



AS/Pol (2010) 27rev¹

28 juin 2010

Fpdoc27rev_10

Commission des questions politiques

L'impact du traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe

Rapporteur : Mme Kerstin LUNDGREN, Suède, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Note sur la visite d'information à Bruxelles (9-10 juin 2010)

¹ Cette note d'information a été rendue publique par décision de la Commission des questions politiques en date du 24 juin 2010.

1. Introduction

1. Je me suis rendue à Bruxelles les 9 et 10 juin 2010 en ma qualité de rapporteur de la Commission des questions politiques sur l'impact du traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe (CdE).

2. Le Bureau de liaison du Conseil de l'Europe avec l'Union européenne (Bureau de Bruxelles) a organisé ma visite avec une grande efficacité. Je tiens à remercier tout particulièrement Monsieur l'Ambassadeur Frøysnes, Directeur du Bureau et Représentant spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, et M. Humbert de Biolley, Directeur adjoint, qui m'ont également accompagnée aux diverses réunions.

3. Cette visite m'a permis de rencontrer des représentants de toutes les institutions de l'Union européenne basées à Bruxelles, à savoir la Commission, le Conseil et le Parlement européen (voir le programme en annexe).

4. Conformément à la proposition de résolution pour laquelle j'ai été désignée rapporteur, le rapport que je vais préparer couvrira plusieurs aspects des relations entre l'Union européenne (l'UE) et le Conseil de l'Europe dans la période de l'après-Lisbonne, tel que l'impact du traité de Lisbonne sur :

- le fonctionnement démocratique du processus décisionnel de l'UE ainsi réformée, notamment les conséquences sur :
 - le rôle et les pouvoirs du Parlement européen ;
 - le rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel au sein de l'Union européenne, en particulier, le fonctionnement en pratique de l'interaction entre les parlements nationaux et l'UE ;
 - le rôle et les pouvoirs des citoyens européens (l'Initiative citoyenne européenne comme premier outil de démocratie directe et transnationale en Europe) ;
- la participation de l'Union européenne aux travaux du Conseil de l'Europe, plus particulièrement en matière d'élaboration des normes et de suivi, y compris d'adhésion de l'Union européenne aux instruments du Conseil de l'Europe, dont le plus important (mais non le seul) est la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ;
- l'interaction entre l'Union européenne et ses Etats membres dans les négociations des conventions du Conseil de l'Europe et la participation à ces dernières ;
- la mise en œuvre du Programme de Stockholm² de l'Union européenne et la contribution du Conseil de l'Europe dans ce contexte, en particulier par le biais de ses mécanismes et organes de suivi ;
- la représentation de l'Union européenne au sein des organes et instances statutaires du Conseil de l'Europe ;
- d'une manière générale, la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, y inclus un partenariat financier stable.

5. Bien que **l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme** ne soit qu'un sujet parmi ceux que je traiterai dans mon rapport, elle est de loin le principal sujet de mes discussions avec tous les représentants de l'Union et députés européens que j'ai rencontrés à Bruxelles.

6. Cela est dû non seulement à l'importance majeure d'une telle adhésion pour les deux organisations et, avant tout, pour les citoyens européens, mais également du moment choisi pour ma visite. En effet, le Conseil de l'Union européenne, sous la présidence espagnole, a adopté le 4 juin 2010, seulement cinq jours avant ma venue, les **directives de négociation** autorisant la Commission à négocier l'accord d'adhésion de l'Union européenne à la CEDH.

7. Le deuxième sujet qui revenait le plus souvent a été la nécessité d'assurer plus globalement **un partenariat renforcé entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne**, au sein duquel le Conseil de l'Europe joue pleinement son rôle de référence en matière de droits de l'homme, de prééminence du droit et de

² Le « Programme de Stockholm », adopté le 11.12.2009, présente les actions prioritaires de l'Union européenne dans les domaines de la justice et des affaires intérieures pour la période 2010-2014.

démocratie pour l'Europe. J'ai notamment soulevé la question de **l'adhésion de l'Union européenne à d'autres conventions pertinentes du Conseil de l'Europe** ainsi que la nécessité de **consolider les synergies pour le contrôle des normes**, en particulier dans le contexte de la mise en œuvre du **Programme de Stockholm** de l'Union européenne.

8. Enfin, j'ai évoqué brièvement deux autres points : d'une part, la nécessité pour l'Union européenne de promouvoir dans ses relations extérieures avec **les Etats non membres de l'Union européenne et au-delà des frontières européennes** les instruments clés du Conseil de l'Europe (telles les conventions sur la protection des données et sur la cybercriminalité), ce qui pourrait contribuer à l'établissement d'un **modèle européen à la fois solide et cohérent** sur les scènes européenne et mondiale ; d'autre part, les nouvelles possibilités pour le CdE d'améliorer son partenariat avec l'Union européenne grâce à une coopération renforcée entre les deux organisations relativement aux pays du **Partenariat oriental**.³

