 de la CEDH a été modifié, mais l'accord envisagé lui-même contient une série de modifications de cette convention pour rendre cette adhésion opérationnelle dans le cadre du système qu'elle-même établit.
156. Or, ces modifications se justifient précisément par la circonstance que, contrairement à toute autre Partie contractante, l'Union, du point de vue du droit international, ne peut pas, en raison de sa nature même, être considérée comme un État.
157. En effet, comme la Cour l'a itérativement constaté, les traités fondateurs de l'Union ont, à la différence des traités internationaux ordinaires, instauré un nouvel ordre juridique, doté d'institutions propres, au profit duquel les États qui en sont membres ont limité, dans des domaines de plus en plus étendus, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement ces États, mais également leurs ressortissants (voir, notamment, arrêts van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, p. 23, et Costa, 6/64, EU:C:1964:66, p. 1158, ainsi que avis 1/09, EU:C:2011:123, point 65).

158. Or, la circonstance que l'Union est dotée d'un ordre juridique d'un genre nouveau, ayant une nature qui lui est spécifique, un cadre constitutionnel et des principes fondateurs qui lui sont propres, une structure institutionnelle particulièrement élaborée ainsi qu'un ensemble complet de règles juridiques qui en assurent le fonctionnement, entraîne des conséquences en ce qui concerne la procédure et les conditions d'une adhésion à la CEDH.
159. C'est précisément en considération de cette circonstance que les traités soumettent cette adhésion au respect de diverses conditions.
160. Ainsi, tout d'abord, après avoir disposé que l'Union adhère à la CEDH, l'article 6, paragraphe 2, TUE précise d'emblée, dans sa seconde phrase, que «[c]ette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités».
161. Ensuite, le protocole n° 8 UE, qui a la même valeur juridique que les traités, prévoit notamment que l'accord d'adhésion doit refléter la nécessité de préserver les caractéristiques spécifiques de l'Union et du droit de l'Union et garantir que l'adhésion n'affecte ni les compétences de l'Union, ni les attributions de ses institutions, ni la situation particulière des États membres à l'égard de la CEDH, non plus que l'article 344 TFUE.
162. Enfin, par la déclaration ad article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne a convenu que l'adhésion doit être effectuée selon des modalités permettant de préserver les spécificités de l'ordre juridique de l'Union.
163. C'est à la lumière notamment de ces dispositions qu'il incombe à la Cour, dans le cadre de la mission qui lui est confiée par l'article 19, paragraphe 1, premier alinéa, TUE, de contrôler que les modalités juridiques selon lesquelles l'adhésion de l'Union à la CEDH est envisagée soient en conformité avec les prescriptions indiquées et, de manière plus générale, avec la charte constitutionnelle de base de l'Union que sont les traités (arrêt *Les Verts/Parlement*, 294/83, EU:C:1986:166, point 23).
164. Afin d'effectuer un tel contrôle, il importe de relever que, ainsi qu'il ressort des points 160 à 162 du présent avis, les conditions auxquelles les traités subordonnent l'adhésion visent, tout particulièrement, à garantir que celle-ci n'affecte pas les caractéristiques spécifiques de l'Union et de son droit.
165. À cet égard, il convient de rappeler que, parmi ces caractéristiques figurent celles relatives à la structure constitutionnelle de l'Union, qui se reflète dans le principe d'attribution des compétences visé aux articles 4, paragraphe 1, et 5, paragraphes 1 et 2, TUE, ainsi que dans le cadre institutionnel défini aux articles 13 TUE à 19 TUE.
166. À cela s'ajoutent les caractéristiques spécifiques tenant à la nature même du droit de l'Union. En particulier, comme la Cour l'a relevé à maintes reprises, le droit de l'Union se caractérise par le fait d'être issu d'une source autonome, constituée par les traités, par sa primauté par rapport aux droits des États membres (voir, en ce sens, arrêts *Costa*, EU:C:1964:66, p. 1159 et 1160, ainsi que *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, point 3; avis 1/91, EU:C:1991:490, point 21; 1/09, EU:C:2011:123, point 65, et arrêt *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107, point 59) ainsi que par l'effet direct de toute une série de dispositions applicables à leurs ressortissants et à eux-mêmes (arrêt *van Gend & Loos*, EU:C:1963:1, p. 23, et avis 1/09, EU:C:2011:123, point 65).
167. Ces caractéristiques essentielles du droit de l'Union ont donné lieu à un réseau structuré de principes, de règles et de relations juridiques mutuellement interdépendantes liant, réciproquement, l'Union elle-même et ses États membres, ainsi que ceux-ci entre eux, lesquels sont désormais engagés, comme il est rappelé à l'article 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa, TUE, dans un «processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe».
168. Une telle construction juridique repose sur la prémisse fondamentale selon laquelle chaque État membre partage avec tous les autres États membres, et reconnaît que ceux-ci partagent avec lui, une série de valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée, comme il est précisé à l'article 2 TUE. Cette prémisse implique et justifie l'existence de la confiance

mutuelle entre les États membres dans la reconnaissance de ces valeurs et, donc, dans le respect du droit de l'Union qui les met en œuvre.

