

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

du :                   Secrétariat

à :                    la Convention

---

Objet:               **Note du Conseil de l'Europe, transmise par M. van Linden, membre de la Convention**

---

Le Secrétaire Général de la Convention a reçu de M. van Linden, membre de la Convention, la note du Conseil de l'Europe figurant en annexe.

\_\_\_\_\_

Edition provisoire

## **Avenir de la coopération entre les institutions européennes**

Résolution 1290 (2002) <sup>1</sup>

1. L'Europe arrive à une étape importante de son évolution. La perspective de l'élargissement crée un défi formidable pour l'Union européenne, la Convention mise en place au Sommet de Laeken ouvrira la voie à une réforme institutionnelle et à un cadre constitutionnel. Ses résultats auront des conséquences pour l'ensemble des institutions de l'Europe, y compris le Conseil de l'Europe.
2. Le Conseil de l'Europe, qui est la plus ancienne et la plus étendue des institutions du continent, doit réaffirmer sa position sans équivalent au sein de celles-ci en se fondant sur ses principaux atouts : la Convention européenne des Droits de l'homme et la Cour européenne de Strasbourg. Ces atouts, alliés à l'expérience acquise par le Conseil de l'Europe dans ses efforts pour garantir les normes les plus élevées en matière de démocratie et de primauté du droit, devraient constituer la base de nouvelles formes de coopération avec une Union européenne en voie d'élargissement.
3. L'Assemblée rappelle les résultats remarquables obtenus par le Conseil de l'Europe dans la poursuite du but défini dans son Statut, à savoir la réalisation d'une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux que sont la démocratie pluraliste, les droits de l'homme et la prééminence du droit.

---

<sup>1</sup> *Discussion par l'Assemblée le 26 juin 2002 (20<sup>ème</sup> séance) (voir Doc. 9483, rapport de la commission des questions politiques, rapporteur: M. van der Linden). Texte adopté par l'Assemblée le 26 juin 2002 (21<sup>ème</sup> séance).*

4. L'Assemblée rappelle que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne partagent les mêmes valeurs et poursuivent des objectifs communs en ce qui concerne la protection de la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la prééminence du droit.
5. L'Assemblée rappelle que la coopération entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe est mentionnée expressément dans plusieurs dispositions du Traité instituant la CE (articles 149 par. 3, 151 par. 3 et 303).
6. L'Assemblée rappelle en particulier l'article 303 du Traité instituant a CE, ainsi libellé : « La Communauté établit avec le Conseil de l'Europe toutes coopérations utiles. »
7. L'Assemblée rappelle que le Conseil européen de Dublin (décembre 1996) a reconnu que le Conseil de l'Europe avait un rôle essentiel à jouer pour faire respecter les normes en matière de droits de l'homme et soutenir le pluralisme démocratique.
8. L'Assemblée est convaincue que la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne devrait être étendue à tous les domaines où elle apporte une valeur ajoutée aux deux parties et renforce la complémentarité de leur action.
9. L'Assemblée parlementaire a toujours été à l'avant-garde en matière de réflexion sur les nouveaux projets politiques européens et sur le rôle que le Conseil de l'Europe devrait y jouer. En janvier 1999, elle a adopté la Résolution 1177 « Construire la grande Europe sans clivages », la Résolution 1178 « Projet politique européen » et la Recommandation 1394 « Europe: un projet continental », dans le cadre du suivi du deuxième Sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement et le rapport subséquent du Comité des sages sur le rôle du Conseil de l'Europe.
10. La Convention de l'Union européenne offre une occasion de renforcer les mécanismes juridiquement contraignants de protection des droits de l'homme au sein de l'Union. L'amélioration de cette protection à la fois dans l'Union européenne et dans le reste de l'Europe passe par l'adhésion de l'Union européenne/de la Communauté européenne à la Convention européenne des Droits de l'homme, de manière à créer un mécanisme juridique unique, également applicable à toutes les autorités étatiques et autres en Europe qui exercent une compétence touchant aux droits protégés par la Convention.
11. L'Union européenne et le Conseil de l'Europe représentent deux moyens distincts, mais se renforçant mutuellement, de parvenir à une unité toujours plus grande entre les pays européens. Le Conseil de l'Europe, avec sa composition paneuropéenne, son expérience et ses réalisations en matière de droits de l'homme, d'institutions démocratiques, de prééminence du droit, de protection des minorités et de pouvoirs locaux et régionaux, offre une plate-forme privilégiée pour le dialogue et la coopération aux niveaux parlementaire et intergouvernemental entre tous les Etats européens, qu'ils soient ou non membres de l'Union européenne, et l'Union européenne elle-même.
12. Les acquis du Conseil de l'Europe en matière d'activités normatives dans les domaines de la démocratie, de la prééminence du droit et des droits et libertés fondamentaux devraient être considérés comme des jalons vers le grand projet politique européen, et la Cour européenne des Droits de l'homme devrait être reconnue comme un pilier judiciaire essentiel de toute architecture future.

13. Le Conseil de l'Europe a prouvé récemment qu'il était capable de répondre à la menace du terrorisme, au niveau européen et au niveau mondial, par le partage, la promotion et la protection des valeurs démocratiques et par la compréhension entre les cultures. Le Conseil de l'Europe a la composition et les outils nécessaires pour agir activement dans ce domaine et pour mettre en œuvre les programmes appropriés. Il constitue une excellente plate-forme pour un dialogue interculturel et inter-religieux.

14. Le Conseil de l'Europe possède une grande expérience dans la coopération avec l'OSCE aux niveaux gouvernemental et parlementaire, incluant des opérations sur le terrain et l'observation d'élections. Cet avantage pourrait être utilisé dans la redéfinition de cette coopération au sein de la nouvelle architecture institutionnelle européenne.

