

BEGELEIDENDE NOTA

van:	het secretariaat
aan:	de Conventie
Betreft:	Nota van de Raad van Europa, doorgezonden door de heer Jacques Santer, lid van de Conventie

De secretaris-generaal van de Conventie heeft van de heer Jacques Santer, lid van de Conventie, de in de bijlage opgenomen nota van de Raad van Europa ontvangen, waarop de heer Santer de aandacht van de leden van de Conventie wenst te vestigen.



Convention sur l'avenir de l'Europe

Contribution du
Secrétaire Général du Conseil de l'Europe,
Monsieur Walter Schwimmer

800 MILLION EUROPEANS

Associer la Grande Europe à la réponse aux questions fondamentales de Laeken

La présente note a pour but de suggérer aux membres de la Convention, à un stade précoce de leurs travaux, comment le Conseil de l'Europe peut contribuer à l'étude de certaines questions clés de la Déclaration de Laeken, à savoir:

- ❶ par l'établissement de la future Union européenne sur les bases solides des instruments et institutions existants du Conseil de l'Europe ;
- ❷ par l'adhésion de la CE/UE à la Convention européenne des droits de l'homme en Europe ;
- ❸ par la mise au point de réponses paneuropéennes aux grands défis (terrorisme, crime organisé, trafic de stupéfiants et traite des êtres humains, etc.) ;
- ❹ par l'utilisation du Conseil de l'Europe comme cadre pour la politique étrangère de l'Union européenne à l'égard de ses voisins immédiats.

Etablissement de l'Europe sur des bases solides de liberté et de partenariat sur un pied d'égalité

1.1 Valeurs et principes communs

Créé en 1949 en vue «de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun», le Conseil de l'Europe unit actuellement 44 états européens dans le respect commun des valeurs et principes de la démocratie pluraliste, des droits de l'homme et de l'état de droit, à savoir tous les états membres de l'Union européenne et les pays candidats ainsi que les autres états européens qui sont acquis au même concept d'une société démocratique.

1.2 OBJECTIF COMMUN

Le Conseil de l'Europe partage avec l'Union européenne l'objectif de construire une Europe pacifique, stable, démocratique et prospère.

1.3 Elargissement paneuropéen

L'Union européenne se prépare à l'élargissement le plus ambitieux de son histoire et tous les états candidats sont, à juste titre, des partenaires à part entière dans les discussions sur l'avenir de l'Union dont ils deviendront membres. Le Conseil de l'Europe a presque achevé son propre élargissement pour devenir une organisation vraiment paneuropéenne. D'ici l'année prochaine, tous les états européens, à l'exception du Bélarus – où une réforme démocratique est encore nécessaire – en seront membres.

1.4 Partenariat avec l'Union européenne

Les critères politiques énoncés par le Conseil européen en 1993 à Copenhague ont été modelés sur ceux mis au point par le Conseil de l'Europe au cours de son processus d'élargissement. Par ailleurs, ces dernières années, le partenariat entre le Conseil de l'Europe et la Commission européenne s'est considérablement développé et englobe désormais l'assistance commune aux candidats sur la voie de l'adhésion à l'Union européenne, notamment dans les domaines de la création de cadres institutionnels, la justice et les affaires intérieures.

1.5 Tous les états européens sur un pied d'égalité

Même après l'achèvement du processus d'élargissement actuellement en cours, presque la moitié des états d'Europe restera hors de l'Union européenne. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe continuera d'être la seule organisation véritablement européenne au sein de laquelle tous les états européens coopèrent sur un pied d'égalité.

1.6 Utilisation optimale des structures existantes

La construction de la future Union européenne élargie doit se faire de préférence sur des bases solides, sur les cadres et institutions juridiques existants. Laeken offre une occasion unique d'assurer une architecture cohérente d'institutions européennes interdépendantes. Etudier comment l'Union européenne – qui est l'élément central de la construction européenne – peut tirer le meilleur parti des structures existantes devrait être une des tâches stimulantes de la Convention.

Adhésion de la CE/UE de la Convention européenne des Droits de l'Homme dans le cadre d'une approche cohérente de la protection efficace des droits de l'homme en Europe

2.1 Protection de 800 millions d'Européens

Le Conseil de l'Europe est l'initiateur des principales conventions européennes en matière de droits de l'homme, et en premier lieu de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH). Les droits et libertés énoncés dans cette dernière sont communs à tous les états européens et son mécanisme de contrôle international assure une protection à 800 millions d'Européens. Il est significatif que la CEDH ait été le principal point de référence pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'UE en ce qui concerne les dispositions relatives aux droits de l'homme. Les droits sociaux et économiques mis au point au sein de l'Union ont été influencés par la Charte sociale européenne et la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe.

