



Résolution 2601 (2025)¹

Aspects juridiques de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme

Assemblée parlementaire

1. La Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»), qui célèbre son 75^e anniversaire en 2025, peut être considérée comme la plus grande réussite du Conseil de l'Europe et la pierre angulaire de toutes ses activités. Bien que sa ratification soit une condition préalable à l'adhésion à l'Union européenne et que les droits fondamentaux garantis par la Convention fassent partie des principes généraux du droit de l'Union européenne, cette dernière n'est pas encore partie à la Convention et ses institutions ne sont pas directement liées par cet instrument. Cela signifie que les États membres de l'Union européenne – tous États membres du Conseil de l'Europe et parties à la Convention – peuvent être tenus responsables de violations des droits de la Convention devant la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»), même lorsqu'ils mettent en œuvre ou appliquent le droit de l'Union européenne, alors que les actes des institutions de l'Union européenne elles-mêmes ne sont pas soumis au même contrôle juridictionnel externe. Cette situation est d'autant plus problématique que des compétences de plus en plus larges sont transférées à l'Union européenne, il est donc plus difficile d'accepter que les institutions de l'Union européenne soient les seules autorités publiques et le seul «espace juridique» opérant dans les États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas soumis à un contrôle externe de la Cour. Ce déséquilibre peut entraîner une confusion et une protection juridique disparate, réelle ou supposée, au détriment des citoyens de l'Union européenne et de la protection des droits humains en Europe.

2. Se référant à ses précédentes résolutions et recommandations qui, sur plus d'une quarantaine d'années, ont appelé les Communautés européennes de l'époque et plus tard l'Union européenne à adhérer à la Convention, y compris à ses récentes [Résolution 2430 \(2022\)](#) «Au-delà du Traité de Lisbonne: renforcer le partenariat stratégique entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne» et [Recommandation 2245 \(2023\)](#) «Le Sommet de Reykjavík du Conseil de l'Europe – Unis autour de valeurs face à des défis hors du commun», l'Assemblée parlementaire considère que l'adhésion de l'Union européenne à la Convention:

2.1. renforcera la protection des droits humains en Europe en donnant aux citoyennes et citoyens de l'Union européenne et aux personnes qui relèvent de sa juridiction le droit de saisir la Cour lorsqu'ils estiment que leurs droits fondamentaux ont été violés par une institution de l'Union européenne. Ces personnes bénéficieront ainsi de la même protection en ce qui concerne des actes de l'Union européenne que celle dont elles jouissent actuellement en ce qui concerne tous les États membres de l'Union européenne;

2.2. sera l'outil idéal pour assurer le développement harmonieux de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de droits humains, ce qui garantira la mise en place d'un système cohérent de protection des droits humains dans toute l'Europe, fondé sur des normes minimales communes, dans l'intérêt des pouvoirs publics, en particulier des tribunaux, dans tous les États membres;

1. *Discussion par l'Assemblée* le 10 avril 2025 (16^e séance) (voir [Doc. 16126](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Titus Corlăţean). *Texte adopté par l'Assemblée* le 10 avril 2025 (16^e séance).



2.3. confirmera la nature de l'Union européenne en tant qu'union fondée sur l'État de droit, et renforcera le principe de sécurité juridique, dans la mesure où les institutions de l'Union européenne seront soumises au même contrôle juridictionnel externe en matière de droits humains que les États membres;

2.4. résoudra les problèmes qui découlent du fait qu'à l'heure actuelle l'Union européenne ne peut pas être partie à une procédure devant la Cour dans les affaires qui mettent en jeu la mise en œuvre ou l'application du droit de l'Union européenne par les États membres, et facilitera l'exécution des arrêts de la Cour qui exigent une modification du droit de l'Union européenne;

2.5. transmettra un message politique fort d'engagement clair en faveur de la protection des droits humains et du droit international, non seulement à l'intérieur des frontières de l'Union européenne, mais aussi à l'échelle européenne et mondiale, à un moment où la guerre est revenue en Europe et où les valeurs communes partagées par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sont menacées. L'adhésion renforcera donc la crédibilité de l'Union européenne, de ses politiques de voisinage et de ses relations extérieures;

2.6. renforcera la synergie, la complémentarité et la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, qui est le principal partenaire institutionnel du Conseil de l'Europe, conformément à la Déclaration de Reykjavík.