15. Dans la construction d'une Europe démocratique, stable, pacifique et prospère, toutes les institutions paneuropéennes et sous-régionales doivent se compléter et coopérer efficacement.

16. L'Assemblée demande à l'Union européenne et aux Etats candidats :

*a.* de considérer le Conseil de l'Europe comme un partenaire actif dans la stratégie de pré-adhésion de l'Union européenne grâce à son vaste arsenal juridique consacré au régime démocratique, à la protection des droits de l'homme et des minorités, notamment en utilisant pleinement la procédure de suivi de plus en plus efficace du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les obligations et engagements contractés par les Etats membres ;

*b.* de mettre à profit l'expérience acquise par les membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, seule assemblée interparlementaire véritablement paneuropéenne où tous les parlements nationaux européens seront bientôt représentés, dans les travaux de la conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne et des pays candidats (COSAC).

17. L'Assemblée invite l'Union Européenne / la Communauté européenne à adhérer à la Convention européenne des Droits de l'homme et contribuer ainsi à la création d'un mécanisme juridique unique de protection des droits de l'homme, également applicable à tous les Etats européens et autres instances qui exercent une compétence touchant aux droits protégés par la Convention.

18. L'Assemblée invite l'Union européenne à renforcer sa présence au Conseil de l'Europe sous la forme d'une participation de la Commission européenne au Comité des Ministres et du Parlement européen à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

19. A cet effet, l'Assemblée invite la Convention à veiller à ce que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne vise à compléter la Convention européenne des Droits de l'homme et à en renforcer l'efficacité.

20. L'Assemblée considère que les conventions du Conseil de l'Europe, que les Etats membres peuvent ou doivent ratifier, constituent un cadre juridique pour l'ensemble du continent européen, et que celui-ci définit les normes relatives à la dignité humaine, à la démocratie, à la cohésion sociale, à l'identité culturelle, à la vie quotidienne et aux médias. Elles peuvent être renforcées par des protocoles additionnels et mises en œuvre en droit interne. L'Assemblée appelle la Convention à soutenir ce processus plutôt qu'à le fragiliser par l'introduction d'un cadre juridique distinct pour l'Union européenne.

21. L'Assemblée engage les institutions de l'Union européenne à examiner les possibilités de participer davantage aux travaux du Conseil de l'Europe, dans tous les domaines pertinents et à tous les niveaux institutionnels appropriés et renforcer la coopération financière avec le Conseil de l'Europe.
22. L'Assemblée invite la Commission de l'Union européenne à étudier minutieusement les mesures qui conduiraient à la mise en place d'un ordre juridique européen cohérent en incorporant les principaux instruments normatifs du Conseil de l'Europe dans le système juridique de l'Union européenne ou, inversement, en adhérant aux instruments juridiques les plus importants du Conseil de l'Europe.
23. L'Assemblée invite le Parlement européen à poursuivre et améliorer la coopération avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe aux différents niveaux (groupes politiques, bureaux, commissions), sur la base de la reconnaissance des valeurs et intérêts communs, d'une façon efficace et pragmatique. La création d'une commission mixte est indispensable, ainsi que la participation active du Parlement européen à l'APCE. La coopération institutionnelle peut être améliorée par une coopération au niveau des procédures de suivi, eu égard aux bons résultats de la commission de suivi de l'APCE, par l'organisation conjointe de séminaires et de missions d'enquête, et par une coopération dans le domaine de l'observation des élections. L'APCE et le Parlement européen défendent les mêmes valeurs européennes, et notamment un principe commun de droit excluant l'application de « deux poids, deux mesures ».
24. L'Assemblée invite le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à suivre de près les travaux de la Convention mise en place au Sommet de Laeken, à évaluer son impact potentiel sur les activités du Conseil de l'Europe, à présenter de la façon la plus appropriée les réalisations du Conseil de l'Europe à la Convention, notamment dans les domaines où cela pourrait s'avérer nécessaire, et à tenir l'Assemblée parlementaire régulièrement informée de l'état d'avancement des travaux.
25. L'Assemblée invite la Convention à prendre conscience que le Conseil de l'Europe est une institution permettant aux Etats qui resteront en dehors de l'Union européenne de participer au projet européen, évitant ainsi la création de nouveaux clivages et un sentiment d'exclusion chez les membres du Conseil de l'Europe n'appartenant pas à l'Union européenne.
26. L'Assemblée appelle la Convention à éviter tout double emploi et toutes activités parallèles de l'Union européenne qui ruinerait le travail du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) qui est le seul organe pan-européen ayant pour vocation de promouvoir les structures démocratiques locales et la coopération transfrontalière.
27. L'Assemblée invite les Etats membres du Conseil de l'Europe à tenir pleinement compte de l'acquis de l'Organisation en matière d'activités normatives dans les domaines de la démocratie, de la prééminence du droit et des droits et libertés fondamentaux ainsi que de ses atouts politiques lorsqu'ils établissent les programmes d'activités des institutions européennes auxquelles ils participent, afin d'éviter les chevauchements et d'œuvrer avec une efficacité maximale à la construction de l'Europe du futur.

**Doc. 9483**

5 juin 2002

## **Avenir de la coopération entre les institutions européennes**

Rapport

Commission des questions politiques

Rapporteur: M. René van der Linden, Pays-Bas, Groupe du Parti populaire européen

### *Résumé :*

La perspective de l'élargissement crée un défi formidable pour l'Union européenne. La Convention, mise en place lors du sommet de Laeken, ouvrira la voie à une réforme institutionnelle et à un cadre constitutionnel nouveau. Face à cette évolution majeure, le Conseil de l'Europe doit réaffirmer sa position sans équivalent en se fondant sur ses principaux atouts : la Convention européenne des Droits de l'homme et la Cour européenne des Droits de l'homme. Le Conseil de l'Europe doit également promouvoir son expérience inégalée en matière de défense des droits de l'homme, de la prééminence du droit et du respect de la démocratie. Il doit enfin consolider son rôle en tant qu'organisation pan-européenne offrant une plate-forme privilégiée pour le dialogue et la coopération aux niveaux parlementaire et intergouvernemental entre tous les Etats européens, qu'ils soient ou non membres de l'Union européenne.

