

Bruxelles, le 7 avril 2026  
(OR. en)

7682/13  
DCL 1

JUR 145  
FREMP 32  
JAI 218  
COSCE 5  
COHOM 46

### DÉCLASSIFICATION

---

du document: 7682/13 RESTREINT UE/EU RESTRICTED

en date du: 22 mars 2013

Nouveau statut: Public

---

Objet: Adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme  
- Questions concernant la compétence de la Cour européenne des  
droits de l'homme quant aux actes de l'Union relevant de la PESC

---

Les délégations trouveront ci-joint la version déclassifiée du document cité en objet.

Le texte de ce document est identique à celui de la version précédente.



CONSEIL DE  
L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22 mars 2013 (17.04)  
(OR. en)

7682/13

RESTREINT UE/EU RESTRICTED

JUR 145  
FREMP 32  
JAI 218  
COSCE 5  
COHOM 46

## AVIS DU SERVICE JURIDIQUE\*

---

Objet : Adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme  
- Questions concernant la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme quant aux actes de l'Union relevant de la PESC

---

### I. INTRODUCTION

1. Dans le cadre de l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée "la Convention"), la question de savoir si les actes de l'Union relevant de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE relèvent de la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée "CEDH") a été un sujet de préoccupation depuis le début des discussions. Lors de la réunion du groupe "Droits fondamentaux, droits des citoyens et libre circulation des personnes" (ci-après dénommé "le groupe") des 25 et 26 février 2013, le Service juridique du Conseil a été invité à rendre un avis écrit sur l'interprétation qui doit être faite du projet de texte le plus récent et sur les conséquences de la responsabilité de l'Union pour les actes PESC, notamment quant aux risques que la CEDH

---

\* "Le présent document contient des avis juridiques faisant l'objet d'une protection au titre de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, et non rendus accessibles au public par le Conseil de l'Union européenne. Le Conseil se réserve la faculté de faire valoir tous ses droits en cas de publication non autorisée."

# RESTREINT UE/EU RESTRICTED

déclare les traités, et en particulier l'article 275 TFUE, incompatible avec les articles 6 et 13 de la Convention.

DECLASSIFIED

# RESTREINT UE/EU RESTRICTED

## II. TOILE DE FOND

2. Le 4 juin 2010, le Conseil a autorisé l'ouverture de négociations.<sup>1</sup> Bien qu'elle ait été discutée au sein du Conseil, la décision d'autorisation n'abordait pas spécifiquement la question des actes PESC. Les directives de négociation prévoyaient ce qui suit: "*Lors des négociations, il convient de faire en sorte que l'accord d'adhésion ne crée des obligations au titre de la Convention (...) qu'à l'égard des actes et des mesures adoptés par les institutions, organes, organismes ou agences de l'Union. Lors des négociations, il convient de veiller à ce que l'adhésion soit sans préjudice de l'article 263, quatrième alinéa, et des articles 275 et 276 du TFUE, ainsi que de l'article 10, paragraphe 1, du protocole n° 36 (...)*" (point 3).

3. Un projet d'accord d'adhésion a été diffusé en juin 2011 au sein des structures du Conseil de l'Europe.<sup>2</sup> Il contenait une "clause d'attribution générale" faisant partie d'un nouveau point c) à insérer à l'article 59, paragraphe 2, de la Convention, libellée comme suit: "*L'adhésion à la Convention et à ses Protocoles n'impose des obligations à l'Union européenne qu'en ce qui concerne des actes, mesures ou omissions de ses institutions, organes, organismes ou agences, ou des personnes agissant en leur nom (...)*". Aucune distinction n'était établie entre les actes PESC et les autres actes adoptés par les institutions de l'UE.

4. En avril 2012, le Conseil a approuvé à l'unanimité la position de négociation que l'Union devait adopter en vue de la deuxième réunion de négociation, qui a commencé en juillet 2012.<sup>3</sup>

*"L'adhésion à la Convention et à ses Protocoles n'impose des obligations à l'Union européenne qu'en ce qui concerne des actes, mesures ou omissions de ses institutions, organes, organismes ou agences (...). Aux fins de la Convention (...):*

*aa) les actes, mesures ou omissions d'organes ou d'agents des États membres de l'Union européenne ne sont imputables qu'à cette dernière, même si lesdits actes, mesures ou omissions interviennent lors de la mise en œuvre de la législation de l'Union européenne par ses États membres,*

---

<sup>1</sup> Décision du Conseil du 4 juin 2010, doc. 10817/10 RESTREINT UE.

<sup>2</sup> Projet d'instruments juridiques sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, CDDH-UE (2011)6prov.

<sup>3</sup> Voir doc. 8915/12 RESTREINT UE/EU RESTRICTED, page 8. Le rapport explicatif clarifiait que les actes PESC qui n'étaient pas imputables à l'UE seraient imputés aux États membres. Lors de la réunion du groupe du 10 décembre 2012, la délégation française a proposé d'insérer cette clarification dans le texte en reformulant le point bb) comme suit: "*bb) les actes et mesures effectués ou adoptés dans le cadre des dispositions du Traité sur l'Union européenne relatives à la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne sont imputables uniquement aux États membres de l'Union européenne, sauf lorsque le contrôle juridictionnel de ces actes est attribué dans l'ordre juridique de l'Union aux juridictions de l'Union*", mais ce texte n'a pas été présenté lors de la dernière réunion de négociation (voir DS 1845/12).