3. L'Assemblée rappelle que le Traité de Lisbonne, qui est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, impose à l'Union européenne l'obligation légale d'adhérer à la Convention. Du côté du Conseil de l'Europe, le Protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STCE n° 194), qui est entré en vigueur en 2010, a modifié l'article 59 de la Convention pour permettre à l'Union européenne d'y adhérer. En conséquence, les négociations d'adhésion se sont ouvertes en 2010 et un projet d'accord d'adhésion a été approuvé en avril 2013. Toutefois, en décembre 2014, la Cour de justice de l'Union européenne a conclu, dans son Avis 2/13, que le projet d'accord d'adhésion était incompatible avec les traités de l'Union européenne, ce qui a suscité une déception et a donné lieu à certaines critiques. Les négociations d'adhésion n'ont repris qu'en 2020, dans le but de surmonter les objections émises par la Cour de justice de l'Union européenne dans son avis et de réviser les projets d'instruments d'adhésion dans la mesure nécessaire.

4. L'Assemblée se réjouit vivement que le groupe de négociation ad hoc «46+1», établi sous l'égide du Comité directeur pour les droits humains (CDDH) du Conseil de l'Europe, se soit provisoirement entendu, à l'unanimité, sur des projets d'instruments d'adhésion révisés en mars 2023. Il s'agit d'une réalisation collective qui témoigne d'un sens considérable du compromis de la part de toutes les parties concernées, y compris les États non membres de l'Union européenne, pour surmonter les nombreux obstacles juridiques constatés par la Cour de justice de l'Union européenne. L'Assemblée considère que l'accord provisoire conclu sur la plupart des questions (mécanisme de codéfendeur, procédure de consultation préalable, requêtes entre Parties, principe de la confiance mutuelle, avis consultatifs en vertu du Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STCE n° 214)) tient compte de la position de la Cour de justice de l'Union européenne sur les spécificités et l'autonomie du droit de l'Union européenne, tout en préservant l'intégrité et l'efficacité du système de la Convention, le rôle de la Cour européenne des droits de l'homme dans la maîtrise ultime de ses procédures et la position des requérants individuels devant la Cour. En outre, la nouvelle règle sur les exigences de majorité au sein du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts rendus dans les affaires contre l'Union européenne protège dûment les intérêts des États non membres de l'Union européenne.

5. En ce qui concerne la disposition révisée sur l'élection des juges à la Cour (nouvel article 7 du projet d'accord d'adhésion), l'Assemblée note que les changements apportés à la version 2013 du projet d'accord ne modifient pas la substance ni l'objet de la disposition initiale, qui était de fournir un fondement à la participation du Parlement européen aux séances de l'Assemblée et aux réunions de ses organes compétents lorsque ces derniers exercent leurs fonctions en vertu de l'article 22 de la Convention. Toutefois, l'accord sur les modalités de cette participation conclu en juin 2011 entre les représentants de l'Assemblée et ceux du Parlement européen au sein de l'Organe informel joint devra être mis à jour pour tenir compte des évolutions intervenues depuis, en particulier le fait que l'ancienne sous-commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme (de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme) est désormais une commission à part entière de l'Assemblée. L'accord mis à jour devra ensuite être approuvé par l'Assemblée et le Parlement européen en temps voulu, conformément à leurs propres procédures internes. L'Assemblée note également que les Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme et ses propres résolutions et pratiques sur l'élection des juges s'appliqueront à la procédure interne de l'Union

européenne pour la sélection des candidats à présenter au titre de l'Union européenne. À cet égard, elle attend également de l'Union européenne qu'elle consulte dûment le Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme avant de soumettre sa liste de candidats à l'Assemblée, comme le font toutes les Parties à la Convention.