L'Assemblée demande à l'Union européenne et aux Etats candidats de considérer le Conseil de l'Europe comme un partenaire actif dans la stratégie de pré-adhésion de l'Union européenne et de mettre à profit l'expérience acquise par les membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Parmi une série de mesures préconisées, l'Assemblée invite l'Union européenne à adhérer à la Convention européenne des Droits de l'homme et contribuer ainsi à la création d'un mécanisme juridique unique de protection des droits de l'homme. De même, l'Assemblée engage la Commission européenne à adhérer aux autres instruments juridiques les plus importants du Conseil de l'Europe ou à les incorporer dans le système juridique de l'Union.

## **I. Projet de résolution**

1. L'Europe arrive à une étape importante de son évolution. La perspective de l'élargissement crée un défi formidable pour l'Union européenne, la Convention mise en place au Sommet de Laeken ouvrira la voie à une réforme institutionnelle et à un cadre constitutionnel. Ses résultats auront des conséquences pour l'ensemble des institutions de l'Europe, y compris le Conseil de l'Europe.
2. Le Conseil de l'Europe, qui est la plus ancienne et la plus étendue des institutions du continent, doit réaffirmer sa position sans équivalent au sein de celles-ci en se fondant sur ses principaux atouts : la Convention européenne des Droits de l'homme et la Cour européenne de Strasbourg. Ces atouts, alliés à l'expérience acquise par le Conseil de l'Europe dans ses efforts pour garantir les normes les plus élevées en matière de démocratie et de primauté du droit, devraient constituer la base de nouvelles formes de coopération avec une Union européenne en voie d'élargissement.
3. L'Assemblée parlementaire a toujours été à l'avant-garde en matière de réflexion sur les nouveaux projets politiques européens et sur le rôle que le Conseil de l'Europe devrait y jouer. En janvier 1999, elle a adopté la Résolution 1177 «Construire la grande Europe sans clivages», la Résolution 1178 «Projet politique européen» et la Recommandation 1394 «Europe: un projet continental», dans le cadre du suivi du deuxième Sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement et le rapport subséquent du Comité des sages sur le rôle du Conseil de l'Europe.
4. La Convention de l'Union européenne offre une occasion de renforcer les mécanismes juridiquement contraignants de protection des droits de l'homme au sein de l'Union. L'amélioration de cette protection à la fois dans l'Union européenne et dans le reste de l'Europe passe par l'adhésion de l'Union européenne/de la Communauté européenne à la Convention européenne des Droits de l'homme, de manière à créer un mécanisme juridique unique, également applicable à toutes les autorités étatiques et autres en Europe qui exercent une compétence touchant aux droits protégés par la Convention.
5. L'Union européenne et le Conseil de l'Europe représentent deux moyens distincts, mais se renforçant mutuellement, de parvenir à une unité toujours plus grande entre les pays européens. Le Conseil de l'Europe, avec sa composition paneuropéenne, son expérience et ses réalisations en matière de droits de l'homme, d'institutions démocratiques, de prééminence du droit, de protection des minorités et de pouvoirs locaux et régionaux, offre une plate-forme privilégiée pour le dialogue et la coopération aux niveaux parlementaire et intergouvernemental entre tous les Etats européens, qu'ils soient ou non membres de l'Union européenne, et l'Union européenne elle-même.
6. Les acquis du Conseil de l'Europe en matière d'activités normatives dans les domaines de la démocratie, de la prééminence du droit et des droits et libertés fondamentaux devraient être considérés comme des jalons vers le grand projet politique européen, et la Cour européenne des Droits de l'homme devrait être reconnue comme un pilier judiciaire essentiel de toute architecture future.
7. Le Conseil de l'Europe a prouvé récemment qu'il était capable de répondre à la menace du terrorisme, au niveau européen et au niveau mondial, par le partage, la promotion et la protection des valeurs démocratiques et par la compréhension entre les cultures. Le Conseil de l'Europe a la composition et les outils nécessaires pour agir activement dans ce domaine et pour mettre en œuvre

les programmes appropriés. Il constitue une excellente plate-forme pour un dialogue interculturel et inter-religieux.

8. Le Conseil de l'Europe possède une grande expérience dans la coopération avec l'OSCE aux niveaux gouvernemental et parlementaire, incluant des opérations sur le terrain et l'observation d'élections. Cet avantage pourrait être utilisé dans la redéfinition de cette coopération au sein de la nouvelle architecture institutionnelle européenne.

9. Dans la construction d'une Europe démocratique, stable, pacifique et prospère, toutes les institutions paneuropéennes et sous-régionales doivent se compléter et coopérer efficacement.

10. L'Assemblée demande à l'Union européenne et aux Etats candidats :

*a.* de considérer le Conseil de l'Europe comme un partenaire actif dans la stratégie de pré-adhésion de l'Union européenne grâce à son vaste arsenal juridique consacré au régime démocratique, à la protection des droits de l'homme et des minorités, notamment en utilisant pleinement la procédure de suivi de plus en plus efficace du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les obligations et engagements contractés par les Etats membres ;

*b.* de mettre à profit l'expérience acquise par les membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, seule assemblée interparlementaire véritablement paneuropéenne où tous les parlements nationaux européens seront bientôt représentés, dans les travaux de la conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne et des pays candidats (COSAC).

11. L'Assemblée invite l'Union Européenne / la Communauté européenne à adhérer à la Convention européenne des Droits de l'homme et contribuer ainsi à la création d'un mécanisme juridique unique de protection des droits de l'homme, également applicable à tous les Etats européens et autres instances qui exercent une compétence touchant aux droits protégés par la Convention.

