



Bruxelles, le 16 juin 2022  
(OR. en)

10360/22

LIMITE

JUR 429  
FREMP 133  
JAI 913  
RELEX 825

## AVIS DU SERVICE JURIDIQUE <sup>1</sup>

---

Origine:	Service juridique
Destinataire:	Groupe "Droits fondamentaux, droits des citoyens et libre circulation des personnes" (FREMP)
Objet:	Adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) - Déclaration interprétative concernant la dernière phrase de l'article 24, paragraphe 1, deuxième alinéa, du TUE et le premier alinéa de l'article 275 du TFUE (compétence de la Cour de justice dans le domaine de la PESC) - Compatibilité avec les traités

---

### I. INTRODUCTION

1. Au cours des réunions du groupe "Droits fondamentaux, droits des citoyens et libre circulation des personnes" (FREMP) des 9 février, 26 février, 18 mars, 6 avril et 28 avril 2022, les délégations ont discuté de l'approche à adopter dans le cadre des négociations d'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) en ce qui concerne le "panier 4". Celui-ci porte sur l'articulation entre la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée "Cour EDH") et celle de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée "Cour de justice") dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

---

<sup>1</sup> 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.

2. Lors de ces réunions, les délégations ont exprimé le souhait d'approfondir ces discussions sur la base d'un projet de texte de déclaration interprétative concernant la compétence de la Cour de justice dans le domaine de la PESC. Le 18 mai 2022, la Commission a présenté un document officiel relatif à ce projet de texte, en concertation avec la présidence<sup>2</sup>.
3. Le 23 mai 2022, au cours d'une réunion conjointe, le groupe FREMP et le groupe des conseillers pour les relations extérieures (groupe RELEX) ont demandé l'avis du service juridique du Conseil concernant la compatibilité de cette déclaration interprétative avec les traités, son incidence sur la compétence de la Cour de justice et la procédure qui pourrait être suivie si les États membres décidaient de l'adopter.
4. Avant de procéder à l'analyse juridique des questions susmentionnées, et afin de comprendre le contexte dans lequel intervient la déclaration en cause, le service juridique résumera brièvement, dans le présent avis, le contexte du processus d'adhésion, notamment en ce qui concerne le panier 4.

## **II. LE CONTEXTE DU PROCESSUS D'ADHESION**

5. L'article 6, paragraphe 2, du TUE dispose que "[l]'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités".
6. Sur la base de cette disposition, et 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 (doc. 10817/10). Le 5 avril 2013, les négociations ont abouti à un accord au niveau des négociateurs sur les projets d'instruments d'adhésion. La Commission a alors présenté une demande d'avis à la Cour de justice sur la base de l'article 218, paragraphe 11, du TFUE, concernant la compatibilité du projet d'accord avec les traités.

---

<sup>2</sup> WK 7238/2022.

7. Dans l'avis 2/13 (Adhésion de l'Union européenne à la CEDH) qui en a résulté, le 18 décembre 2014<sup>3</sup>, la Cour de justice a relevé plusieurs aspects de l'accord envisagé qu'elle jugeait incompatibles avec le droit primaire de l'Union. L'un de ces aspects a trait aux caractéristiques spécifiques du droit de l'Union concernant le contrôle juridictionnel en matière de PESC.
8. À cet égard, la Cour de justice a, en premier lieu, déclaré qu'elle n'avait pas encore eu l'opportunité de préciser la portée des limitations de sa compétence résultant, en matière de PESC, de l'article 24, paragraphe 1, du TUE et de l'article 275 du TFUE. En deuxième lieu, elle a jugé que, 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 de justice n'est pas compétente pour contrôler leur légalité au regard des droits fondamentaux. En troisième lieu, la Cour de justice a précisé qu'elle avait 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. Elle a dès lors conclu que l'accord envisagé méconnaissait les caractéristiques spécifiques du droit de l'Union concernant le contrôle juridictionnel des actes, actions ou omissions de l'Union en matière de PESC.

---

<sup>3</sup> Avis 2/13 (Adhésion de l'Union à la CEDH) du 18 décembre 2014, EU:C:2014:2454. Voir la note d'information du service juridique du Conseil — doc. 5227/15.