2.2 Adhésion à la Convention européenne des Droits de l'Homme

C'est pourquoi je me félicite du fait que la déclaration de Laeken ait inscrit la question de l'adhésion de la CE/UE à la CEDH à l'ordre du jour de cette Convention. Il est justifié de la comparer à la question de l'incorporation dans les traités de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne parce que ces questions vont de pair. L'adhésion à la CEDH a été préconisée à plusieurs reprises par la Commission européenne¹ et le Parlement européen². C'est pourquoi Laeken offre à la Convention une occasion unique d'instaurer un mécanisme cohérent pour la protection des droits fondamentaux dans toute l'Europe.

2.3 Pourquoi l'adhésion est-elle si importante?

Tout d'abord, elle est vitale si l'on veut assurer la cohérence et la sécurité juridique entre les systèmes juridiques de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits fondamentaux. En effet, dans l'application du droit communautaire, les états membres sont tenus, à la fois, par le droit communautaire *et* par la CEDH. Toutefois, cela risque d'entraîner de véritables problèmes si la Communauté elle-même n'est pas elle aussi juridiquement liée par la CEDH et si son action n'est pas assujettie au même contrôle de la part de la Cour européenne des Droits de l'Homme que celui applicable à l'action des états membres de l'Union européenne pris individuellement. Eviter des divergences d'interprétation des droits fondamentaux en Europe est donc essentiel pour les organes législatifs, les gouvernements et les tribunaux des états membres de l'Union, comme cela l'est évidemment pour le citoyen individuel. C'est l'adhésion qui permet d'y parvenir au mieux.

2.4 Accroître la responsabilité juridique

De plus, en étendant à l'Union européenne le mécanisme de contrôle *externe* de la CEDH auquel les états membres sont déjà assujettis, l'adhésion donnerait à l'action des institutions de l'Union européenne le même niveau de légitimité, de crédibilité et de responsabilité juridique que celui dont jouissent actuellement les autorités des états membres.

¹ Communication de la Commission concernant l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du 19.10.1990, SEC(90)2087 final; Mémoire sur l'adhésion des communautés européennes à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, adopté par la Commission le 4 avril 1979, *Bulletin de la CE*, sup. 2/79.

² Tout dernièrement dans la Résolution du Parlement européen (A5-0064/2000) sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (Session plénière, 16 mars 2000).

2.5 Pas de subordination entre les Cours

Lors de l'ouverture de l'année judiciaire à Strasbourg le 31 janvier 2000, les présidents de la Cour européenne des Droits de l'Homme et de la Cour de justice des Communautés européennes se sont déclarés favorables à l'idée de l'adhésion à la CEDH. Ils ont conclu qu'il n'était pas question de «subordination» perçue ou réelle entre les deux Cours¹.

2.6 Pas d'obstacles majeurs à l'adhésion

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a demandé aux experts gouvernementaux de procéder à un examen technique des modifications de la CEDH requises pour permettre l'adhésion de la CE/UE. Selon les premiers résultats, il n'y a pas d'obstacles majeurs à l'adhésion qui ne puissent être surmontés avec la volonté politique nécessaire. Un rapport complet est prévu d'ici la fin juin de cette année.

2.7 Un espace juridique commun de la Grande Europe

Comment protéger au mieux, dans l'avenir, les droits fondamentaux dans l'Union européenne est indubitablement une des questions les plus importantes que la Convention devra examiner. Je pense que la Convention conclura que l'adhésion à la CEDH est essentielle pour la protection efficace des droits fondamentaux dans l'Union. Cela permettra également de rapprocher l'Union de ses citoyens en leur octroyant les mêmes voies de recours que celles que la CEDH leur donne au niveau national. L'adhésion de l'UE/CE à la CEDH constituerait un progrès décisif dans la construction d'un espace juridique commun pour la Grande Europe.

¹ On peut trouver le texte du discours sur le site web de la Cour de Strasbourg (<http://www.echr.coe.int>).