12. A cet effet, l'Assemblée invite la Convention à veiller à ce que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne vise à compléter la Convention européenne des Droits de l'homme et à en renforcer l'efficacité.

13. L'Assemblée considère que les conventions du Conseil de l'Europe, que les Etats membres peuvent ou doivent ratifier, constituent un cadre juridique pour l'ensemble du continent européen, et que celui-ci définit les normes relatives à la dignité humaine, à la démocratie, à la cohésion sociale, à l'identité culturelle, à la vie quotidienne et aux médias. Elles peuvent être renforcées par des protocoles additionnels et mises en oeuvre en droit interne. L'Assemblée appelle la Convention à soutenir ce processus plutôt qu'à le fragiliser par l'introduction d'un cadre juridique distinct pour l'Union européenne.

14. L'Assemblée engage les institutions de l'Union européenne à examiner les possibilités de participer davantage aux travaux du Conseil de l'Europe, dans tous les domaines pertinents et à tous les niveaux institutionnels appropriés et renforcer la coopération financière avec le Conseil de l'Europe ;

15. L'Assemblée invite la Commission de l'Union européenne à étudier minutieusement les mesures qui conduiraient à la mise en place d'un ordre juridique européen cohérent en incorporant les principaux instruments normatifs du Conseil de l'Europe dans le système juridique de l'Union européenne ou, inversement, en adhérant aux instruments juridiques les plus importants du Conseil



de l'Europe ;

16. L'Assemblée invite le Parlement européen à poursuivre et améliorer la coopération avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe aux différents niveaux (groupes politiques, bureaux, commissions), sur la base de la reconnaissance des valeurs et intérêts communs, d'une façon efficace et pragmatique. Il convient d'envisager la création d'une commission mixte, ainsi que la participation active du Parlement européen à l'APCE ;

17. L'Assemblée invite le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à suivre de près les travaux de la Convention mise en place au Sommet de Laeken, à évaluer son impact potentiel sur les activités du Conseil de l'Europe, à présenter de la façon la plus appropriée les réalisations du Conseil de l'Europe à la Convention, notamment dans les domaines où cela pourrait s'avérer nécessaire, et à tenir l'Assemblée parlementaire régulièrement informée de l'état d'avancement des travaux;

18. L'Assemblée invite la Convention à prendre conscience que le Conseil de l'Europe est une institution permettant aux Etats qui resteront en dehors de l'Union européenne de participer au projet européen, évitant ainsi la création de nouveaux clivages et un sentiment d'exclusion chez les membres du Conseil de l'Europe n'appartenant pas à l'Union européenne.

19. L'Assemblée appelle la Convention à éviter tout double emploi et toutes activités parallèles de l'Union européenne qui ruinerait le travail du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) qui est le seul organe pan-européen ayant pour vocation de promouvoir les structures démocratiques locales et la coopération transfrontalière.

20. L'Assemblée invite les Etats membres du Conseil de l'Europe à tenir pleinement compte de l'acquis de l'Organisation en matière d'activités normatives dans les domaines de la démocratie, de la prééminence du droit et des droits et libertés fondamentaux ainsi que de ses atouts politiques lorsqu'ils établissent les programmes d'activités des institutions européennes auxquelles ils participent, afin d'éviter les chevauchements et d'œuvrer avec une efficacité maximale à la construction de l'Europe du futur.

## **II.           Projet de recommandation**

L'Assemblée rappelle sa Résolution ... (2002) sur l'avenir de la coopération entre les institutions européennes et recommande au Comité des Ministres d'organiser un troisième sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à une date bien choisie avant la conférence intergouvernementale de l'Union européenne, en vue de donner un nouvel élan politique au plus haut niveau à l'Organisation, de mieux prendre en compte les besoins politiques de ses Etats membres et de redéfinir ses relations avec les autres institutions européennes.

### III. Exposé des motifs par le rapporteur

#### I. Introduction

1. Une fois de plus, en 2001, les valeurs universelles des droits de l'homme, de la prééminence du droit et de la démocratie ont été remises en cause, montrant la nécessité, tant au niveau européen que mondial, d'exprimer, de partager, de promouvoir et de protéger des valeurs communes et de renforcer un dialogue multiculturel et inter religieux juste et durable.
2. J'appuie fermement le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Walter Schwimmer, lorsqu'il réaffirme que « dans nos mémoires, l'année 2001 restera profondément marquée par la date du 11 septembre. Ces attaques terroristes auraient pu affaiblir nos convictions. Elles ont, au contraire, renforcé les valeurs universelles des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie qui sont celles du Conseil de l'Europe ».
3. Au sein de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, les représentants démocratiquement désignés de 43 pays travaillent de concert. Ils apportent une contribution essentielle à l'évolution démocratique de l'Europe de l'Est et à son processus de transition. Même après l'élargissement de l'Union européenne, près de la moitié des Etats européens continueront de coopérer dans le cadre du Conseil de l'Europe, et resteront en dehors de l'Union européenne. Certains d'entre eux choisiront de limiter leur adhésion à une seule communauté d'Etats démocratiques : celle du Conseil de l'Europe.
4. Encore une fois, après 2001, le paysage institutionnel européen se trouve à un tournant important. Par exemple, la perspective de l'élargissement crée un défi formidable pour l'Union européenne et son cadre structurel est actuellement examiné de très près. D'autres organisations, à vocation paneuropéenne potentielle ou déjà établie, telles que le Conseil de l'Europe, subiront le contre-coup de ce changement et il n'y a pas lieu d'être surpris d'avoir à se livrer à un exercice d'introspection.
5. Le Conseil de l'Europe devrait devenir la conscience de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme, des droits des minorités et du fonctionnement démocratique. A cet effet, le Conseil de l'Europe doit adopter des positions politiques concrètes et explicites. Des initiatives plus politiques et moins diplomatiques s'imposent. Le Conseil de l'Europe devrait élaborer plus avant ses dispositifs de contrôle et de suivi pour garantir l'efficacité de ses instruments normatifs. Il devrait donner à ses Etats membres de grandes orientations politiques plus faciles à mettre en œuvre dans le cadre des législations nationales.
6. *Les membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe occupent une position sans équivalent et ont en fait une double mission.* Dès lors, ils devraient mieux informer les parlements nationaux des questions politiques traitées au sein de l'Organisation. En tant qu'instance intergouvernementale, le Conseil de l'Europe se montre trop hésitant lorsqu'il défend ses positions. Là encore, c'est aux membres de l'Assemblée parlementaire de s'employer davantage à porter leurs conclusions politiques devant leurs parlements respectifs et à y organiser des débats sur les conséquences des décisions du Conseil de l'Europe sur le plan national et régional. De pair avec une organisation plus efficace du service de la presse et des relations publiques, ceci pourrait d'ores et déjà faire réellement la différence.