## RESTREINT UE/EU RESTRICTED

*bb) les actes et mesures ne sont imputables à l'Union européenne lorsqu'ils ont été accomplis ou adoptés dans le cadre des dispositions du traité sur l'Union européenne relatives à la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, sauf dans les cas où l'imputabilité à l'Union européenne a été établie par la Cour de justice de l'Union européenne."*

5. Au cours de la réunion de négociation qui s'est tenue en janvier 2013, certaines parties à la Convention qui ne font pas partie de l'UE ont affirmé que le point bb) de la position du Conseil supposerait une exception à la portée de l'adhésion à la Convention pour ce qui est de certains types d'actes et de mesures de l'Union, ce qu'elles ne pouvaient accepter. Toutefois, l'imputabilité des actes de mise en œuvre aux États membres a été acceptée (point aa) de la position du Conseil), étant entendu (comme approuvé au sein du groupe) que cette imputabilité serait sans préjudice de la responsabilité indirecte de l'Union en tant que codéfendeur.

6. Dans ce contexte, le secrétariat du Conseil de l'Europe (ci-après dénommé "CdE") a présenté en janvier 2013 la proposition suivante (ci-après dénommée "la proposition du CdE") dont le deuxième alinéa vise à remplacer les points aa) et bb) de la position du Conseil d'avril 2012:<sup>4</sup>

*"L'adhésion à la Convention et à ses Protocoles n'impose des obligations à l'Union européenne qu'en ce qui concerne des actes, mesures ou omissions de ses institutions, organes, organismes ou agences, ou des personnes agissant en leur nom (...):*

*Aux fins de la Convention (...), un acte, une mesure ou une omission des organes ou agents d'un État membre de l'Union européenne sont imputables seulement à cet État, même lorsque cet acte, cette mesure ou cette omission survient lorsque l'État met en œuvre le droit de l'Union européenne, y compris les décisions du Conseil prises sur la base du Traité sur l'Union européenne; cela n'empêche pas que l'Union européenne puisse être responsable, en tant que codéfendeur, d'une violation résultant d'un tel acte, d'une telle mesure ou d'une telle omission, en conformité avec l'article 3 (2), (4) (5) et (7) de l'accord d'adhésion".*

---

<sup>4</sup> Voir annexe IV du rapport de réunion de la quatrième réunion de négociation, doc. 47+1(2013)R04, du 23 janvier 2013. Le secrétariat du CdE a aussi proposé d'insérer une clarification dans le rapport explicatif: *"Conformément au droit de l'UE, les actes des États membres mettant en œuvre le droit de l'UE et les décisions du Conseil en vertu du TUE sont imputables aux États membres. Afin d'assurer une cohérence, des règles parallèles devraient s'appliquer aux fins du système de la Convention. Il convient de rappeler que l'approche suivie de manière régulière par la Cour au sujet de l'imputation d'une action à une Partie Contractante ou bien à l'organisation internationale sous l'égide de laquelle l'action en question a été menée, a été de tenir compte des faits particuliers de chaque affaire, et notamment de la base juridique applicable. On peut s'attendre à ce que la Cour suive la même approche vis-à-vis de l'UE après son adhésion, y compris eu égard aux questions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE. En effet, dans les affaires dans lesquelles la Cour a statué sur l'imputation d'actes ou mesures extraterritoriaux pris par des Parties Contractantes agissant dans le cadre d'une organisation internationale (voir notamment Behrami et Saramati, paragraphe 122; Al-Jedda, paragraphe 76), il n'y a pas eu de règle spécifique d'attribution, aux fins de la Convention, de ces actes ou mesures à l'organisation internationale en question ou à ses membres. En revanche, les actes, mesures ou omissions des institutions, organes, organismes ou agences de l'UE, ou de personnes agissant en leur nom, sont imputables à l'UE, quel que soit le contexte dans lequel ils ont lieu, y compris eu égard aux questions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE."* (voir annexe IV visée dans la note de bas de page n° 4 ci-dessus). En préparation de la cinquième réunion de négociations qui doit se tenir du 3 au 5 avril 2013, la présidente a proposé une version légèrement révisée des deux textes qui ne doit pas modifier fondamentalement les termes du débat (voir proposition révisée de la Présidente sur des questions ouvertes, doc. 47+1(2013)006, du 19 mars 2013).

# RESTREINT UE/EU RESTRICTED

## III. ANALYSE JURIDIQUE

### A. Interprétation de la proposition du Conseil de l'Europe par rapport aux autres projets de textes

7. La proposition du CdE (voir point 6 ci-dessus), si on la lit à la lumière du projet de rapport explicatif (voir note de bas de page n° 4), semble vouloir dire, malgré son ambiguïté, que:

- comme dans la position de négociation du Conseil d'avril 2012, les États membres seraient responsables de leurs propres actes aussi quand ils mettent en œuvre le droit de l'UE (y compris les actes PESC);
- cependant, contrairement à ce que dit le texte du Conseil, l'Union serait directement responsable des actes PESC, conformément au premier alinéa (la clause d'attribution générale qui se réfère à tous les actes de l'UE, y compris par conséquent aussi aux actes PESC);<sup>5</sup>
- l'UE serait en outre indirectement responsable (en tant que codéfendeur) du droit de l'Union (y compris des actes PESC) lorsque sa compatibilité avec la Convention serait remise en cause dans le cadre d'un recours formé contre l'État membre le mettant en œuvre.<sup>6</sup>