9. Le 7 octobre 2019, le Conseil a adopté des directives de négociation supplémentaires (doc. 12585/19) en vue de la reprise des négociations. Les négociations ont effectivement repris en juin 2020, et la présidente du groupe "47+1" (devenu depuis le groupe "46+1"), chargé des négociations, a élaboré un document d'orientation<sup>4</sup> structurant les questions recensées dans l'avis 2/13 en groupes ou "paniers". La question des actes de l'Union dans le domaine de la PESC a été placée dans le "panier 4". Au cours des sept cycles de négociations, les parties ont pu parvenir à un accord provisoire sur le "panier 1" ("Mécanismes spécifiques à l'UE de la procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme") et le "panier 3" ("Le principe de la confiance mutuelle entre les États membres de l'UE"). Les négociateurs sont prêts à progresser sur le "panier 2" ("Fonctionnement des requêtes entre Parties (article 33 de la Convention) et des renvois pour avis consultatifs (Protocole n° 16) en ce qui concerne les États membres de l'UE"). En revanche, aucun progrès tangible n'a été réalisé jusqu'à présent en ce qui concerne le "panier 4"<sup>5</sup>.
10. Dans les directives de négociation supplémentaires, l'approche choisie pour répondre aux questions du "panier 4" a été celle du "mécanisme de réattribution", tel que proposé par la Commission. En substance, selon ce mécanisme, les différents actes PESC seraient "réattribués" à un ou plusieurs États membres dans le cadre de la Cour EDH, sur la base de critères ex ante. Les juridictions nationales de cet (ou de ces) État(s) membre(s) seraient chargées de connaître des affaires introduites par des particuliers affirmant que leurs droits fondamentaux ont été violés, et elles seraient donc également chargées de contrôler et, le cas échéant, d'annuler les actes PESC de l'Union si elles les jugent incompatibles avec une norme juridique supérieure de l'Union. L'État membre concerné assumerait également, en vertu de la CEDH, la responsabilité internationale de chaque acte PESC en cause.

---

<sup>4</sup> "Document de la Présidente visant à structurer la discussion lors de la sixième réunion du groupe de négociation ad hoc ("47+1") du CDDH sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme", doc. 47+1(2020)2 du 31 août 2020.

<sup>5</sup> Le groupe "46+1" est au courant du fait que l'UE réfléchit à la meilleure approche en ce qui concerne le panier 4. Par ailleurs, la Turquie a présenté des propositions de modification des instruments d'adhésion qui ne sont pas liées à l'avis 2/13 (par exemple, sur les règles de vote lorsque le Comité des ministres supervisait l'exécution des arrêts).

11. Toutefois, il est ressorti des discussions qui ont eu lieu au sein du groupe FREMP au cours du premier trimestre de 2022 qu'un tel mécanisme décentralisé de contrôle des actes juridiques de l'Union par les juridictions nationales poserait des difficultés juridiques de principe eu égard à l'architecture judiciaire de l'Union. En outre, plusieurs délégations ont évoqué des difficultés pratiques et juridiques que cette solution poserait en droit national. Enfin, des doutes ont été exprimés au sein du groupe "46 +1" lors de la présentation d'un aperçu du mécanisme de réattribution. Le groupe FREMP a donc commencé à étudier d'autres solutions possibles.
12. Parmi ces solutions, celle qui est apparue la plus prometteuse consiste à aborder la question au moyen d'une déclaration interprétative intergouvernementale dont l'objet et la finalité seraient de concilier la tension entre, d'une part, l'obligation d'adhérer à la CEDH énoncée à l'article 6, paragraphe 2, du TUE et, d'autre part, les règles et procédures spécifiques de la PESC, notamment en ce qui concerne le contrôle juridictionnel exercé par la Cour de justice, telles qu'elles sont prévues à l'article 24, paragraphe 1, du TUE et à l'article 275 du TFUE.
13. Le service juridique du Conseil a été invité à examiner si une telle déclaration interprétative est compatible avec les traités, quelle serait son incidence sur la compétence de la Cour de justice et quelle procédure pourrait être suivie si les États membres décidaient de se mettre d'accord sur une telle déclaration.

### III. ANALYSE JURIDIQUE

14. Afin de répondre à ces questions, le service juridique du Conseil examinera tout d'abord si une déclaration peut être utilisée comme instrument dans ce contexte (A), puis il analysera le fond de la déclaration à la lumière des traités (B).