7. L'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe est à l'avant-garde en matière de réflexion sur l'architecture institutionnelle de l'Europe et sur le rôle que le Conseil de l'Europe devrait y jouer. Ces dernières années, le Conseil de l'Europe a largement contribué aux deux Sommets des Chefs d'Etat et de gouvernement, en 1993 et 1997, il a procédé à une analyse minutieuse du rapport de 1998 du Comité des Sages et a adopté, en janvier 1999, une série de textes, qui préconisent respectivement un rôle prééminent pour le Conseil de l'Europe (Recommandation 1394(99)<sup>1</sup>), soulignent l'importance de la dimension parlementaire (Résolution 1178(99)<sup>2</sup>), et proposent une définition claire des priorités du Conseil de l'Europe (Résolution 1177(99)<sup>3</sup>).
8. En janvier 2000, un groupe de parlementaires a déposé une proposition de résolution sur « l'architecture européenne du XXI<sup>e</sup> siècle » (Doc. 8639), afin de poursuivre et d'approfondir la discussion déjà engagée. Leur motivation était double:
  - a. au début du 21<sup>ème</sup> siècle, il est improbable que de si nombreuses organisations paneuropéennes, dont les activités sont souvent similaires ou se chevauchent continuent à fonctionner sans modification;
  - b. si des organisations moins nombreuses et différentes sont amenées à occuper le devant de la scène, il importe que le Conseil de l'Europe "prenne l'initiative de se forger son image et de la fonder sur ses propres valeurs, sinon il risque de se voir imposer une solution par d'autres.
9. Sans partager nécessairement l'approche défaitiste contenue dans cette dernière phrase, il convient toutefois de remercier les auteurs de ce document d'avoir apporté de nouveaux éléments de réflexion, dans la perspective notamment de la prochaine conférence intergouvernementale de l'Union européenne et du processus d'élargissement déjà amorcé.
10. J'estime, néanmoins, que le Conseil de l'Europe n'est pas seulement une « antichambre » de l'Union européenne. Au contraire, depuis qu'existent les « critères de Copenhague » pour les futurs membres de l'Union européenne, il prend une part active à la stratégie de pré-adhésion de l'Union. D'ailleurs, de par son vaste arsenal juridique consacré à la protection des droits de l'homme, aux minorités, au régime démocratique et à la paix sociale, l'Organisation joue un rôle clé dans la consolidation des institutions démocratiques des Etats membres et constitue donc un pilier de la construction européenne. Ce rôle pourrait toutefois être davantage mis en valeur et encouragé par une volonté politique et des mesures énergiques.
11. Lorsque nous nous intéressons à la structure des institutions européennes, notre but n'est pas d'intervenir dans les affaires intérieures de l'Union européenne, ni d'émettre un jugement sur ses choix politiques. Le débat fondamental que ce document vise à susciter porte sur la position du Conseil de l'Europe vis-à-vis de l'Union européenne et d'autres institutions politiques, telles que l'OSCE. Ce faisant, il est inévitable que nous abordions des questions d'intérêt général pour toute l'Europe ou pour un groupe d'Etats membres. Les relations futures avec les autres organisations seront elles aussi étroitement liées aux structures du Conseil de l'Europe et aux activités de l'Assemblée Parlementaire. Les objectifs de l'OSCE concordent dans les grandes lignes avec ceux du Conseil de l'Europe.

---

<sup>1</sup> "Europe: un projet continental"

<sup>2</sup> "Projet politique européen"

<sup>3</sup> "Construire la Grande Europe sans clivages (Avis sur le rapport du Comité des Sages)"

La différence tient à l'absence de structure juridique formelle de l'OSCE, mais celle-ci se sert peut-être mieux de sa position politique, ce qui est dû notamment à l'intérêt que lui portent les Etats-Unis. L'OSCE est en effet l'une des organisations qui offrent aux Etats-Unis une position d'influence en Europe. Il faut assurément déplorer à cet égard que jusqu'ici les Etats-Unis n'ont pas fait usage de leur statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe à bon escient.