8. Le projet de texte du CdE est imprécis et de nature à induire en erreur. L'ajout des termes indiqués en gras au point 6 a pour effet (sans doute involontaire) de faire référence non seulement aux décisions du Conseil relevant du titre du TUE relatif à la PESC, qui font l'objet de la discussion en cours, mais aussi à toutes les autres décisions (ne relevant pas de la PESC) que le Conseil est habilité à adopter en vertu du TUE.<sup>7</sup> Ces autres décisions (ne relevant pas de la PESC) ont toujours été couvertes par les termes "droit de l'Union" ou "actes des institutions de l'UE", sans que cela ne soit remis en cause. Par conséquent, si l'on entend par là indiquer que les décisions prises en vertu du TUE font partie du droit de l'UE, l'ajout de ces termes est superflu. De même, la première phrase du projet de rapport explicatif est équivoque. Si son objectif est d'affirmer que "*les décisions du Conseil en vertu du TUE sont imputables aux États membres*" en tant que point du droit de l'UE, elle est tout à fait erronée (on ne peut dire qu'en vertu du droit de l'UE, toutes les décisions du Conseil en vertu du TUE, qui comprennent celles ne relevant pas de la PESC, sont imputables aux États membres). Si l'on entend par là indiquer que la responsabilité pour les décisions PESC incombe aux États membres, il conviendrait de la reformuler en écrivant explicitement que "*les décisions du Conseil en vertu du titre V du TUE sont imputables aux États membres*" (ou plutôt que les États membres doivent être responsables de celles-ci).

---

<sup>5</sup> Voir la dernière phrase du rapport explicatif: "*les actes (...) des institutions (...) de l'UE(...) sont imputables à l'UE, quel que soit le contexte dans lequel ils ont lieu, y compris eu égard aux questions relatives à la [PESC] de l'UE*" (voir note de bas de page n° 4).

<sup>6</sup> C'est ce qui est rappelé dans la dernière phrase de la proposition du CdE, un principe qui n'a pas été remis en cause au sein du groupe: l'Union serait responsable, en tant que codéfendeur, d'une violation résultant "*d'un tel acte, d'une telle mesure ou d'une telle omission, en conformité avec l'article 3 (2), (4) (5) et (7)*". Cependant, à nouveau, le texte est ambigu étant donné que les termes "*un tel acte*" se réfèrent aux actes des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre les actes de l'UE (y compris les actes PESC), tandis que l'idée est sans doute de dire que l'UE serait indirectement responsable de l'acte de l'UE qui a été mis en œuvre.

<sup>7</sup> Comme par exemple les décisions du Conseil en vertu de l'article 7, paragraphes 3 et 4, du TUE (suspension des droits dans le cadre des traités), de l'article 17, paragraphe 7 (adoption de la liste des membres de la Commission proposés), de l'article 49 (demandes d'adhésion à l'UE) ou de l'article 50, paragraphe 2 (accord de retrait).

## RESTREINT UE/EU RESTRICTED

9. Dans le cadre du rapport explicatif, l'objectif déclaré de la proposition du CdE est d'éviter des arrêts de la CEDH allant dans le sens de l'arrêt *Behrami*<sup>8</sup>, dans lequel les actions reprochées aux États défendeurs accomplies dans le cadre de la mise en œuvre de décisions adoptées par une organisation internationale (dans ce cas, les Nations unies dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations unies) ont été imputées à cette dernière. Il découlerait en effet de la proposition du CdE que les actes de mise en œuvre des États membres ne seraient pas imputables à l'Union.

### B. Portée de l'adhésion de l'Union à la Convention et spécificité de la PESC

10. L'article 6, paragraphe 2, du TUE établit que l'adhésion de l'Union à la Convention "*ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités*", une exigence répétée à l'article 2 du protocole n° 8 en vertu duquel cette adhésion "*n'affecte ni les compétences de l'Union ni les attributions de ses institutions*".<sup>9</sup> L'article 1<sup>er</sup> du protocole prévoit que "(...) [l'accord d'adhésion] *doit refléter la nécessité de préserver les caractéristiques spécifiques de l'Union et du droit de l'Union, notamment 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*" (soulignement ajouté).

11. Le respect des droits fondamentaux est un principe de base de l'Union qui s'applique à tous ses actes, quel que soit le domaine de compétence de l'Union dans lequel ils sont adoptés ou accomplis.<sup>10</sup> Conformément à son article 51, la Charte des droits fondamentaux (ci-après dénommée "la Charte") s'applique à toute activité de l'Union sans exception.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Affaire *Behrami c. France, Allemagne et Norvège*, n° 714112/01 et 78166/01, 2 mai 2007, paragraphes 122, 144 et 149.

<sup>9</sup> Afin de se conformer à cette exigence, le projet d'accord d'adhésion prévoit qu' "*aucune des dispositions de la Convention (...) ne peut imposer à l'Union européenne l'obligation d'accomplir un acte ou d'adopter une mesure pour lesquels elle n'aurait pas compétence en vertu du droit de l'Union européenne*".

<sup>10</sup> L'article 2 du TUE mentionne le respect des droits de l'homme comme l'une des valeurs, communes aux États membres, sur laquelle est fondée l'Union. En vertu de l'article 6, paragraphe 3, du TUE, les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux.