#### A. **Le projet de déclaration en tant qu'instrument juridique**

15. En ce qui concerne sa forme, la déclaration interprétative envisagée par les représentants des gouvernements des États membres est, à l'instar des déclarations adoptées dans le cadre des conférences intergouvernementales, un instrument de droit international par lequel ils se mettent d'accord sur la façon dont ils comprennent certaines dispositions des traités dont ils sont tous signataires et par lesquels ils sont tous liés.
16. L'adoption d'une déclaration de ce type est une prérogative reconnue par le droit international aux signataires de traités internationaux, et notamment par l'article 31, paragraphe 3, point a), de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, selon lequel un accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation d'un traité antérieur fait partie du contexte dont il doit être tenu compte aux fins de l'interprétation dudit traité. En définitive, compte tenu des caractéristiques spécifiques et uniques de l'ordre juridique de l'Union, c'est, en tout état de cause, à la Cour de justice qu'il appartiendra de déterminer s'il doit ou non être tenu compte de la déclaration et de définir la portée qu'il y a lieu de lui accorder, en tenant compte du fait qu'elle serait approuvée par les auteurs des traités. À cet égard, il convient de préciser que la Cour de justice a déjà accepté de prendre en considération des déclarations en tant qu'instruments d'interprétation des traités de l'Union<sup>6</sup>, bien qu'elle ait confirmé ne pas être compétente pour contrôler la légalité de telles déclarations<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Arrêt du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, point 40.

<sup>7</sup> Ordonnance du 16 juin 2021, Sharpston/Conseil, C-684/20 P, EU:C:2021:486, point 45.

17. Il convient de souligner que le recours à une telle déclaration interprétative ne peut se faire que dans des circonstances très particulières, en dernier ressort. En l'espèce, une telle déclaration pourrait être envisagée, en ce qu'elle n'entraînerait pas de modification des traités ni ne contournerait les procédures prévues pour les modifier, mais se limiterait à concilier et à clarifier l'interaction entre deux dispositions existantes des traités afin de garantir qu'elles conservent toutes deux leur effet utile — y compris en ce qui concerne l'obligation d'adhérer à la CEDH —, sans introduire de nouveaux éléments qui ne figurent pas déjà dans les traités. En d'autres termes, elle serait pleinement compatible avec la lettre et l'esprit des traités.
18. Il importe de préciser que l'instrument que constitue la déclaration ferait partie du dispositif politique accompagnant la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord portant adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui n'entrera en vigueur qu'"après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives" (article 218, paragraphe 8, du TFUE). Cette exigence procédurale spécifique montre l'importance particulière que les auteurs des traités attachent à une telle décision du Conseil. À cet égard, le lien entre la déclaration interprétative et la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord pourrait se traduire par une référence à la déclaration dans la décision du Conseil<sup>8</sup>.
19. En ce qui concerne le calendrier d'approbation d'une telle déclaration, celle-ci devrait être en place au moment où les négociations à Strasbourg seront achevées et où un texte aura fait l'objet d'un accord au niveau technique. En effet, les gouvernements des États membres devraient avoir exprimé leur interprétation en approuvant au préalable la déclaration. En outre, un accord sur la déclaration à un stade antérieur permettrait à la Cour de justice, le cas échéant, de prendre déjà cette dernière en considération au moment de se prononcer sur un avis concernant le projet d'accord, si elle est saisie au titre de l'article 218, paragraphe 11, comme ce sera très probablement le cas.

---

<sup>8</sup> Néanmoins, cela ne signifierait pas que la Cour de justice serait compétente à l'égard de la déclaration elle-même. Voir la note de bas de page n° 5.

20. S'agissant de la procédure d'approbation, la déclaration serait de nature intergouvernementale et devrait être approuvée par les représentants des gouvernements des États membres. Cela pourrait se faire, par exemple, en marge d'une réunion du Coreper.
21. En conclusion, une déclaration pourrait ainsi être envisagée en tant qu'instrument permettant de régler les questions du "panier 4" en interne, sans devoir recourir à des négociations à Strasbourg avec les autres membres du Conseil de l'Europe.