## II. L'idée de cercles concentriques

12. Si l'on considère que l'adhésion à l'Union européenne, au Conseil de l'Europe et à l'OSCE peut s'exprimer en cercles concentriques, on pourrait imaginer que la coopération puisse s'organiser de la même manière, le cercle intérieur représentant le niveau le plus élevé d'intégration auquel les Etats membres aspirent.
13. Une évaluation précise des différents scénarios de la coopération passe par un examen réaliste de la situation actuelle. Toutefois, avant de formuler des propositions ou de suggérer de nouvelles possibilités, il est bon de voir ce qu'il est réaliste d'attendre ou improbable de réaliser. S'il est acceptable que les attentes soient élevées au départ, elles doivent néanmoins rester dans des limites contrôlables et réalisables.
14. A cet égard, lors de l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, bien que les arguments avancés alors par l'Assemblée aient été absolument justes, il était évident, pour des raisons politiques, que le fait de demander à l'Union européenne de se limiter à signer la Convention européenne des Droits de l'homme était voué à l'échec puisque les responsables de l'Union européenne étaient résolument engagés à donner une dimension « droits de l'homme et droits sociaux » à l'Union européenne. Il convient toutefois de souligner que cet engagement ne remet absolument pas en question et n'annule pas la demande que l'Assemblée Parlementaire a faite à l'Union européenne d'adhérer à la Convention.
15. De même, des commentaires ont été exprimés dernièrement selon lesquels l'OSCE a étendu son champ d'action pour y inclure des questions relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, empiétant de ce fait sur le territoire du Conseil de l'Europe. Il convient de rappeler que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) est l'aboutissement de la Conférence d'Helsinki et de son Acte final qui comprenait une corbeille spéciale consacrée aux droits de l'homme. Ces derniers ont donc été un aspect important des travaux de l'Organisation dès sa création et continueront probablement de l'être.
16. Il nous faut donc d'une part reconnaître le fait qu'aucune organisation européenne ne peut ignorer la dimension « droits de l'homme » dans ses activités et son développement. Et, d'autre par, il nous faut admettre le haut degré d'expérience et de compétence du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Il est unanimement reconnu que le Conseil de l'Europe est l'Organisation de référence pour la fixation de normes relatives aux droits de l'homme en Europe.
17. S'agissant de l'idée d'une constitution européenne, il y a lieu de rappeler que cette idée n'est pas étrangère à notre Organisation. Déjà en 1950, lorsque la République fédérale d'Allemagne a signé la Convention européenne des Droits de l'homme, le Professeur Walter Hallstein avait déclaré qu'un jour un accord sur la teneur des droits de l'homme et

des libertés fondamentales pourrait servir de base à une constitution européenne. A la fin des années 90, la commission d'alors sur les relations avec les parlements nationaux avait chargé le Professeur Rausseau de réaliser une étude sur une « Constitution européenne ».

18. La « Convention » mise en place au Sommet de Laeken, sous la présidence de M. Giscard d'Estaing vient juste de commencer ses travaux et il est fort probable qu'elle ouvrira la voie à une réforme institutionnelle et à une constitution pour l'Union européenne. Avec sa longue expérience, le Conseil de l'Europe devrait suivre ce travail de très près et y être naturellement associé d'une manière ou d'une autre. Il ne s'est pas vu accorder le statut d'observateur, mais pourrait néanmoins apporter une contribution précieuse à travers un certain nombre de membres de l'Assemblée parlementaire qui siégeront à la Convention au sein de leurs délégations nationales. L'on pourrait également envisager la tenue de réunions spéciales de coordination entre les parlementaires. Il faudrait en outre trouver des moyens permettant au Conseil de l'Europe d'apporter ses contributions à la Convention, en particulier en ce qui concerne les droits fondamentaux, notamment la coopération entre les cours de Strasbourg et du Luxembourg, ainsi que la question cruciale des relations futures entre le Conseil de l'Europe et une union européenne élargie .
19. Quant à notre Organisation, lorsque nous formulons des propositions dans ce domaine, l'Assemblée Parlementaire doit analyser avec précision la réaction de nos gouvernements par rapport aux positions que nous avons prises par le passé dans les textes adoptés. Par exemple, la Réponse<sup>1</sup> du Comité des Ministres à la Recommandation 1394 (1999) sur "l'Europe: un projet continental" est éclairante à bien des égards. Si le Comité des Ministres partage « l'ambition et l'engagement » de l'Assemblée au sujet de la construction européenne, « il est conscient... que l'unité retrouvée du continent ne peut être durable et se développer que si elle s'inscrit dans un projet politique cohérent dans lequel les efforts des différentes organisations...se renforcent mutuellement ».
20. Par conséquent, le Comité des Ministres ne présente pas une vision spécifique de la raison d'être du Conseil de l'Europe. De plus, le Comité des Ministres déclare qu'il n'est pas en mesure d'aller jusqu'à considérer le Conseil de l'Europe comme un « cadre ...pour répondre aux enjeux planétaires du troisième millénaire ». Par contre, le Comité des Ministres tient à réaffirmer "la très grande importance qu'il attache à la complémentarité et à la coordination des efforts entre le Conseil de l'Europe et ses principaux partenaires dans le cadre européen". La tentation est forte d'interpréter cette déclaration, combinée à l'absentéisme croissant des Ministres lors des réunions au niveau ministériel et au budget en stagnation, comme un moyen de minimiser le rôle politique de l'Organisation dans son propre droit.
21. Une question qui a souvent été soulevée à propos de la coopération avec les institutions européennes est celle du partage du travail. Là aussi, un grand nombre de tentatives sérieuses visant à répartir les activités par thèmes ont échoué. Nous devons nous employer à traduire dans les faits la complémentarité que nous proclamons si souvent. Nous devons évidemment garder à l'esprit le fait que la qualité de membre de l'Union européenne impose l'obligation d'agir en conformité avec les traités. En ce qui concerne les activités de l'Assemblée, ces derniers temps la coopération s'est améliorée avec le Parlement européen, au niveau des groupes politiques et des Présidents et à l'occasion de réunions communes ad hoc et de conférences au niveau des commissions. Nous devons nous employer non pas à établir des règles rigides pour la coopération, mais à développer

<sup>1</sup> Réponse adoptée par le Comité des Ministres le 23 avril 2001

concrètement toutes les modalités de communication et les activités communes qui puissent être envisagées.