<sup>11</sup> Comme la Cour l'a jugé, "*l'obligation de respecter les droits fondamentaux s'adresse (...) à toutes les institutions, à tous les organes et organismes de l'Union*" (voir point 83 de l'affaire C-130/10, arrêt du 19 juillet 2012, *PE/ Conseil* (non encore publié)). Voir aussi affaire C-617/10, arrêt du 26 février 2013, *Åkerberg* (non encore publié) dans lequel la Cour a jugé que "*les droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique de l'Union ont vocation à être appliqués dans toutes les situations régies par le droit de l'Union*" (point 19) et que "*les droits fondamentaux garantis par la Charte devant, par conséquent, être respectés lorsqu'une réglementation nationale entre dans le champ d'application du droit de l'Union, il ne saurait exister de cas de figure qui relèvent ainsi du droit de l'Union sans que lesdits droits fondamentaux trouvent à s'appliquer. L'applicabilité du droit de l'Union implique celle des droits fondamentaux garantis par la Charte*" (point 21). En vertu de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, qui fait partie du droit primaire, le sens et la portée des droits reconnus par la Charte qui sont aussi garantis par la Convention sont les mêmes que ceux que leur confère la Convention.

## RESTREINT UE/EU RESTRICTED

12. Par conséquent, en adhérant à la Convention, l'UE devrait veiller à ce que les dispositions relatives à l'imputation de la responsabilité soit à l'Union soit aux États membres dans des affaires devant la CEDH soient libellées conformément au droit de l'Union quant à la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres, y compris en ce qui concerne la spécificité de la PESC, et d'une manière garantissant que le résultat soit conforme à l'obligation de l'Union de respecter les droits fondamentaux et ne risque donc pas d'être déclaré incompatible avec les articles 6 et 13 de la Convention sur le droit à un procès équitable et à un recours effectif.

13. L'article 24, paragraphe 1, deuxième alinéa, du TUE résumé les différentes spécificités de la PESC, en indiquant que la PESC "*est soumise à des règles et procédures spécifiques*" et en rappelant les spécificités des actes PESC en tant qu'actes non législatifs et la compétence limitée de la Cour de justice en ce qui concerne ces actes.

### 1. *Spécificités des actes PESC et de leur mise en œuvre*

14. En vertu du titre V (PESC) du TUE, le Conseil européen et le Conseil sont habilités à prendre un certain nombre de décisions.<sup>12</sup> À côté des décisions de nature stratégique ou organisationnelle générale, des positions internationales PESC<sup>13</sup> et des accords internationaux PESC, essentiellement deux types de décisions PESC sont prises par le Conseil:

---

<sup>12</sup> Le Conseil européen peut notamment adopter des décisions exposant les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union sur un sujet particulier ou un pays ou une région spécifique (article 22, paragraphe 1, du TUE), identifiant les intérêts stratégiques de l'Union, fixant les objectifs et définissant les orientations générales de la PESC (article 26, paragraphe 1, du TUE) ou établissant une défense commune (article 42, paragraphe 2, du TUE). Le Conseil peut notamment adopter des décisions établissant une coopération structurée permanente (article 46 du TUE), conclure des accords internationaux pour l'UE (article 37), adopter certaines décisions de financement (article 41), définir les règles de l'Agence européenne de défense (article 45, paragraphe 2) ou nommer des représentants spéciaux de l'UE (article 33; voir décision 2013/133/PESC du Conseil du 18 mars 2013 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour le Sahel (JO L 75 du 19.3.2013, p. 29)).

<sup>13</sup> Voir par exemple, dans le domaine du désarmement et de la non-prolifération, la décision 2010/212/PESC du Conseil du 29 mars 2010 concernant la position de l'Union européenne en vue de la conférence d'examen de 2010 des parties au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (fondée sur l'article 29 du TUE, JO L 90 du 10.4.2010, p. 8) ou la décision 2012/166/PESC du Conseil du 23 mars 2012 visant à soutenir les activités de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive (fondée sur l'article 26, paragraphe 2, du TUE, JO L 87 du 24.3.2012, p. 49).

## RESTREINT UE/EU RESTRICTED

- a) des décisions concernant des mesures restrictives, fondées sur l'article 29 du TUE, comme par exemple des mesures à l'encontre de la Syrie,<sup>14</sup> par lesquelles le Conseil impose des restrictions à l'exportation et à l'importation, des restrictions en matière de financement de certaines entreprises, en matière de projets d'infrastructure, en matière d'appui financier aux échanges commerciaux, dans le secteur des transports, des interdictions de visa et un gel des avoirs. Certaines parties de ces décisions sont alors mises en œuvre par l'intermédiaire d'un règlement du Conseil adopté en vertu de l'article 215 du TFUE;<sup>15</sup>
- b) des décisions relatives à des opérations de gestion de crise, fondées sur l'article 42, paragraphe 4, et l'article 43, paragraphe 2, du TUE, telles que les opérations militaires comme l'opération Atalanta contre la piraterie au large des côtes de la Somalie<sup>16</sup> ou les opérations civiles comme "EUCAP SAHEL" (renforcement des capacités en matière de sécurité),<sup>17</sup> qui exposent notamment la mission et le mandat et déterminent la chaîne de commandement.