169. Figurent d'ailleurs au cœur de cette construction juridique les droits fondamentaux, tels que reconnus par la Charte – laquelle, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, TUE, a la même valeur juridique que les traités –, le respect de ces droits constituant une condition de la légalité des actes de l'Union, de sorte que ne sauraient être admises dans l'Union des mesures incompatibles avec ces mêmes droits (voir arrêts ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, point 41; Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, point 14; Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, point 73, ainsi que Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, EU:C:2008:461, points 283 et 284).
170. Or, l'autonomie dont jouit le droit de l'Union par rapport aux droits des États membres ainsi que par rapport au droit international impose que l'interprétation de ces droits fondamentaux soit assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de l'Union (voir, en ce sens, arrêt Internationale Handelsgesellschaft, EU:C:1970:114, point 4, ainsi que Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, EU:C:2008:461, points 281 à 285).
171. S'agissant de la structure de l'Union, il importe de souligner que le respect de la Charte s'impose non seulement aux institutions, organes et organismes de l'Union, mais également aux États membres lorsque ces derniers mettent en œuvre le droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, points 17 à 21).
172. La poursuite des objectifs de l'Union, tels que rappelés à l'article 3 TUE, est, pour sa part, confiée à une série de dispositions fondamentales, telles que celles prévoyant la liberté de circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes, la citoyenneté de l'Union, l'espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que la politique de concurrence. Ces dispositions, s'insérant dans le cadre d'un système propre à l'Union, sont structurées de manière à contribuer, chacune dans son domaine spécifique et avec ses caractéristiques particulières, à la réalisation du processus d'intégration qui est la raison d'être de l'Union elle-même.
173. De même, il incombe aux États membres, notamment, en vertu du principe de coopération loyale, énoncé à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, TUE, d'assurer, sur leurs territoires respectifs, l'application et le respect du droit de l'Union. En outre, en vertu du deuxième alinéa du même paragraphe, les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union (avis 1/09, EU:C:2011:123, point 68 et jurisprudence citée).
174. Pour garantir la préservation des caractéristiques spécifiques et de l'autonomie de cet ordre juridique, les traités ont institué un système juridictionnel destiné à assurer la cohérence et l'unité dans l'interprétation du droit de l'Union.
175. Dans ce cadre, il appartient aux juridictions nationales et à la Cour de garantir la pleine application du droit de l'Union dans l'ensemble des États membres ainsi que la protection juridictionnelle des droits que les justiciables tirent dudit droit (avis 1/09, EU:C:2011:123, point 68 et jurisprudence citée).
176. En particulier, la clef de voute du système juridictionnel ainsi conçu est constituée par la procédure du renvoi préjudiciel prévue à l'article 267 TFUE qui, en instaurant un dialogue de juge à juge précisément entre la Cour et les juridictions des États membres, a pour but d'assurer l'unité d'interprétation du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt van Gend & Loos, EU:C:1963:1, p. 23), permettant ainsi d'assurer sa cohérence, son plein effet et son autonomie ainsi que, en dernière instance, le caractère propre du droit institué par les traités (voir, en ce sens, avis 1/09, EU:C:2011:123, points 67 et 83).
177. C'est dès lors dans le respect de ce cadre constitutionnel, rappelé aux points 155 à 176 du présent avis, que les droits fondamentaux, tels que reconnus en particulier par la Charte, doivent être interprétés et appliqués au sein de l'Union.