### III. Quels sont les atouts du Conseil de l'Europe ?

22. Il me semble préférable de mettre en avant les domaines dans lesquels le Conseil de l'Europe pourrait être plus efficace et jouer un rôle déterminant pour « construire une grande Europe sans clivages », comme le mentionne fort à propos la Résolution 1177(99) de l'Assemblée plutôt que de regarder ce que d'autres font ou de formuler des critiques déguisées à l'égard des institutions partenaires. Les chances que nous avons d'améliorer les réalisations du Conseil de l'Europe déjà remarquables, sont bien plus grandes que celles d'entreprendre un programme général de rationalisation et de coordination. Cela ne signifie pas, bien sûr, que nous ne devons pas poursuivre le dialogue avec nos organisations partenaires avec lesquelles nous partageons des valeurs communes et exécutons des projets en commun.
23. Je suis fermement convaincu que l'élargissement et l'approfondissement de l'Union européenne d'une part, et le renforcement du Conseil de l'Europe d'autre part, ne se situent pas à des antipodes. Au contraire, l'existence du Conseil de l'Europe:
  - a. diminue le sentiment d'exclusion que pourraient ressentir les Etats membres qui ne sont pas encore membres de l'Union européenne et ceux qui n'ont pas l'intention de le devenir;
  - b. donne aux Etats candidats à l'adhésion l'assurance qu'ils sont sur la bonne voie et avancent vers l'Union européenne au rythme voulu .
24. Non moindre est l'argument selon lequel au 21<sup>ème</sup> siècle l'inclusion dans l'Europe ne doit pas se mesurer uniquement à l'aune de l'appartenance à l'Union européenne.
25. La présence de la Fédération de Russie au Conseil de l'Europe est un facteur politique indispensable du nouveau dialogue européen entre partenaires égaux et animés d'un même esprit sur tout le continent. Les structures flexibles et le dynamisme de l'Assemblée Parlementaire sont un atout qu'il faut pleinement utiliser. Une bonne illustration en est fournie par la pression importante qui est placée sur la Russie en relation avec le conflit en Tchétchénie. Bien que le Comité des Ministres ait traité cette question avec une certaine passivité, l'action combinée du Conseil de l'Europe, les initiatives du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et du Commissaire aux Droits de l'homme ont contribué dans une large mesure à mettre en place un mécanisme des droits de l'homme en Tchétchénie ; le groupe de travail mixte sur la Tchétchénie réunissant des membres de la Douma d'Etat de Russie et des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a lui-aussi joué un rôle déterminant dans la recherche d'une solution politique.
26. Je suis fermement convaincu que les attaques terroristes du 11 septembre ont été un tournant important, qui a amené, au niveau mondial, la nécessité d'un partage, de la promotion et de la protection des valeurs démocratiques et d'une compréhension entre les cultures. Le Conseil de l'Europe a les outils nécessaires pour agir activement dans ce domaine et je crois comprendre que, sous l'impulsion de l'Assemblée Parlementaire et du Secrétaire général, le Comité des Ministres est prêt à lancer de nouveaux programmes dans ce sens. Du côté de l'Assemblée, nous devrions être également prêts à renforcer davantage le dialogue avec les pays non membres, en particulier, les pays musulmans riverains de la

Méditerranée. C'est dans ce contexte qu'il y a lieu d'apprécier et de souligner les travaux menés depuis 1991, par le Centre pour l'interdépendance et la solidarité mondiales du Conseil de l'Europe, (Centre Nord-Sud), à Lisbonne.

27. Plusieurs pays bénéficient du statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe et plusieurs Parlements jouissent de ce statut auprès de l'Assemblée Parlementaire ; d'autres encore souhaiteraient obtenir ce statut qui, sans nul doute, permet d'intensifier le dialogue politique: néanmoins, l'adoption récente par l'Assemblée Parlementaire de la Résolution 1253 (2001), la Recommandation 1522 (2001) et de la Directive 574 (2001) sur « l'abolition de la peine de mort dans les pays ayant un statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe » a clairement établi les limites à l'octroi de ce statut.
28. Outre les organes du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres et l'Assemblée Parlementaire, la Cour européenne des Droits de l'homme créée par la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est un des atouts majeurs de notre Organisation. Le mécanisme international de protection des droits de l'homme, prévu par la Convention permet à toute personne relevant de la juridiction d'un Etat membre de bénéficier d'un niveau de protection en matière de droits et libertés fondamentaux unique au monde. D'autre part, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) joue un rôle essentiel dans le renforcement des structures de la démocratie locale et les réseaux de coopération transfrontaliers en tant qu'éléments indispensables à la stabilité et à l'instauration de la confiance en Europe.
29. L'existence d'organes spécialisés au sein du Conseil de l'Europe, tels que la Banque de développement, le Bureau du Commissaire aux Droits de l'homme, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) , le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) et le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), tous conçus pour promouvoir les valeurs de la démocratie, des droits de l'Homme, de la cohésion sociale, de la non-discrimination, de la lutte contre la corruption, le racisme et les traitements inhumains ou dégradants confèrent une valeur ajoutée aux travaux de notre Organisation.
30. A titre d'exemple, la Commission de Venise, par son rôle actif dans la transition vers une démocratie en Europe orientale, a gagné une notoriété sur le plan international. L'Assemblée a d'excellentes relations de travail avec la Commission de Venise et peut solliciter son avis juridique sur des questions délicates. Très récemment, suite à la Recommandation 1264(01) de l'Assemblée sur le « code de bonne conduite en matière électorale », la Commission de Venise a créé un groupe de travail qui comprend des représentants de l'Assemblée. Une coopération intensifiée verra donc le jour dans le domaine de l'observation électorale qui est devenue une activité importante au cours de la dernière décennie.