## **B. Le contenu du projet de déclaration**

22. En ce qui concerne son contenu, il ressort de son libellé que le projet de déclaration interprétative vise à concilier l'article 6, paragraphe 2, du TUE avec l'article 24, paragraphe 1, du TUE et l'article 275, premier alinéa, du TFUE, afin de promouvoir et de préserver l'effet utile de toutes ces dispositions, tout en réglant toute tension éventuelle entre celles-ci.
23. Plus précisément, le point 1 rappelle que, en vertu de l'article 6, paragraphe 2, du TUE, l'Union est légalement tenue d'adhérer à la CEDH. Le point 2 est une citation de l'avis 2/13 (point 256), dans lequel la Cour de justice déclare que l'adhésion à la CEDH est possible uniquement si la compétence pour effectuer un contrôle juridictionnel d'actes, d'actions ou d'omissions de l'Union européenne, au regard des droits fondamentaux, n'est pas attribuée exclusivement à la Cour EDH. Le point 3 est une citation de l'arrêt du 28 mars 2017 dans l'affaire Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, point 66), dans lequel la Cour de justice a rappelé sa jurisprudence constante selon laquelle les traités ont établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à assurer le contrôle de la légalité des actes de l'Union européenne, fondé à la fois sur les traités et sur la charte des droits fondamentaux, et ont confié ce contrôle au juge de l'Union.

24. Ces trois points énoncent ainsi la première partie de l'équation, à savoir l'obligation d'adhérer — qui n'exige pas d'"activer" une quelconque modification des traités et qui est contraignante pour l'Union — et la condition fixée par la Cour de justice pour cette adhésion.
25. Le point 4 cite l'article 24, paragraphe 1, du TUE et l'article 275 du TFUE, selon lesquels la PESC est soumise à des règles et procédures spécifiques et la Cour de justice de l'Union européenne 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, sauf pour contrôler le respect de l'article 40 du traité sur l'Union européenne et se prononcer sur la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales. Le point 5 est une citation de l'arrêt du 24 juin 2014 dans l'affaire Parlement/Conseil (C-658/11, EU:C:2014:2025, point 70), repris dans des arrêts ultérieurs<sup>9</sup>, dans lequel la Cour de justice a jugé que l'article 24, paragraphe 1, deuxième alinéa, dernière phrase, du TUE et l'article 275, premier alinéa, du TFUE introduisent une dérogation à la règle de la compétence générale que l'article 19 du TUE confère à la Cour pour assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités et que, par conséquent, ils doivent être interprétés restrictivement.
26. Ces deux points énoncent donc la seconde partie de l'équation, à savoir que la PESC est soumise à des règles et procédures spécifiques et que la compétence de la Cour de justice est très limitée, une dérogation qui doit toutefois être interprétée de manière restrictive.

---

<sup>9</sup> Voir, par exemple, l'arrêt du 19 juillet 2016, H/Conseil e.a., C-455/14 P, EU:C:2016:569, point 40 et la jurisprudence citée.

27. Le point 6 traite de ces deux parties de l'équation considérées dans leur ensemble, et c'est ce point qui exprime l'interprétation des États membres à cet égard:
- il établit qu'il est nécessaire d'assurer la concordance entre, d'une part, les exigences de l'article 6, paragraphe 2, du TUE, de l'article 19 du TUE et de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et, d'autre part, les dérogations prévues à l'article 24, paragraphe 1, deuxième alinéa, dernière phrase, du TUE et à l'article 275, premier alinéa, du TFUE;
  - il conclut que, pour assurer cette concordance, les traités doivent être interprétés en ce sens qu'ils attribuent à la Cour de justice une compétence relative et strictement limitée aux recours introduits par des requérants affirmant être victimes de violations des droits fondamentaux causées par des actes, actions ou omissions de l'Union qui, à la suite de l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme, seraient susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel de la part de la Cour européenne des droits de l'homme (parallélisme strict entre les compétences des deux juridictions).
28. La déclaration se limite donc à exposer une interprétation établie d'un commun accord, rendue nécessaire par l'introduction, par le traité de Lisbonne, de l'article 6, paragraphe 2, du TUE, et elle ne contredirait ni ne modifierait les traités.
29. La déclaration répond ainsi aux préoccupations exprimées par la Cour de justice dans l'avis 2/13. En effet, dans cet avis, la Cour de justice a déclaré que, *"en l'état [...] du droit de l'Union [tel qu'il était à l'époque], certains actes adoptés dans le cadre de la PESC échappent au contrôle juridictionnel de la Cour. 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. [...] [E]n 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"*<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Points 252 à 254.