2. Sur la compatibilité de l'accord envisagé avec le droit primaire de l'Union

178. Afin de prendre position sur la demande d'avis de la Commission, il importe tant de vérifier si l'accord envisagé est susceptible de porter atteinte aux caractéristiques spécifiques du droit de l'Union qui viennent d'être rappelées et, comme la Commission elle-même l'a souligné, à l'autonomie de ce droit dans l'interprétation et l'application des droits fondamentaux – tels que reconnus par le droit de l'Union et, notamment, par la Charte –, que d'examiner si les mécanismes institutionnels et procéduraux prévus par cet accord assurent le respect des conditions auxquelles les traités ont soumis l'adhésion de l'Union à la CEDH.
- a) Sur les caractéristiques spécifiques et l'autonomie du droit de l'Union
179. Il convient de rappeler que, conformément à l'article 6, paragraphe 3, TUE, les droits fondamentaux, tels que garantis par la CEDH, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux. Toutefois, en l'absence d'adhésion de l'Union à cette convention, celle-ci ne constitue pas un instrument juridique formellement intégré à l'ordre juridique de l'Union (voir, en ce sens, arrêts Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, point 60, et Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, point 44).
180. En revanche, du fait de l'adhésion, la CEDH, comme tout autre accord international conclu par l'Union, lierait, en vertu de l'article 216, paragraphe 2, TFUE, les institutions de l'Union et les États membres et ferait, dès lors, partie intégrante du droit de l'Union (arrêt Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, point 5; avis 1/91, EU:C:1991:490, point 37; arrêts IATA et ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, point 36, ainsi que Air Transport Association of America e.a., C-366/10, EU:C:2011:864, point 73).
181. Ainsi, l'Union, comme toute autre Partie contractante, serait soumise à un contrôle externe ayant pour objet le respect des droits et des libertés que l'Union s'engagerait à respecter conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la CEDH. Dans ce contexte, l'Union et ses institutions, y compris la Cour, seraient soumises aux mécanismes de contrôle prévus par cette convention et, en particulier, aux décisions et aux arrêts de la Cour EDH.
182. À cet égard, la Cour a certes déjà précisé qu'un accord international, prévoyant la création d'une juridiction chargée de l'interprétation de ses dispositions et dont les décisions lient les institutions, y compris la Cour, n'est, en principe, pas incompatible avec le droit de l'Union, ce qui est d'autant plus le cas lorsque, comme en l'occurrence, la conclusion d'un tel accord est prévue par les traités eux-mêmes. En effet, la compétence de l'Union en matière de relations internationales et sa capacité à conclure des accords internationaux comportent nécessairement la faculté de se soumettre aux décisions d'une juridiction créée ou désignée en vertu de tels accords, pour ce qui concerne l'interprétation et l'application de leurs dispositions (voir avis 1/91, EU:C:1991:490, points 40 et 70, ainsi que 1/09, EU:C:2011:123, point 74).
183. Toutefois, la Cour a également précisé qu'un accord international ne peut avoir des incidences sur ses propres compétences que si les conditions essentielles de préservation de la nature de celles-ci sont remplies et que, partant, il n'est pas porté atteinte à l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union (voir avis 1/00, EU:C:2002:231, points 21, 23 et 26, ainsi que 1/09, EU:C:2011:123, point 76; voir également, en ce sens, arrêt Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, EU:C:2008:461, point 282).
184. En particulier, l'intervention des organes investis de compétences décisionnelles par la CEDH, telle que prévue dans l'accord envisagé, ne doit pas avoir pour effet d'imposer à l'Union et à ses institutions, dans l'exercice de leurs compétences internes, une interprétation déterminée des règles du droit de l'Union (voir avis 1/91, EU:C:1991:490, points 30 à 35, ainsi que 1/00, EU:C:2002:231, point 13).
185. Or, il est certes inhérent à la notion même de contrôle externe que, d'une part, l'interprétation de la CEDH fournie par la Cour EDH lierait, en vertu du droit international, l'Union et ses institutions, y compris la Cour, et que, d'autre part, l'interprétation donnée par la Cour d'un droit reconnu par cette convention ne lierait pas les mécanismes de contrôle prévus par cette dernière et, tout particulièrement, la Cour EDH, comme il est prévu à

l'article 3, paragraphe 6, du projet d'accord et précisé au paragraphe 68 du projet de rapport explicatif.

186. Il ne saurait toutefois en aller de même en ce qui concerne l'interprétation que la Cour donne du droit de l'Union, y compris de la Charte. En particulier, les appréciations de la Cour relatives au champ d'application matériel du droit de l'Union, aux fins, notamment, de déterminer si un État membre est tenu au respect des droits fondamentaux de l'Union, ne devraient pas pouvoir être mises en cause par la Cour EDH.
187. À cet égard, il importe, en premier lieu, de rappeler que l'article 53 de la Charte prévoit qu'aucune disposition de celle-ci ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits fondamentaux reconnus, dans leur champ d'application respectif, par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union ou tous les États membres, et notamment la CEDH, ainsi que par les Constitutions de ces derniers.
188. Or, la Cour a interprété cette disposition dans le sens que l'application de standards nationaux de protection des droits fondamentaux ne doit pas compromettre le niveau de protection prévu par la Charte ni la primauté, l'unité et l'effectivité du droit de l'Union (arrêt Melloni, EU:C:2013:107, point 60).
189. Dans la mesure où l'article 53 de la CEDH réserve, en substance, la faculté pour les Parties contractantes de prévoir des standards de protection des droits fondamentaux plus élevés que ceux garantis par cette convention, il convient d'assurer la coordination entre cette disposition et l'article 53 de la Charte, tel qu'interprété par la Cour, afin que la faculté octroyée par l'article 53 de la CEDH aux États membres demeure limitée, en ce qui concerne les droits reconnus par la Charte correspondant à des droits garantis par ladite convention, à ce qui est nécessaire pour éviter de compromettre le niveau de protection prévu par la Charte ainsi que la primauté, l'unité et l'effectivité du droit de l'Union.
190. Or, aucune disposition de l'accord envisagé n'a été prévue pour assurer une telle coordination.
191. En deuxième lieu, il convient de rappeler que le principe de la confiance mutuelle entre les États membres a, dans le droit de l'Union, une importance fondamentale étant donné qu'il permet la création et le maintien d'un espace sans frontières intérieures. Or, ce principe impose, notamment en ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice, à chacun de ces États de considérer, sauf dans des circonstances exceptionnelles, que tous les autres États membres respectent le droit de l'Union et, tout particulièrement, les droits fondamentaux reconnus par ce droit (voir, en ce sens, arrêts N. S. e.a., C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865, points 78 à 80, ainsi que Melloni, EU:C:2013:107, points 37 et 63).
192. Ainsi, lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, les États membres peuvent être tenus, en vertu de ce même droit, de présumer le respect des droits fondamentaux par les autres États membres, de sorte qu'il ne leur est pas possible non seulement d'exiger d'un autre État membre un niveau de protection national des droits fondamentaux plus élevé que celui assuré par le droit de l'Union, mais également, sauf dans des cas exceptionnels, de vérifier si cet autre État membre a effectivement respecté, dans un cas concret, les droits fondamentaux garantis par l'Union.
193. Or, l'approche retenue dans le cadre de l'accord envisagé, consistant à assimiler l'Union à un État et à réserver à cette dernière un rôle en tout point identique à celui de toute autre Partie contractante, méconnaît précisément la nature intrinsèque de l'Union et, en particulier, omet de prendre en considération la circonstance que les États membres, en raison de leur appartenance à l'Union, ont accepté que les relations entre eux, en ce qui concerne les matières faisant l'objet du transfert de compétences des États membres à l'Union, soient régies par le droit de l'Union à l'exclusion, si telle est l'exigence de celui-ci, de tout autre droit.