Elaboration des réponses paneuropéennes aux grands défis

3.1 Un défi paneuropéen

Nombre de traités conclus au sein du Conseil de l'Europe ont contribué à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, objectif commun de nos institutions. Ils font partie de l'acquis de l'Union européenne sur la base duquel s'est développée une coopération plus étroite au sein de l'Union. Faire face aux défis posés à nos sociétés démocratiques ne peut s'arrêter aux frontières de l'Union européenne. Parmi ces défis figurent:

- la lutte contre le terrorisme ;
- l'action contre la corruption le crime et la traite des êtres humains ;
- la prévention de la toxicomanie et du trafic de stupéfiants ;
- la réponse à la violence ;
- la lutte contre le racisme et la xénophobie.

3.2 Solutions multilatérales

La meilleure façon de prendre des mesures efficaces dans ces domaines ne consiste pas à conclure une série d'accords bilatéraux avec chacun des voisins immédiats de l'Union, mais à adopter des solutions multilatérales paneuropéennes qui s'accordent avec les propres mesures intérieures de l'Union européenne. Les conclusions du Conseil européen de Tampere prévoient, à juste titre, une coopération avec le Conseil de l'Europe en la matière. Nous avons déjà créé une interface efficace entre les activités du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, en particulier grâce à la présence de la Commission européenne dans toutes les structures intergouvernementales, y compris les sessions ministérielles. Un nombre grandissant de conventions et accords du Conseil de l'Europe est ouvert à l'adhésion de la Communauté européenne¹. Nous devrions continuer dans cette voie.

¹ Voir les rapports annuels sur les relations et la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'UE: www.coe.int/sg/e (documents SG/Inf(2002)7 et SG/Inf(2002)12).

Un cadre pour la politique étrangère de l'UE à l'égard de ses voisins immédiats

4.1 Une Europe sans clivages

Cet espace juridique commun qui s'instaure progressivement pour les 800 millions d'Européens vivant dans les frontières du Conseil de l'Europe, de Reykjavík à Vladivostok, constitue une base solide pour notre vision commune de la construction d'une Europe sans clivages et de sa consolidation par un réseau d'institutions interdépendantes.

4.2 Elargissement de l'Article 303 du Traité de la CE

La Convention pourrait offrir son soutien politique à cette tâche commune en recommandant dans sa révision des traités actuels, que l'Union européenne utilise pleinement les structures du Conseil de l'Europe. A cette fin, il semblerait souhaitable non seulement de préserver l'article 303 du Traité de la CE, qui stipule que la *Communauté* établit toutes les formes appropriées de coopération avec le Conseil de l'Europe, mais également d'élargir son champ d'application à toutes les questions relevant de la compétence de l'Union européenne, notamment celles mentionnées dans le cadre des deuxième et troisième piliers actuels.

4.3 Discuter les questions d'intérêt commun sur un pied d'égalité

La Déclaration de Laeken souligne que les relations entre l'Union et les autres états européens qui sont ses voisins immédiats, revêtent une importance particulière aussi bien pour l'Union elle-même que pour ces états. L'Union européenne, avec ses frontières extérieures communes, son marché intérieur et sa liberté de circulation, court le risque de créer un sentiment d'exclusion chez les états qui resteront hors de l'Union pour le moment. Aussi y a-t-il un intérêt commun légitime à disposer d'un lieu de réunion où les représentants de l'ensemble de l'Europe aux niveaux parlementaire, gouvernemental, local ou régional peuvent se rassembler pour discuter de questions d'intérêt commun sur un pied d'égalité – une Europe sans clivages¹. Le Conseil de l'Europe offre un tel cadre. L'Union européenne est déjà un acteur important au sein du Conseil de l'Europe. Il y a néanmoins place pour une participation bien plus active des institutions de l'Union européenne aux divers organes du Conseil de l'Europe, en vue de renforcer le dialogue et la coopération entre les représentants de toute l'Europe.

4.4 Adhésion de l'UE au Conseil de l'Europe?

C'est pourquoi j'invite la Commission européenne à intensifier sa participation au Conseil de l'Europe au niveau du Comité des Ministres et de ses organes subsidiaires. Cela sera dans l'intérêt mutuel des deux partenaires. Cette constatation vaut aussi pour les comités d'experts gouvernementaux. Cela permettrait à l'Union européenne de poursuivre plus avant la récente expérience consistant à étendre les règles de la législation communautaire à l'ensemble de l'Europe, en transposant ces dispositions dans les conventions ou accords du Conseil de l'Europe. L'option politique de l'adhésion future de l'Union au Conseil de l'Europe mérite un examen plus approfondi.

¹ Pour une Grande Europe sans clivages – Déclaration de Budapest du Comité des Ministres (7 mai 1999) à l'occasion du 50^e anniversaire du Conseil de l'Europe.