15. Le TUE instaure un mécanisme spécifique pour la mise en œuvre des décisions PESC qui, notamment pour les opérations de gestion de crise, relève en grande partie de la responsabilité des États membres:<sup>18</sup>

- les décisions PESC imposant des mesures restrictives sont mises en œuvre et appliquées par les États membres conformément à leurs propres règles et moyens (tels que des restrictions en matière d'appui financier aux échanges commerciaux ou des interdictions de visa). En outre, une grande partie de ces mesures est mise en œuvre par l'intermédiaire de règlements de l'UE adoptés en vertu de l'article 215 du TFUE (directement applicables dans les États membres);
- les décisions PESC établissant des opérations militaires et/ou civiles s'appuient pour leur mise en œuvre et leur exécution sur les capacités mises à disposition par les États membres. Ces capacités conservent un lien statutaire avec leurs autorités nationales respectives. Les décisions PESC qui nécessitent l'utilisation des capacités des États membres et des ressources de l'Union (c'est-à-dire pour une opération comportant un élément civil), contiennent des dispositions garantissant qu'il appartient à l'État membre ou à l'institution de l'UE ayant détaché un agent de répondre à toute plainte liée au détachement, qu'elle émane de l'agent détaché ou le concerne, et d'intenter toute action contre celui-ci.<sup>19</sup> En outre, un mécanisme de réparation des dommages causés à des tiers au cours d'une opération est habituellement prévu dans l'accord sur le statut des forces ou de la mission (SOFA ou SOMA) conclu avec le pays hôte, qui est sans préjudice des éventuels recours formés devant les juridictions des États membres.

---

<sup>14</sup> Voir décision 2012/739/PESC du Conseil du 29 novembre 2012 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la décision 2011/782/PESC (JO L 330 du 30.11.2012, p. 21).

<sup>15</sup> Voir règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil du 18 janvier 2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le règlement (UE) n° 442/2011 (JO L 16 du 19.1.2012, p. 1).

<sup>16</sup> Voir action commune 2008/851/PESC du Conseil du 10 novembre 2008 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie (JO L 301 du 12.11.2008, p. 33).

<sup>17</sup> Décision 2012/392/PESC du Conseil du 16 juillet 2012 concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger) (JO L 187 du 17.7.2012, p. 48).

<sup>18</sup> Voir notamment l'article 29 du TUE: "Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union" et l'article 42, paragraphe 3 du TUE: "Les États membres mettent à la disposition de l'Union, pour la mise en œuvre de la [PSDC], des capacités civiles et militaires pour contribuer aux objectifs définis par le Conseil (...)" (soulignement ajouté).

<sup>19</sup> Voir par exemple l'article 7, paragraphe 2 de la décision EUCAP SAHEL (note de bas de page n° 17 ci-dessus): "Il appartient à l'État membre, à l'institution de l'UE ou au SEAE, respectivement, de répondre à toute plainte liée au détachement, qu'elle émane de l'agent détaché ou le concerne, et d'intenter toute action contre celui-ci".

## RESTREINT UE/EU RESTRICTED

Le contrôle politique et la direction stratégique de ces opérations sont exercés par le comité politique et de sécurité, "sous la responsabilité du Conseil et du haut représentant" (article 38, deuxième alinéa, du TUE) et le commandant d'opération est nommé par le Conseil (une personne mise à disposition par un État membre pour les opérations militaires, et un agent du SEAE pour les opérations civiles).

### 2. *Compétence limitée de la Cour de justice et autres voies de recours*

16. Une autre spécificité de la PESC est le système moins étendu de voies de recours disponibles. L'article 275, premier alinéa, du TFUE indique que la Cour de justice "*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*".

Cependant, l'article 275, deuxième alinéa, du TFUE donne compétence à la Cour pour contrôler<sup>20</sup> la "*légalité des décisions [PESC du Conseil] prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales*". Aucune autre voie de recours n'est expressément mentionnée,<sup>21</sup> sauf dans les cas où la Cour serait appelée à "*contrôler le respect de l'article 40 [du TUE]*" (c'est-à-dire la clause de "non-affectation" mutuelle entre la PESC et le reste des traités).

17. Par conséquent, les décisions PESC concernant des mesures restrictives sont soumises au contrôle intégral de légalité par la Cour de justice et, lorsque ces décisions sont mises en œuvre par l'intermédiaire d'un règlement fondé sur l'article 215 du TFUE, comme c'est la règle, tout l'éventail des actions en justice prévues dans les traités peuvent être engagées devant la Cour de justice contre ces mesures, y compris des actions en dommages et intérêts. Seules les parties des décisions PESC qui ne sont pas mises en œuvre par l'intermédiaire de règlements échapperaient sans doute à la possibilité d'actions en dommages et intérêts devant la Cour de justice (voir la question ci-dessous au point 21).

---

<sup>20</sup> Conformément aux conditions énoncées à l'article 263, quatrième alinéa, du TFUE, concernant les recours en annulation formés par des personnes physiques ou morales.

<sup>21</sup> C'est-à-dire ni les recours en annulation qui ne sont pas formés par des "personnes" (États membres, Parlement européen, Commission) ni les décisions préjudicielles, ni les autres types d'action tels que les actions en contrefaçon, les recours en carence, les exceptions d'illégalité ou les actions en dommages et intérêts.

## RESTREINT UE/EU RESTRICTED

18. Pour ce qui est des décisions PESC concernant les opérations de gestion de crise, comme indiqué précédemment, la plus grande partie de leur mise en œuvre dépend des ressources et des capacités des Etats membres, qui sont soumises aux systèmes judiciaires nationaux. Cependant, les décisions PESC en tant que telles et leur mise en œuvre par les instances de l'Union ne peuvent pas faire l'objet d'actions devant la Cour (que ce soit dans le cadre d'un contrôle de la légalité ou dans celui d'une action en dommages et intérêts). Quant aux actes des agents de l'Union exécutant ces décisions, ces dernières contiennent en général une disposition indiquant que l'institution de l'Union est responsable des agents qu'elle a détachés (voir note de bas de page n° 19). Le litige entre l'Union et son agent relève de la compétence de la Cour (article 270 du TFUE), mais il n'est pas évident qu'une action en dommages et intérêts contre l'Union puisse être soumise à la Cour en vertu des articles 268 et 340 du TFUE. En outre, des mécanismes de réparation des dommages dans le pays hôte sont prévus dans les SOFA et les SOMA (voir point 15).