30. En ce qui concerne l'effet d'une telle déclaration, d'une part, on ne saurait exclure que la Cour de justice procède à une lecture littérale de l'article 24, paragraphe 1, du TUE et de l'article 275 du TFUE et puisse décider qu'une telle déclaration est insuffisante pour permettre l'adhésion de l'Union à la CEDH.
31. D'autre part, depuis l'avis 2/13, la Cour de justice a déjà donné à sa compétence une interprétation plus large que celle découlant du strict libellé de ces dispositions. En effet, comme indiqué dans une note d'information générale du service juridique du Conseil (doc. 9498/21), depuis cet avis, dans toutes les affaires dont elle a été saisie jusqu'à présent concernant des actes relevant de la PESC, la Cour de justice a décidé qu'elle était compétente, même si elle a toujours invoqué des motifs spécifiques à cet égard<sup>11</sup>.
32. Dans ce contexte, la déclaration interprétative s'appuierait sur la raison d'être de ces dispositions et sur une lecture systématique des dispositions des traités relatives à la compétence de la Cour de justice, que cette dernière a suivie dans sa jurisprudence depuis l'avis 2/13. À cet égard, la déclaration interprétative éviterait une situation étrange dans laquelle une obligation claire d'adhérer à la CEDH, telle qu'elle est énoncée à l'article 6, paragraphe 2, du TUE, serait privée de tout effet utile. Elle résoudrait ainsi ce qui serait sinon une tension inhérente aux traités, tout en clarifiant dans le même temps que la compétence de la Cour de justice dans le cadre de la PESC se limite aux affaires qui seraient recevables devant la Cour EDH.

---

<sup>11</sup> L'exemple le plus frappant est l'arrêt du 25 juin 2020 dans l'affaire SatCen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492, points 83 à 85), dans lequel la Cour de justice a jugé que, dès lors que le règlement du personnel du Centre satellitaire de l'UE exclut tout contrôle juridictionnel par les juridictions nationales ou par le juge de l'Union, "*une renonciation par la Cour et le Tribunal à l'exercice des compétences qui leur sont conférées par les articles 263 et 268 TFUE [concernant, respectivement, les recours en annulation et les actions en réparation de dommages] aurait pour conséquence [...] de soustraire de telles décisions à tout contrôle juridictionnel, qu'il soit effectué par le juge de l'Union ou par les juridictions nationales, sans que cette renonciation soit justifiée par le souci de respecter la répartition des compétences entre le juge de l'Union et les juridictions nationales voulue par le traité FUE. Or, dans de telles conditions, il incombe à la Cour et au Tribunal d'exercer les compétences qui leur sont conférées par le traité FUE, afin d'assurer l'existence d'un contrôle juridictionnel effectif [...]*". Le Tribunal a adopté une approche plus restrictive dans son ordonnance du 10 novembre 2021 dans l'affaire KS et KD/Conseil e.a., T-771/20, qui fait l'objet d'un pourvoi actuellement pendant devant la Cour de justice dans les affaires C-29/22 P et C-44/22 P, voir la note de bas de page n° 4 ci-dessus.

33. En ce qui concerne son incidence sur la compétence de la Cour de justice en matière de PESC, la déclaration, dans son libelle actuel, préciserait que les traités donnent compétence à la Cour de justice dans le cas très limité et spécifique de recours introduits par des requérants affirmant être victimes de violations des droits fondamentaux causées par des actes, actions ou omissions de l'Union qui, à la suite de l'adhésion de l'Union à la CEDH, seraient susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel par la Cour EDH.
34. Par conséquent, les traités, tels qu'interprétés par une telle déclaration, permettraient aux requérants ayant qualité pour agir devant la Cour EDH d'introduire un recours devant le Tribunal sur le fondement de l'article 263 du TFUE (recours en annulation) ou de l'article 268 du TFUE (actions en réparation de dommages) et de former par la suite un pourvoi devant la Cour de justice. Comme le texte fait référence à "*une compétence relative aux recours introduits par des requérants [...]*" (soulignement ajouté par nos soins), les traités, tels qu'interprétés par la déclaration, permettraient également aux juridictions nationales qui contrôlent les actes des États membres mettant en œuvre les dispositions de la PESC de soulever des questions préjudicielles devant la Cour de justice (article 267 du TFUE).
35. Les requérants concernés seraient limités aux requérants ayant qualité pour agir devant la Cour EDH. La raison en est que les traités, tels que précisés par le projet de déclaration, n'attribuent une telle compétence à la Cour de justice que dans la mesure nécessaire au fonctionnement de l'article 6, paragraphe 2, du TUE, à savoir afin de veiller à ce que la Cour de justice ait la possibilité d'effectuer un contrôle juridictionnel d'actes, d'actions ou d'omissions de l'Union, au regard des droits fondamentaux, avant que la Cour EDH ne les contrôle. Une compétence relative aux affaires introduites par des requérants qui n'auraient pas qualité pour agir devant la Cour EDH ne serait pas nécessaire et ne serait donc pas couverte par les traités tels qu'interprétés par la déclaration.