#### **IV. Quelques suggestions de coopération future des institutions européennes**

31. On trouvera ci-après une liste incomplète et non exhaustive d'idées qu'il convient d'examiner plus avant, si possible de reformuler et d'enrichir par les contributions des membres.
  - a. Le Conseil de l'Europe est un des piliers de l'Europe fondé sur les valeurs universelles des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie. Ses principes fondamentaux et sa



raison d'être sont constamment remis en cause. Dans l'intérêt de la préservation de ces valeurs sur tout le continent, certaines réalisations du Conseil de l'Europe – tout en étant susceptibles de modification - devraient être considérées comme normatives et être reconnues dans l'architecture institutionnelle de l'Europe : il s'agit de la Convention européenne des Droits de l'homme et de la Cour européenne des Droits de l'homme de Strasbourg.

- b. De même, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe reste la seule assemblée interparlementaire propre à l'Europe, et sera bientôt représentative de tous les parlements nationaux européens. A cet égard, l'Assemblée incarne la véritable « dimension démocratique » de l'Europe. Il nous faut étudier comment cet atout du Conseil de l'Europe – son Assemblée parlementaire – pourrait être appliqué à l'Union européenne en voie d'élargissement. La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne et des pays candidats (COSAC), par exemple, pourrait tirer profit des contributions de membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) .
- c. Toutes les institutions européennes ressentent de plus en plus le besoin de renouveau et d'adaptation. Le paysage politique et social a profondément changé, mais les méthodes de travail restent les mêmes.
- d. Toutes les institutions européennes ressentent de plus en plus le besoin d'une coopération fondée sur l'efficacité, le respect mutuel et la reconnaissance des compétences, des valeurs ajoutées et des limites. Le chevauchement, la duplication des efforts voire même la concurrence n'ont pas leur place dans ce contexte où il faudrait développer l'idée de cercles concentriques partageant le même centre.
- e. La coopération doit aller au-delà de la simple expression de valeurs et de principes communs. La coopération, l'organisation en réseaux et la coordination entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne et d'autres institutions politiques, telles que l'OSCE doivent se concrétiser et être visibles. La coopération devrait être axée sur des projets ciblés répondant aux besoins spécifiques d'un Etat membre ou d'un groupe d'Etats membres.
- f. Le Conseil de l'Europe possède un autre atout : sa procédure relativement récente et de plus en plus efficace de suivi des obligations et engagements contractés par les nouveaux Etats membres lors de leur adhésion. L'examen approfondi par l'Assemblée parlementaire, le Comité des ministres et le CPLRE des progrès accomplis par ces Etats pour répondre aux normes du Conseil de l'Europe en matière de démocratie, de respect des droits de l'homme et d'Etat de droit constitue une source documentaire d'une valeur inestimable sur les pays concernés. A cette vaste procédure de suivi (très complète) du Conseil de l'Europe prennent part bien sûr les 15 Etats membres de l'Union européenne ; elle sert aussi au Parlement européen , au Conseil et à la Commission de l'Union européenne dans leur évaluation des progrès accomplis dans les pays candidats. Il serait encourageant pour le Conseil de l'Europe et instructif pour l'opinion publique de reconnaître officiellement cette « complémentarité politique ».
- g. Le Conseil de l'Europe a récemment acquis une expérience très précieuse sur le terrain. En tout cas, le fait que les organisations susmentionnées coopèrent efficacement dans des situations concrètes, notamment dans les zones de conflits, donne matière à réflexion.

- h. Le Comité des ministres examine actuellement une proposition concernant la tenue d'un troisième sommet de chefs d'Etats et de gouvernements. L'Assemblée qui avait lancé le premier sommet à Vienne (1993) et résolument soutenu le deuxième à Strasbourg (1997) se doit d'apporter également son appui à cette nouvelle proposition. Un troisième sommet serait particulièrement bienvenu en 2003, lorsque l'Organisation achèvera son élargissement. Le Sommet imprimerait un nouvel élan politique au plus haut niveau pour l'avenir de l'Organisation.

*Commission chargée du rapport* : commission des questions politiques

*Renvoi en commission* : Doc. 8639, Renvoi 2481, 03.04.00; Doc. 9241, Renvoi 2656, 28.09.01

*Projets de résolution et de recommandation* adoptés à l'unanimité par la commission 28 mai 2002

*Membres de la commission* : Jakic (Président), Baumel (Vice-Président), Feric-Vac (Vice-Présidente), Spindelegger (Vice-Président), Aliyev (remplaçant : Seyidov), Andican, Arzilli, Atkinson, Azzolini, Bakoyianni (remplaçant : Liapis), Bársony (remplaçant : Eörsi), Behrendt (remplaçante : Lörcher), Berceanu, Bergqvist, Bianco (remplaçante : de Zulueta), Björck, Blaauw, Blankenborg, Bühler, Cekuolis (remplaçant : Olekas), Clerfayt, Daly, Diaz de Mera, Dreyfus-Schmidt, Durrieu, Frey, Glesener, Gligoroski, Gönül, Gross, Henry, Hornhues, Hovhannisyan, Hrebenciuc, Iwinski, Judd, Karpov, Kautto, Klich, Koçi, Lloyd, Loutfi, Margelov (remplaçant : Popov), Martinez-Casan, Medeiros Ferreira, Mignon, Mota Amaral, Mutman, Naudi Mora, Neguta, Nemcova, Oliynyk, Paegle, Pangalos, Pourgourides, Prentice, Prisacaru, de Puig, Ragnarsdottir, Ranieri, Rogozin, Schloten, Severinsen, Stepová, Surjan, Timmermans (remplaçant : van der Linden), Toshev, Udovenko, Vakilov, Vella, Voog, Weiss (remplaçant : Svec), Wielowieyski, Wohlwend, Wurm, Yarygina (remplaçant : Nazarov), Zacchera (remplaçant : Malgieri), Ziuganov (remplaçant : Slutsky), Zhvania.

*N.B. Les noms des membres qui ont pris part à la réunion sont imprimés en caractères italiques*

*Secrétaires de la commission* : M. Perin, M.Chevtchenko, Mme Entzminger