194. Dans la mesure où la CEDH, en imposant de considérer l'Union et les États membres comme des Parties contractantes non seulement dans leurs relations avec celles qui ne sont pas des États membres de l'Union, mais également dans leurs relations réciproques, y compris lorsque ces relations sont régies par le droit de l'Union, exigerait d'un État membre la vérification du respect des droits fondamentaux par un autre État membre, alors même que le droit de l'Union impose la confiance mutuelle entre ces États membres, l'adhésion est susceptible de compromettre l'équilibre sur lequel l'Union est fondée ainsi que l'autonomie du droit de l'Union.
195. Or, rien n'est prévu dans l'accord envisagé afin de prévenir une telle évolution.
196. En troisième lieu, il importe de souligner que le protocole n° 16 autorise les plus hautes juridictions des États membres à adresser à la Cour EDH des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés garantis par la CEDH ou ses protocoles, alors même que le droit de l'Union exige que, à cet effet, ces mêmes juridictions introduisent devant la Cour une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE.
197. S'il est certes vrai que l'accord envisagé ne prévoit pas l'adhésion de l'Union en tant que telle au protocole n° 16 et que celui-ci a été signé le 2 octobre 2013, c'est-à-dire après l'accord intervenu au niveau des négociateurs sur les projets d'instruments d'adhésion, à savoir le 5 avril 2013, il n'en reste pas moins que, dès lors que la CEDH ferait partie intégrante du droit de l'Union, le mécanisme instauré par ledit protocole pourrait, notamment lorsque sont en cause des droits garantis par la Charte qui correspondent à ceux reconnus par la CEDH, affecter l'autonomie et l'efficacité de la procédure de renvoi préjudiciel prévue à l'article 267 TFUE.
198. En particulier, il n'est pas exclu qu'une demande d'avis consultatif introduite au titre du protocole n° 16 par une juridiction d'un État membre ayant adhéré à ce protocole puisse déclencher la procédure de l'implication préalable de la Cour, créant ainsi un risque de contournement de la procédure de renvoi préjudiciel prévue à l'article 267 TFUE, qui, ainsi qu'il a été rappelé au point 176 du présent avis, constitue la clef de voute du système juridictionnel institué par les traités.
199. Or, en ne prévoyant rien quant à l'articulation entre le mécanisme institué par le protocole n° 16 et la procédure de renvoi préjudiciel prévue à l'article 267 TFUE, l'accord envisagé est susceptible de porter atteinte à l'autonomie et à l'efficacité de cette dernière.
200. Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de constater que l'adhésion de l'Union à la CEDH telle que prévue par le projet d'accord est susceptible de porter atteinte aux caractéristiques spécifiques du droit de l'Union et à l'autonomie de ce dernier.
- b) Sur l'article 344 TFUE
201. Selon une jurisprudence constante de la Cour, un accord international ne saurait porter atteinte à l'ordre des compétences fixé par les traités et, partant, à l'autonomie du système juridique de l'Union dont la Cour assure le respect. Ce principe est notamment inscrit dans l'article 344 TFUE selon lequel les États membres 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 (voir, en ce sens, avis 1/91, EU:C:1991:490, point 35, et 1/00, EU:C:2002:231, points 11 et 12; arrêts *Commission/Irlande*, C-459/03, EU:C:2006:345, points 123 et 136, ainsi que *Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission*, EU:C:2008:461, point 282).
202. Par ailleurs, l'obligation des États membres de recourir aux procédures relatives à la solution des différends instituées par le droit de l'Union – et, notamment, de respecter les compétences de la Cour, qui constituent un trait fondamental du système de l'Union – doit être comprise comme une manifestation spécifique de leur devoir plus général de loyauté qui découle de l'article 4, paragraphe 3, TUE (voir, en ce sens, arrêt *Commission/Irlande*, EU:C:2006:345, point 169), étant entendu que, en vertu de cette disposition, ladite

obligation trouve également à s'appliquer dans les relations réciproques entre les États membres et l'Union.