36. Selon la jurisprudence de la Cour EDH, seules les personnes physiques et les personnes morales qui sont des "organisations non gouvernementales" au sens de l'article 34 de la convention ont qualité pour agir devant la Cour EDH. Les "organisations gouvernementales" sont les organes centraux des États tiers, mais aussi les autorités décentralisées qui exercent des "fonctions publiques", c'est-à-dire qui participent à l'exercice de la puissance publique ou qui gèrent un service public sous le contrôle des autorités<sup>12</sup>. En outre, selon la jurisprudence constante de la Cour EDH, la CEDH ne reconnaît pas l'actio popularis, mais ne donne qualité pour agir qu'aux seules "victimes", ce terme désignant la ou les victimes directes ou indirectes de la violation alléguée<sup>13</sup>.
37. Si cela est jugé approprié, le texte du projet de déclaration pourrait être modifié afin qu'un lien explicite soit établi entre la recevabilité devant la Cour de justice et celle devant la Cour EDH<sup>14</sup>.
38. En outre, comme la déclaration ne modifierait pas et ne saurait modifier les traités, les règles relatives à la recevabilité énoncées à l'article 263 du TFUE, et notamment l'exigence de l'affectation directe et individuelle, s'appliqueraient aux requérants. De même, en ce qui concerne les actions en réparation de dommages introduites au titre de l'article 268 du TFUE, la présomption serait que la Cour de justice appliquerait sa jurisprudence ordinaire pour déterminer si un acte peut donner lieu à l'octroi de dommages et intérêts, et notamment l'exigence d'une "violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers" pour les actes discrétionnaires.
39. Dans ce cas également, le texte du projet de déclaration pourrait être modifié afin que cela soit indiqué explicitement<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Voir le greffe de la Cour EDH, Guide pratique sur la recevabilité, 30 avril 2022, points 9 à 16, disponible à l'adresse suivante: [https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility\\_guide\\_FRA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_FRA.pdf)

<sup>13</sup> Voir le greffe de la Cour EDH, Guide pratique sur la recevabilité, 30 avril 2022, points 9 à 16, disponible à l'adresse suivante: [https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility\\_guide\\_FRA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_FRA.pdf)

<sup>14</sup> Une solution possible pourrait consister à ajouter, après le terme "requérants", l'expression "qui ont qualité pour agir devant la Cour EDH".

<sup>15</sup> Une solution possible pourrait consister à ajouter "conformément aux règles des traités" après "introduites".

#### IV. CONCLUSION

40. Compte tenu de ce qui précède, le service juridique du Conseil est d'avis que:

- a) une déclaration interprétative est un instrument qui pourrait être envisagé en l'espèce, eu égard aux circonstances très spécifiques, afin de concilier et de clarifier l'interaction entre deux dispositions existantes des traités, de façon à éviter que l'obligation prévue à l'article 6, paragraphe 2, du TUE ne soit privée de tout effet utile;
- b) une telle déclaration devrait être adoptée d'ici à ce que les négociations à Strasbourg soient achevées et qu'un texte ait fait l'objet d'un accord au niveau technique. Cela pourrait se faire en marge d'une réunion du Coreper;
- c) en ce qui concerne le contenu du projet de déclaration, il préciserait que les traités dans leur état actuel, à la lumière de la jurisprudence existante de la Cour de justice, attribuent une compétence à la Cour de justice, dans le domaine de la PESC, dans le cas très limité et spécifique des recours introduits par des requérants qui affirment être victimes de violations des droits fondamentaux causées par des actes, actions ou omissions de l'Union et qui ont qualité pour agir devant la Cour EDH.