4.5 Intensification de la coopération parlementaire

Avec ses représentants de 44 parlements nationaux, l'Assemblée parlementaire offre un cadre unique pour la promotion du projet européen commun. La coopération existante avec le Parlement européen peut être encore développée. Les membres de la Commission européenne pourraient s'adresser à l'Assemblée bien plus souvent que ce n'est le cas actuellement.

4.6 Promotion de la politique étrangère et de sécurité commune au sein du Conseil de l'Europe

Le Haut représentant/Secrétaire Général du Conseil de l'UE pourrait s'adresser à intervalles réguliers à l'Assemblée et au Comité des Ministres. Ce serait un moyen de favoriser les synergies entre la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE et le dialogue politique élargi entre toutes les démocraties européennes. Le Conseil de l'Europe offre donc une plate-forme sur laquelle promouvoir la politique étrangère de l'Union européenne à l'égard de ses voisins immédiats.

5

En conclusion

Je suis convaincu que :

- Les instruments et les activités du Conseil de l'Europe peuvent généralement contribuer au processus d'élargissement de l'UE
- Ensemble, nous avons besoin d'une approche cohérente de la protection des droits de l'homme en Europe
- Le Conseil de l'Europe fournit un cadre pour la Grande Europe démocratique

Le Conseil de l'Europe suit avec le plus grand intérêt les plans ambitieux pour l'avenir de l'Union énoncés dans la Déclaration de Laeken et tient à contribuer, aux niveaux intergouvernemental et parlementaire, aux discussions au niveau de la Convention, pendant la réalisation de son important mandat.

J'offre à la Convention tous mes vœux de succès dans sa tâche historique.

Strasbourg, 31 May 2002.



Walter Schwimmer



Les dates clés du Conseil de l'Europe

- **5 mai 1949, Londres**
Dix états (Belgique, Danemark, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suède et Royaume-Uni) signent le Traité de Londres, instituant le Conseil de l'Europe
- **4 novembre 1950, Rome**
Signature de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du Conseil de l'Europe – premier instrument juridique international garantissant la protection des droits de l'homme. Signature de la Convention culturelle européenne, cadre de la coopération du Conseil de l'Europe dans les domaines de l'éducation, de la culture, de la jeunesse et du sport
- **19 mars 1958, Strasbourg**
Les Communautés européennes se réunissent pour la première fois au siège du Conseil de l'Europe, à Strasbourg
- **18 octobre 1961, Turin**
La Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe est signée, pendant de la Convention européenne des Droits de l'Homme en matière de droits économiques et sociaux
- **5 mai 1972, Strasbourg**
Le Comité des Ministres adopte, comme Hymne européen, le prélude de l'« Ode à la joie », de la Neuvième Symphonie de Beethoven
- **29 mai 1986**
La Communauté européenne adopte le drapeau du Conseil de l'Europe
- **8 juin 1989**
L'Assemblée parlementaire crée le statut d'invité spécial, afin de nouer des liens plus étroits avec les parlements des nouveaux états membres en voie de démocratisation
- **6 novembre 1990, Rome**
Un an après la chute du Mur de Berlin, la Hongrie est le premier ancien pays communiste à adhérer au Conseil de l'Europe
- **8-9 octobre 1993, Vienne**
1^{er} Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des états membres du Conseil de l'Europe. Adoption d'une déclaration confirmant la vocation paneuropéenne de l'Organisation et définissant de nouvelles priorités politiques, notamment la protection des minorités nationales et la lutte contre toutes les formes de racisme, de xénophobie et d'intolérance
- **17 janvier 1994, Strasbourg**
Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) est créé par le Comité des Ministres, en remplacement de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe
- **10-11 octobre 1997, Strasbourg**
2^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des états membres du Conseil de l'Europe. Adoption d'une déclaration et d'un plan d'action « pour renforcer la stabilité démocratique dans les états membres ». Création du Bureau du Commissaire aux Droits de l'Homme
- **1er novembre 1998**
Mise en place à Strasbourg de la nouvelle Cour européenne des Droits de l'Homme dans le cadre du Protocole n° 11 à la Convention européenne des Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe
- **4 novembre 2000**
50^e anniversaire de la Convention européenne des Droits de l'Homme
- **24 avril 2002**
La Bosnie-Herzégovine devient le 44^e état membre du Conseil de l'Europe

Conseil de l'Europe, F – 67075 Strasbourg Cedex, Tél +33 3 88 41 20 00, Fax +33 3 88 41 27 81/82/83 <http://www.coe.int> - webmaster@coe.int