6. L'Assemblée note avec satisfaction que, en ce qui concerne le problème du «panier 4» (actes liés à la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne), la Cour de justice de l'Union européenne, dans un arrêt rendu le 10 septembre 2024, a clarifié l'étendue de sa compétence pour ces actes. La Cour de justice de l'Union européenne a estimé que la limitation de sa compétence dans ce domaine pouvait être conciliée tant avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial) qu'avec les articles 6 et 13 de la Convention. Cet arrêt a généralement été perçu comme une avancée positive susceptible de régler le problème de la limitation de compétence de la Cour de justice de l'Union européenne dans ce domaine et d'aider à surmonter ce qui semble être le dernier obstacle à l'adhésion. Le CDDH a salué l'arrêt comme «une voie prometteuse à explorer pour résoudre la question en suspens» et a encouragé l'Union européenne à prendre les décisions nécessaires dans les meilleurs délais. En fait, la seule façon de s'assurer que cet arrêt règle entièrement la question serait de demander à la Cour de justice de l'Union européenne un avis sur le nouveau projet d'accord d'adhésion.

7. Compte tenu de ces considérations et pour préserver la dynamique instaurée après l'accord provisoire sur des projets d'instruments d'adhésion révisés, l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne de 2024, et l'entrée en fonction de la nouvelle Commission européenne, l'Assemblée:

7.1. invite les institutions de l'Union européenne, en particulier la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne, à prendre les décisions nécessaires pour faciliter la poursuite du processus d'adhésion de l'Union européenne, notamment en adressant sans tarder à la Cour de justice de l'Union européenne une demande d'avis sur la compatibilité des projets d'instruments d'adhésion révisés avec les traités de l'Union européenne et, en cas d'avis positif, à procéder à la conclusion de l'accord dès que possible conformément à leurs procédures internes;

7.2. invite le Parlement européen à soutenir le projet d'accord d'adhésion et à entamer les consultations avec l'Assemblée en vue de mettre à jour l'accord de 2011 sur les dispositions relatives à la participation des représentants du Parlement européen aux séances de l'Assemblée et aux réunions de ses organes compétents lorsque l'Assemblée exerce ses fonctions liées à l'élection des juges à la Cour;

7.3. appelle les États membres du Conseil de l'Europe qui sont également membres de l'Union européenne à exercer leur influence au sein des institutions de l'Union européenne pour permettre la conclusion rapide de l'accord d'adhésion et son entrée en vigueur, notamment en soumettant à la Cour de justice de l'Union européenne des observations en faveur de l'actuel projet d'accord d'adhésion dans le cadre d'une demande d'avis;

7.4. invite instamment les parlements et les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe à prendre, dans leurs domaines de compétence, toutes les mesures nécessaires pour faciliter la conclusion de l'accord d'adhésion et son entrée en vigueur, notamment en le signant et en le ratifiant conformément à leurs procédures nationales dans un délai raisonnable;

7.5. appelle les parlements et les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe, en particulier ceux qui sont également membres de l'Union européenne, ainsi que toutes les institutions de l'Union européenne, à sensibiliser les citoyennes et citoyens à la protection renforcée de leurs droits fondamentaux qui découlerait de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention;

7.6. dans cette attente, invite la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne à entretenir et à approfondir leur dialogue judiciaire bien établi afin d'éviter toute incohérence dans l'interprétation de la Convention qui porterait atteinte à la protection des droits fondamentaux, en faisant preuve de respect mutuel, en renvoyant à leurs jurisprudences réciproques et en harmonisant leurs positions dans la mesure du possible.