203. C'est précisément au regard de ces considérations que l'article 3 du protocole n° 8 UE prévoit expressément que l'accord d'adhésion ne doit pas affecter l'article 344 TFUE.
204. Cependant, ainsi qu'il a été précisé au point 180 du présent avis, en raison de l'adhésion, la CEDH ferait partie intégrante du droit de l'Union. Par conséquent, lorsque celui-ci est en cause, la Cour est exclusivement compétente pour connaître de tout litige entre les États membres ainsi qu'entre ces derniers et l'Union au sujet du respect de cette convention.
205. Or, contrairement à la convention internationale en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Commission/Irlande* (EU:C:2006:345, points 124 et 125), laquelle prévoyait expressément que le régime de règlement des différends que comporte le droit de l'Union prime, en principe, celui établi par cette convention, la procédure de règlement des différends prévue à l'article 33 de la CEDH est susceptible de s'appliquer à toute Partie contractante et, donc, également aux litiges entre les États membres ou entre ces derniers et l'Union alors qu'est en cause le droit de l'Union.
206. À cet égard, contrairement à ce qui est soutenu dans certaines des observations ayant été soumises à la Cour dans le cadre de la présente procédure, la circonstance que l'article 5 du projet d'accord prévoit que les procédures devant la Cour ne doivent pas être considérées comme des modes de règlements des différends auxquels les Parties contractantes ont renoncé au sens de l'article 55 de la CEDH ne saurait suffire à préserver la compétence exclusive de la Cour.
207. En effet, l'article 5 du projet d'accord se limite à réduire la portée de l'obligation prévue audit article 55, mais laisse subsister la possibilité que l'Union ou les États membres saisissent la Cour EDH, au titre de l'article 33 de la CEDH, d'une demande ayant pour objet une violation alléguée de celle-ci commise, respectivement, par un État membre ou par l'Union, en liaison avec le droit de l'Union.
208. L'existence même d'une telle possibilité porte atteinte à l'exigence énoncée à l'article 344 TFUE.
209. Il en va d'autant plus ainsi que, si l'Union ou les États membres devaient effectivement porter un litige entre eux devant la Cour EDH, celle-ci se trouverait, en application de l'article 33 de la CEDH, saisie d'un tel litige.
210. Or, contrairement aux dispositions des traités régissant les différentes procédures juridictionnelles internes de l'Union, lesquelles poursuivent des objectifs qui leur sont propres, l'article 344 TFUE vise précisément à préserver le caractère exclusif des modalités de règlement de ces litiges à l'intérieur de l'Union, et notamment de la compétence juridictionnelle de la Cour à cet égard et s'oppose ainsi à tout contrôle externe antérieur ou postérieur.
211. Au demeurant, l'article 1<sup>er</sup>, sous b), du protocole n° 8 UE lui-même se réfère uniquement aux mécanismes nécessaires pour garantir que les recours formés devant la Cour EDH par des États non membres soient dirigés correctement contre les États membres et/ou contre l'Union, selon le cas.
212. Par conséquent, le fait que les États membres ou l'Union ont la possibilité d'introduire une requête devant la Cour EDH est susceptible en soi de porter atteinte à la finalité de l'article 344 TFUE et va, par ailleurs, à l'encontre de la nature même du droit de l'Union, qui exige, comme il a été rappelé au point 193 du présent avis, que les relations entre les États membres soient régies par ce droit, à l'exclusion, si telle est l'exigence de celui-ci, de tout autre droit.
213. Dans ces circonstances, seule une exclusion expresse de la compétence de la Cour EDH découlant de l'article 33 de la CEDH pour des litiges entre les États membres ou entre ces

derniers et l'Union, relatifs à l'application de la CEDH dans le champ d'application matériel du droit de l'Union, serait compatible avec l'article 344 TFUE.

214. Eu égard à ce qui précède, il convient de constater que l'accord envisagé est susceptible d'affecter l'article 344 TFUE.

c) Sur le mécanisme du codéfendeur

215. Le mécanisme du codéfendeur a été introduit, ainsi qu'il ressort du paragraphe 39 du projet de rapport explicatif, afin «d'éviter toute lacune dans le système de la [CEDH] liée à la participation, à la responsabilité et à l'opposabilité», lacune qui, compte tenu des caractéristiques spécifiques de l'Union, pourrait résulter de l'adhésion de celle-ci à cette convention.

216. En outre, ce mécanisme a également pour finalité de s'assurer que, conformément à ce qui est exigé par l'article 1<sup>er</sup>, sous b), du protocole n° 8 UE, les recours formés par des États non membres et les recours individuels soient dirigés correctement contre les États membres et/ou l'Union, selon le cas.