19. Il existe donc des cas où aucun contrôle juridictionnel des actes de l'Union par la Cour de justice - ou par les juridictions des Etats membres - ne serait autorisé en vertu du droit de l'Union. Cependant, le fait que la Cour ne dispose d'aucune compétence ne signifie pas qu'il n'existe absolument aucune voie de recours ni aucune possibilité de réparation. La Cour de justice a déjà examiné une situation similaire et indiqué des possibilités et des solutions. Dans l'affaire *Segi*,<sup>22</sup> qui concernait le cas de voies de recours limitées dans l'ancien titre VI du TUE (c'est-à-dire l'ancien domaine du troisième pilier (JAI)), le requérant, qui demandait la réparation de dommages, a invoqué une méconnaissance du droit à une protection juridictionnelle effective.

La Cour a noté qu' "*il est vrai que (...) les traités ont établi un système de voies de recours dans lequel les compétences de la Cour sont (...) moins étendues dans le cadre du titre VI de l' [ancien TUE] qu'elles ne le sont au titre du traité CE (...). Elles le sont d'ailleurs encore moins dans le cadre du titre V [c'est-à-dire PESC]*" (point 50). Elle a noté dans le même point qu' "*un système de voies de recours, et notamment un régime de responsabilité extracontractuelle autre que celui mis en place par les traités est certes envisageable*" mais qu'il appartenait, "*le cas échéant, aux États membres (...) de réformer le système actuellement en vigueur*", en modifiant les traités.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Affaire C-355/04 P, *Segi*, arrêt du 27 février 2007, REC 2007 p. I-1657.

<sup>23</sup> Ce que les États membres ont fait, par l'intermédiaire du traité de Lisbonne, en donnant les pleines compétences à la Cour de justice, à compter du 1er décembre 2014, pour les questions relatives à la JAI et, pour ce qui est de la PESC, en conférant à la Cour, à l'article 275 du TFUE, la compétence pour contrôler la légalité des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales.

## RESTREINT UE/EU RESTRICTED

Elle a toutefois ajouté que le requérant ne pouvait pas valablement soutenir qu'il était privé de toute protection juridictionnelle, étant donné que les institutions étaient soumises au contrôle de la conformité de leurs actes avec le droit applicable (point 51 de l'arrêt).

La Cour a interprété de manière large les compétences dont elle disposait en vertu de l'ancien article 35, paragraphe 1, du TUE pour statuer à titre préjudiciel dans le domaine de la JAI. Même si l'ancien article 35 ne mentionnait expressément que les "décisions-cadres" et les "décisions", la Cour l'a interprété comme couvrant aussi "*toutes les dispositions (...) qui visent à produire des effets de droit vis-à-vis des tiers*" (point 53 de l'arrêt),<sup>24</sup> en omettant donc toutefois les positions communes.

La Cour a également jugé qu'*"il appartient aux États membres et, notamment, à leurs juridictions, d'interpréter et d'appliquer les règles internes de procédure gouvernant l'exercice des recours d'une manière qui permette aux personnes physiques et morales de contester en justice la légalité de toute décision ou de toute autre mesure nationale relative à l'élaboration ou à l'application à leur égard d'un acte de l'Union européenne et de demander réparation du préjudice le cas échéant subi"* (point 56 de l'arrêt).<sup>25</sup>

Évidemment, cette description comprenant toutes les mesures prises par les États membres avant et après l'adoption d'un acte de l'Union omet l'adoption de l'acte elle-même; il serait contraire aux principes mêmes du droit de l'Union que les juridictions d'un État membre la déclarent illégale, mettant ainsi en danger l'unité du droit de l'Union.

---

<sup>24</sup> Voir point 53: "*(...) Dès lors que la procédure qui permet à la Cour de statuer à titre préjudiciel tend à assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité, il serait contraire à cet objectif d'interpréter restrictivement l'article 35, paragraphe 1, UE. La possibilité de saisir la Cour à titre préjudiciel doit donc être ouverte à l'égard de toutes les dispositions prises par le Conseil, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit vis-à-vis des tiers*".

<sup>25</sup> L'arrêt en question a été précédé par une requête de *Segi* devant la CEDH contre les 15 États membres de l'UE (affaires n° 6422/02 et 9916/02) concernant deux positions communes du Conseil adoptées en vertu des titres du TUE relatifs à la PESC et à la JAI. La CEDH l'a déclarée irrecevable en mai 2002. *Segi* a formé un recours en indemnité devant le Tribunal de première instance de l'UE (affaire T-338/02), qui a été rejeté en juin 2004, puis fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour de justice. La CEDH avait déduit de la composition du Conseil (représentants de chaque État membre) que "*par sa participation à son élaboration et son adoption, chaque État engage sa responsabilité. Cette responsabilité est exercée conjointement par les États lorsqu'ils adoptent une décision PESC*." (paragraphe 4 de la décision de la CEDH). En 2006, dans une affaire concernant la même position commune, le Tribunal de première instance a jugé que cette position était "*un acte du Conseil, composé des représentants des gouvernements des États membres, adopté sur la base des articles 15 UE [PESC] et 34 UE [JAI]*" (voir affaire T-228/02, *OMPI*, arrêt du 12 décembre 2006, p. II-4665, point 46).

## RESTREINT UE/EU RESTRICTED

20. L'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE, qui a été inséré par le traité de Lisbonne, oblige les États membres à établir "*les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union*".

21. Il reste à savoir si, à l'avenir, en appliquant l'article 275 TFUE, la Cour de justice suivra un raisonnement similaire à celui qui a donné lieu à l'interprétation large qu'elle a faite de l'ancien article 35 du TUE dans l'affaire *Segi*, c'est-à-dire si la Cour de justice interprétera de manière large le champ d'application de l'article 275, deuxième alinéa. Il reste également à savoir si la Cour de justice interprétera les articles 268 et 340 TFUE concernant la responsabilité non contractuelle de l'Union d'une manière qui lui permettra de statuer sur les dommages pour les actes PESC qui relèvent de sa compétence en vertu de l'article 275 TFUE, notamment dans le cas d'actions d'agents de l'Union dans le cadre d'opérations de l'Union (voir point 18 ci-dessus).<sup>26</sup>

En attendant une interprétation faisant autorité de la Cour de justice sur ces questions, il y a lieu de noter qu'il n'existe pas de régime complet de protection juridictionnelle contre les actes de l'Union adoptés dans le domaine de la PESC et qu'il appartient aux États membres de mettre en place les voies de recours adéquates, qui ne peuvent cependant jamais aller jusqu'à l'annulation d'actes de l'Union et auront donc toujours un caractère incomplet.

### C. Exigences des articles 6, 13 et 34 de la Convention

22. L'article 6 de la Convention confère à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement 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. L'article 13 de la Convention garantit le droit de toute personne dont les droits et les libertés fondamentales ont été violés à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale.

---

<sup>26</sup> Sur les conditions qui devraient être remplies pour l'engagement d'une telle responsabilité, voir affaire T-341/07, *Sison*, arrêt du 23 novembre 2011, notamment points 28 à 40 (non encore publié au Recueil).

## RESTREINT UE/EU RESTRICTED

23. Concernant le droit à un procès équitable, la CEDH a jugé que le droit d'accès aux tribunaux occupe une place éminente dans une société démocratique et que *"it would not be consistent with the rule of law in a democratic society or with the basic principle underlying Article 6 § 1 - namely that civil claims must be capable of being submitted to a judge for adjudication - if a State could, without restraint or control by the Convention enforcement bodies, remove from the jurisdiction of the courts a whole range of civil claims or confer immunities from civil liability on categories of persons"*.<sup>27</sup>

24. Concernant le droit à un recours effectif, la jurisprudence constante de la CEDH exige un recours interne habilitant l'instance nationale compétente, qui ne doit pas nécessairement être de nature judiciaire, à connaître du grief fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié. Les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur fait cette disposition. En outre, *"dans certaines conditions, l'ensemble des recours offerts par le droit interne peut répondre aux exigences"*.<sup>28</sup> De surcroît, *"l'article 13 (...) ne va pas jusqu'à exiger un recours par lequel on puisse dénoncer, devant une autorité nationale, les lois d'un État contractant comme contraires en tant que telles à la Convention"*.<sup>29</sup> Autrement dit, le simple fait que le système juridique en question ne prévoit pas de recours pour contrôler la constitutionnalité des lois n'a pas été considéré comme contraire à l'article 13 de la Convention.

25. Par ailleurs, l'article 34 de la Convention, tel qu'interprété par la CEDH, prévoit que la CEDH peut être saisie d'une requête individuelle par toute personne physique, toute ONG ou tout groupe de particuliers seulement si ces personnes sont directement touchées par l'acte ou l'omission.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Voir affaire *Oleynikov c. Russie*, n° 36703/04, 14 mars 2013, paragraphe 58.

<sup>28</sup> Voir *Chahal c. Royaume-Uni*, n° 22414/93, 15 novembre 1996, paragraphe 145.

<sup>29</sup> Voir *James c. Royaume-Uni*, n° 8793/79, 21 février 1986, paragraphe 85.

<sup>30</sup> Selon la jurisprudence constante de la CEDH, *"un requérant ne peut se prétendre "victime", au sens de l'article 34 de la Convention, que s'il est ou a été directement touché par l'acte ou omission litigieux: il faut qu'il en subisse ou risque d'en subir directement les effets. (...) La Convention n'institue pas au profit des particuliers une sorte d'actio popularis pour l'interprétation de la Convention et n'autorise donc pas les individus à se plaindre in abstracto d'une loi au seul motif qu'elle leur semble enfreindre la Convention"* (voir affaire *Monnat c. Suisse*, n° 73604/01, 21 septembre 2006, paragraphe 31). Voir aussi la décision *Segi* de la CEDH (visée à la note de bas de page n° 25), notamment pages 6 à 9, où la CEDH a rappelé que le *"droit de recours individuel ne saurait avoir pour objet de prévenir une violation de la Convention (...) Ce n'est que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles que le risque d'une violation future peut néanmoins conférer à un requérant la qualité de victime d'une violation de la Convention (...)"*.

## RESTREINT UE/EU RESTRICTED

En rejetant la requête dans l'affaire *Segi* (voir note de bas de page n° 25), la CEDH a en particulier noté que la position commune du Conseil attaquée n'était pas directement applicable dans les États membres, que la disposition concernée (relative à la coopération entre États membres) ne s'adressait pas aux individus ni n'affectait directement ces derniers et que les mesures concrètes pour la mettre en œuvre "*seraient assujetties au contrôle juridictionnel établi dans chaque ordre juridique concerné, qu'il soit international ou national*". Elle a conclu que "*le seul fait que deux des requérants (...) figurent dans la liste à laquelle il est fait référence dans cette disposition en tant que "groupes ou entités impliqués dans des actes de terrorisme" peut être gênant, mais constitue un lien beaucoup trop ténu pour justifier l'application de la Convention*".