217. Cependant, ces finalités doivent être poursuivies de manière à ce qu'elles soient compatibles avec l'exigence d'assurer la préservation des caractéristiques spécifiques du droit de l'Union, comme l'exige l'article 1<sup>er</sup> dudit protocole.

218. Or, premièrement, l'article 3, paragraphe 5, du projet d'accord prévoit qu'une Partie contractante devient codéfenderesse soit en acceptant une invitation de la Cour EDH, soit sur décision de cette dernière à la suite d'une demande de la Partie contractante elle-même.

219. Lorsque la Cour EDH invite une Partie contractante à devenir codéfenderesse, cette invitation n'est pas contraignante, ainsi qu'il est expressément précisé au paragraphe 53 du projet de rapport explicatif.

220. Une telle absence de caractère contraignant reflète non seulement, comme l'indique ledit paragraphe 53, le fait que la requête initiale n'est pas introduite contre le codéfendeur potentiel et qu'aucune 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 introductive d'instance, mais également, et surtout, le fait que l'Union et les États membres doivent rester libres d'apprécier si les conditions matérielles prévues pour la mise en œuvre du mécanisme du codéfendeur sont réunies.

221. En effet, étant donné que ces conditions tiennent, en substance, aux règles du droit de l'Union concernant la répartition des compétences entre cette dernière et ses États membres ainsi que les critères d'imputabilité d'un acte ou d'une omission pouvant constituer une violation de la CEDH, la décision sur la question de savoir si ces conditions sont remplies dans une affaire déterminée présuppose nécessairement une appréciation du droit de l'Union.

222. Si le projet d'accord tient dûment compte de ces considérations en ce qui concerne les modalités selon lesquelles la Cour EDH peut inviter une Partie contractante à devenir codéfenderesse, il n'en va pas de même dans le cas d'une demande d'une Partie contractante à cet effet.

223. En effet, comme le prévoit l'article 3, paragraphe 5, du projet d'accord, lorsque l'Union ou les États membres demandent à intervenir en tant que codéfendeurs dans une affaire devant la Cour EDH, ils doivent présenter les arguments permettant d'établir que les conditions pour leur participation à la procédure sont remplies et la Cour EDH statue sur cette demande au regard de la plausibilité de ces arguments.

224. Certes, par un tel contrôle, la Cour EDH vérifie, à la lumière desdits arguments, s'il est plausible que les conditions énoncées aux paragraphes 2 et 3 dudit article 3 sont remplies et ce contrôle ne porte pas sur le bien-fondé de ces arguments. Toutefois, il n'en demeure pas

moins que, par ce contrôle, la Cour EDH serait conduite à apprécier les règles du droit de l'Union qui régissent la répartition des compétences entre cette dernière et ses États membres ainsi que les critères d'imputation des actes ou des omissions de ceux-ci, afin d'adopter une décision définitive à cet égard qui s'imposerait tant aux États membres qu'à l'Union.

225. Un tel contrôle serait susceptible d'interférer avec la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres.
226. Deuxièmement, l'article 3, paragraphe 7, du projet d'accord prévoit que, si la violation au titre de laquelle une Partie contractante est codéfenderesse dans une procédure est constatée, le défendeur et le codéfendeur sont conjointement responsables de cette violation.
227. Or, ladite disposition n'exclut pas qu'un État membre puisse être tenu pour responsable, conjointement avec l'Union, de la violation d'une disposition de la CEDH au regard de laquelle ce même État membre aurait formulé une réserve conformément à l'article 57 de cette convention.
228. Une telle conséquence dudit article 3, paragraphe 7, se heurte à l'article 2 du protocole n° 8 UE, selon lequel l'accord d'adhésion doit garantir qu'aucune de ses dispositions n'affecte la situation particulière des États membres à l'égard de la CEDH et, notamment, des réserves à celle-ci.
229. Troisièmement, l'article 3, paragraphe 7, du projet d'accord prévoit, in fine, une exception à la règle générale selon laquelle le défendeur et le codéfendeur sont conjointement responsables d'une violation constatée. En effet, la Cour EDH, sur la base des arguments présentés par le défendeur et le codéfendeur, et ayant entendu la position du requérant, peut décider que seul l'un d'entre eux est tenu pour responsable de cette violation.
230. Or, une décision relative à la répartition entre l'Union et ses États membres de la responsabilité au titre d'un acte ou d'une omission ayant constitué une violation de la CEDH constatée par la Cour EDH repose elle aussi sur une appréciation des règles du droit de l'Union régissant la répartition des compétences entre cette dernière et ses États membres ainsi que l'imputabilité de cet acte ou de cette omission.
231. Par conséquent, permettre à la Cour EDH d'adopter une telle décision risquerait également de porter préjudice à la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres.
232. Cette conclusion n'est pas infirmée par la circonstance que la Cour EDH devrait statuer uniquement sur le fondement des arguments présentés par le défendeur et le codéfendeur.
233. En effet, contrairement à ce qui est soutenu par certains des États membres ayant participé à la présente procédure et par la Commission, il n'apparaît pas clairement, à la lecture de l'article 3, paragraphe 7, du projet d'accord et du paragraphe 62 du projet de rapport explicatif, que la présentation des arguments du codéfendeur et du défendeur doit être effectuée de manière conjointe.
234. En tout état de cause, même à supposer que la demande de répartition de la responsabilité soit fondée sur un accord entre le codéfendeur et le défendeur, cette circonstance ne serait pas suffisante, à elle seule, pour exclure toute atteinte à l'autonomie du droit de l'Union. En effet, la question de la répartition de la responsabilité doit être résolue uniquement en application des règles du droit de l'Union pertinentes, sous le contrôle, le cas échéant, de la Cour à laquelle appartient la compétence exclusive pour s'assurer que l'accord entre le codéfendeur et le défendeur respecte lesdites règles. Permettre à la Cour EDH d'entériner un éventuel accord entre l'Union et ses États membres sur le partage de la responsabilité reviendrait à lui permettre de se substituer à la Cour pour régler une question relevant de la compétence exclusive de celle-ci.

235. Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de constater que les modalités de fonctionnement du mécanisme du codéfendeur prévues par l'accord envisagé ne garantissent pas que les caractéristiques spécifiques de l'Union et de son droit sont préservées.

d) Sur la procédure de l'implication préalable de la Cour

236. La nécessité de la procédure de l'implication préalable de la Cour est certes liée, comme il ressort du paragraphe 65 du projet de rapport explicatif, au respect du caractère subsidiaire qui caractérise le mécanisme de contrôle institué par la CEDH, rappelé au point 19 du présent avis. Néanmoins, il convient également de relever que cette procédure s'impose aussi pour assurer le bon fonctionnement du système juridictionnel de l'Union.

237. Dans ce contexte, la nécessité d'impliquer préalablement la Cour, dans une affaire dont est saisie la Cour EDH et dans laquelle le droit de l'Union est en cause, répond à l'exigence de préserver les compétences de l'Union et les attributions de ses institutions, notamment de la Cour, comme il est exigé par l'article 2 du protocole n° 8 UE.

238. Ainsi, à cette fin, il est nécessaire, en premier lieu, que la question de savoir si la Cour s'est déjà prononcée sur la même question de droit que celle faisant l'objet de la procédure devant la Cour EDH ne soit résolue que par l'institution compétente de l'Union, dont la décision devrait lier la Cour EDH.

239. En effet, permettre à la Cour EDH de statuer sur une telle question reviendrait à lui attribuer la compétence pour interpréter la jurisprudence de la Cour.

240. Or, ni l'article 3, paragraphe 6, du projet d'accord ni les paragraphes 65 et 66 du projet de rapport explicatif ne contiennent les éléments permettant de conclure qu'une telle possibilité est exclue.

241. Par conséquent, la procédure de l'implication préalable devrait être aménagée de telle manière que, dans toute affaire pendante devant la Cour EDH, une information complète et systématique soit adressée à l'Union, afin que l'institution compétente de cette dernière soit mise en mesure d'apprécier si la Cour s'est déjà prononcée sur la question faisant l'objet d'une telle affaire et, si tel ne devait pas être le cas, d'obtenir la mise en œuvre de cette procédure.

242. En second lieu, il convient de relever que la procédure décrite à l'article 3, paragraphe 6, du projet d'accord vise à permettre à la Cour d'examiner la compatibilité de la disposition du droit de l'Union concernée avec les droits en question garantis par la CEDH ou par les protocoles auxquels l'Union aurait adhéré. Le paragraphe 66 du projet de rapport explicatif précise que les termes «examiner la compatibilité de la disposition» signifient, en substance, statuer sur la validité d'une disposition du droit dérivé ou bien sur l'interprétation d'une disposition du droit primaire.

243. Il s'ensuit que l'accord envisagé exclut la possibilité de saisir la Cour afin que celle-ci se prononce sur une question d'interprétation du droit dérivé au moyen de la procédure de l'implication préalable.

244. Cependant, il convient de constater que, tout comme l'interprétation préalable du droit primaire est nécessaire afin de permettre à la Cour de se prononcer sur la conformité de ce droit avec les engagements de l'Union découlant de son adhésion à la CEDH, à cette même fin le droit dérivé devrait pouvoir faire l'objet d'une telle interprétation.

245. En effet, l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, y compris du droit dérivé, exige, en principe, une décision de la Cour lorsque cette disposition se prête à plusieurs interprétations plausibles.

246. Or, s'il n'était pas permis à la Cour de fournir l'interprétation définitive du droit dérivé et si la Cour EDH, dans son examen de la conformité de ce droit avec la CEDH, devait fournir elle-même une interprétation donnée parmi celles qui sont plausibles, le principe de la

compétence exclusive de la Cour dans l'interprétation définitive du droit de l'Union serait assurément méconnu.