### **D. Risques présentés par les textes proposés quant à la compatibilité avec la Convention**

26. La proposition du CdE a pour effet que toutes les décisions PESC, en tant que telles, sont imputables à l'Union, les États membres ne pouvant être responsables que de la mise en œuvre de ces décisions, ce qui n'exclut pas la coresponsabilité de l'Union. Cela a pour effet évident que les questions qui ne sont pas soumises au contrôle de la Cour européenne de justice feraient l'objet d'une requête devant la CEDH et que les décisions prises en la matière par les institutions de l'Union seraient imputables à l'Union.

27. Si l'Union est responsable pour les actes PESC, le risque existe que la compétence limitée de la Cour de justice en ce qui concerne ces actes soit considérée par la CEDH comme contraire aux articles 6 ou 13 de la Convention. Cette question pourrait être soulevée pour les actes PESC qui ne sont pas soumis au contrôle de la Cour de justice à moins qu'il ne soit démontré qu'il existe d'autres voies de recours effectives qui permettent de traiter au fond de la prétendue violation de la Convention et d'apporter la réparation nécessaire.

28. Par conséquent, le libellé proposé pourrait avoir en définitive pour effet d'obliger l'Union et les États membres à modifier leur système de garanties judiciaires.

## RESTREINT UE/EU RESTRICTED

29. On pourrait seulement espérer qu'en raison des autres voies de recours décrites précédemment (points 19 et 20), il serait considéré que les actes PESC sont accompagnés d'une protection juridictionnelle effective et que, par conséquent, en liaison avec l'interprétation que la CEDH a donnée des articles 6, 13 et 34 (voir points 23 à 25), il ne serait pas fait droit à un grief tiré d'une violation par l'Union des articles 6 ou 13 de la Convention portant sur un acte PESC.

Au cas où la responsabilité de l'Union serait indirectement mise en cause par le mécanisme du codéfendeur, il n'y aurait aucun risque d'incompatibilité avec les articles 6 ou 13 de la Convention parce qu'une voie de recours appropriée aurait été mise à disposition par les tribunaux de l'État membre défendeur.<sup>31</sup>

Le risque ne pourrait toutefois pas être exclu au cas où la responsabilité de l'Union serait directement mise en cause pour les actes PESC. En fait, étant donné le rôle important joué par les États membres dans leur mise en œuvre, il est possible que ces cas soient peu nombreux. En outre, dans cette hypothèse, premièrement, comme il a été rappelé précédemment au point 25, seules des personnes directement touchées par l'acte ou l'omission pourraient présenter une requête à la CEDH. Et, deuxièmement, il pourrait être considéré que l'absence de toute possibilité d'annuler l'acte n'est pas en elle-même contraire à l'article 6 ou à l'article 13 (voir l'affaire *Chahal* visée au point 24), au cas où d'autres voies de recours adéquates existent.

---

<sup>31</sup> En outre, en application de l'article 3, paragraphe 1, du projet d'accord d'adhésion, les requérants ne seront pas tenus d'épuiser au préalable les voies de recours internes en cas de participation d'un codéfendeur (voir point 34 du rapport explicatif). Par conséquent, l'existence ou non de telles voies de recours dans l'Union ne serait pas examinée lorsqu'elle demande à devenir codéfendeur dans une affaire portant sur un acte PESC.

## RESTREINT UE/EU RESTRICTED

### E. Éventuelles mesures internes de l'Union visant à compléter les voies de recours disponibles

30. Étant donné que ce qui importe en vertu de la jurisprudence de la CEDH sur l'article 13 de la Convention, c'est d'offrir une voie de recours habilitant une instance (qui peut être administrative) compétente à connaître du grief fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié (voir précédemment point 24), l'Union pourrait être forcée, après avoir adhéré dans les termes proposés par le CdE, d'envisager des modalités internes visant à compléter les voies de recours prévues par les juridictions nationales. Cela ferait suite aux observations formulées par la Cour de justice au point 50 de l'arrêt *Segi* selon lesquelles "*un système de voies de recours, et notamment un régime de responsabilité extracontractuelle autre que celui mis en place par les traités est certes envisageable*". Ces modalités pourraient comprendre l'octroi par l'Union d'une réparation appropriée, sous le contrôle des juridictions des États membres ou par l'intermédiaire d'un mécanisme administratif ou d'arbitrage. En outre, étant donné que les juridictions nationales ne sont pas compétentes pour annuler ou déclarer illégal un acte PESC, il pourrait être prévu qu'au cas où il est considéré qu'un tel acte viole les droits de l'homme, l'institution ou l'instance de l'Union qui l'a adopté pourrait être invitée à examiner la possibilité d'une modification ou de mesures correctives. Toutefois, certaines de ces mesures nécessiteraient une modification des traités.

### IV. CONCLUSIONS

31. Le Service juridique du Conseil est d'avis que,

au cas où la proposition du CdE était retenue, compte tenu de la compétence limitée de la Cour de justice en ce qui concerne les actes PESC et en dépit de l'ensemble des différentes voies de recours existantes ou qui pourraient être créées, le risque ne peut être exclu que la CEDH déclare les traités de l'UE contraires aux articles 6 et 13 de la Convention.