247. Par conséquent, la limitation de la portée de la procédure de l'implication préalable, en ce qui concerne le droit dérivé, aux seules questions de validité porte atteinte aux compétences de l'Union et aux attributions de la Cour en ce qu'elle ne permet pas à celle-ci de fournir l'interprétation définitive du droit dérivé au regard des droits garantis par la CEDH.
248. Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de constater que les modalités de fonctionnement de la procédure de l'implication préalable de la Cour prévues par l'accord envisagé ne permettent pas de préserver les caractéristiques spécifiques de l'Union et de son droit.
- e) Sur les caractéristiques spécifiques du droit de l'Union concernant le contrôle juridictionnel en matière de PESC
249. Il résulte de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE que, en ce qui concerne les dispositions des traités régissant la PESC, la Cour n'est compétente que pour contrôler le respect de l'article 40 TUE ainsi que la légalité de certaines décisions visées à l'article 275, second alinéa, TFUE.
250. Aux termes de cette dernière disposition, la Cour est notamment compétente pour se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, concernant le contrôle de la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil sur la base du titre V, chapitre 2, du traité UE.
251. Malgré l'interprétation systématique de ces dispositions effectuée par la Commission dans sa demande d'avis, et contestée par certains des États membres ayant soumis des observations à la Cour, visant en substance à définir l'étendue du contrôle juridictionnel de la Cour en la matière comme étant suffisamment large pour appréhender toutes les situations pouvant faire l'objet d'une requête devant la Cour EDH, il y a lieu de relever que la Cour n'a pas encore eu l'opportunité de préciser la portée des limitations de sa compétence résultant, en matière de PESC, desdites dispositions.
252. Toutefois, afin de prendre position sur la présente demande d'avis, il suffit de constater que, en l'état actuel du droit de l'Union, certains actes adoptés dans le cadre de la PESC échappent au contrôle juridictionnel de la Cour.
253. Une telle situation est inhérente à l'aménagement des compétences de la Cour prévu par les traités et, en tant que telle, ne peut se justifier qu'au regard du seul droit de l'Union.
254. Toutefois, en raison de l'adhésion telle que prévue par l'accord envisagé, la Cour EDH serait habilitée à se prononcer sur la conformité avec la CEDH de certains actes, actions ou omissions intervenus dans le cadre de la PESC et, notamment, de ceux pour lesquels la Cour n'est pas compétente pour contrôler leur légalité au regard des droits fondamentaux.
255. Une telle situation reviendrait à confier le contrôle juridictionnel desdits actes, actions ou omissions de l'Union, fût-ce un contrôle limité au respect des seuls droits garantis par la CEDH, exclusivement à un organe externe à l'Union.
256. Or, la Cour a déjà eu l'occasion de constater que la compétence pour effectuer un contrôle juridictionnel d'actes, d'actions ou d'omissions de l'Union, y compris au regard des droits fondamentaux, ne saurait être attribuée exclusivement à une juridiction internationale qui se situe en dehors du cadre institutionnel et juridictionnel de l'Union (voir, en ce sens, avis 1/09, EU:C:2011:123, points 78, 80 et 89).
257. Par conséquent, bien que cela soit une conséquence de l'aménagement actuel des compétences de la Cour, il n'en demeure pas moins que l'accord envisagé méconnaît les caractéristiques spécifiques du droit de l'Union concernant le contrôle juridictionnel des actes, actions ou omissions de l'Union en matière de PESC.

258. À la lumière de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de constater que l'accord envisagé, en tant que:

- il est susceptible de porter atteinte aux caractéristiques spécifiques et à l'autonomie du droit de l'Union, dans la mesure où il n'assure pas la coordination entre l'article 53 de la CEDH et l'article 53 de la Charte, ne prévient pas le risque d'atteinte au principe de la confiance mutuelle entre les États membres dans le droit de l'Union et ne prévoit aucune articulation entre le mécanisme institué par le protocole n° 16 et la procédure de renvoi préjudiciel prévue à l'article 267 TFUE ;
- il est susceptible d'affecter l'article 344 TFUE, dans la mesure où il n'exclut pas la possibilité que des litiges entre les États membres ou entre ces derniers et l'Union, relatifs à l'application de la CEDH dans le champ d'application matériel du droit de l'Union, soient portés devant la Cour EDH ;
- il ne prévoit pas des modalités de fonctionnement du mécanisme du codéfendeur et de la procédure de l'implication préalable de la Cour qui permettent de préserver les caractéristiques spécifiques de l'Union et de son droit, et
- il méconnaît les caractéristiques spécifiques du droit de l'Union concernant le contrôle juridictionnel des actes, actions ou omissions de l'Union en matière de PESC, dans la mesure où il confie le contrôle juridictionnel de certains de ces actes, actions ou omissions exclusivement à un organe externe à l'Union,

n'est pas compatible avec l'article 6, paragraphe 2, TUE ni avec le protocole n° 8 UE.

En conséquence, la Cour (assemblée plénière) émet l'avis suivant:

**L'accord portant adhésion de l'Union européenne à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est pas compatible avec l'article 6, paragraphe 2, TUE ni avec le protocole (n° 8) relatif à l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne sur l'adhésion de l'Union à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.**

Signatures.