2. Principaux changements liés à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne

2.1. D'une manière générale

9. Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 à la suite de sa ratification par la République tchèque (dernier État membre de l'Union européenne à le ratifier) le 3 novembre 2009. L'objectif global du traité est de doter l'Union européenne **d'institutions modernes et de méthodes de travail optimisées** en vue d'améliorer son efficacité et sa légitimité démocratique ainsi que la cohérence de son action. Le traité met fin à l'ancienne structure à trois piliers établie par le traité de Maastricht, en fusionnant le pilier communautaire et les deux piliers intergouvernementaux de sorte à former une seule et unique Union européenne. Il convient de noter que, malgré le fait que le traité de Lisbonne ait fusionné les trois anciens piliers dans un seul cadre juridique, les compétences dans les différents domaines politiques sont désormais réparties entre les catégories de compétences **exclusives** (pour la plupart dans les domaines qui n'ont pas de rapport direct avec les activités du Conseil de l'Europe), **partagées** (par exemple dans le secteur de la politique sociale et dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice) et **complémentaires** (par exemple, dans les domaines de la culture, de l'éducation, de la jeunesse et du sport).

10. En tant que traité portant modification, le traité de Lisbonne n'entend pas remplacer les traités existants. Il consiste en plusieurs modifications du traité de l'Union européenne (TUE) et du traité établissant la Communauté européenne ou « traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

11. Parmi les grands changements apportés par le traité de Lisbonne, citons :

- la création des deux postes clés de Président du Conseil européen et de Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ;
- la reconnaissance de la personnalité juridique de l'Union européenne ;
- une augmentation des pouvoirs législatifs du Parlement européen ;
- un renforcement du rôle des parlements nationaux dans les processus législatifs ;
- le lancement de l'Initiative citoyenne européenne, qui donne la possibilité à un million de citoyens européens de présenter des propositions législatives⁴ ;
- la mise en place d'une procédure d'urgence à la Cour de Justice de l'Union européenne, qui permettra d'agir dans un délai minimum lorsqu'une affaire concerne un individu en détention ;
- la création d'une instance de procureur public de l'Union européenne et d'un service européen pour l'action extérieure ;
- une clause de sécession ;

³ Je renvoie ici au rapport établi par mon collègue M. Lipiński (Pologne, PPE) sur le Conseil de l'Europe et le Partenariat oriental de l'Union européenne. Dans son projet de mémorandum daté du 23 avril 2010 (Doc. AS/POL (2010) 17), le rapporteur insiste sur la nécessité d'une coordination entre les nouvelles initiatives et la coopération existante, et pose plusieurs questions relatives à l'établissement d'une assemblée Euro-NEST.

⁴ Voir à cet égard le rapport de M. Gross intitulé « La démocratie en Europe : crises et perspectives », Doc. 12279.

- une solidarité mutuelle si un Etat membre est victime d'une attaque terroriste ou d'une catastrophe causée par l'homme ;
- une utilisation renforcée du vote à la majorité qualifiée au Conseil des Ministres et une présidence tournante de 18 mois du Conseil des Ministres partagée par une troïka d'Etats membres ;
- la Charte des droits fondamentaux est devenue juridiquement contraignante.

12. Le Premier ministre belge, M. van Rompuy, a été nommé Président du Conseil européen le 19 novembre 2009 pour une durée de deux ans et demi renouvelable une fois. Son rôle est de promouvoir la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen qu'il présidera. Il a également le pouvoir de réunir le Conseil européen si les événements qui surviennent au niveau international l'exigent.

13. Lady Catherine Ashton (Royaume-Uni), actuelle Haut Représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, a aussi été nommée le 19 novembre 2009 par le Conseil européen. Elle est en outre Vice-Présidente de la Commission ; sa désignation a donc été approuvée par le Président de la Commission et par le Parlement européen. La création de ce poste découle en fait de la fusion des fonctions de Commissaire chargé des relations extérieures et de la politique européenne de voisinage et de Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune. Le Haut Représentant sera assisté par son Service européen pour l'action extérieure (SEAE), qui est en cours d'établissement. Séparé de la Commission et du Secrétariat Général du Conseil, le SEAE devrait contribuer à bâtir une culture diplomatique commune.

14. A l'échelon institutionnel, les relations avec le Conseil de l'Europe relèvent désormais de la compétence du Haut Représentant Ashton. Les anciennes délégations de la Commission européenne (environ 130 dans le monde entier) étant toutes devenues des délégations de l'Union européenne sous l'autorité du Haut Représentant, l'Ambassadeur Pavan-Wolfe (ancienne représentante de la CE) représente donc désormais l'Union européenne auprès du Conseil de l'Europe. Elle sera à la tête de la future délégation de l'Union européenne auprès du Conseil de l'Europe qui doit être formée prochainement à Strasbourg.

15. Le traité de Lisbonne ne devrait pas affecter l'objectif global du **Mémorandum d'accord de 2007 (MoU)**, qui oriente et structure les relations entre les deux organisations et confirme le rôle du Conseil de l'Europe en tant que « référence en matière de droits de l'homme, d'Etat de droit et de démocratie en Europe ». ⁵ Les modalités de la coopération pourraient cependant faire l'objet de nouvelles dispositions jugées nécessaires. Les agents de la Direction Générale des relations extérieures (DG Relex) de la Commission avec lesquels nous nous sommes entretenus ont indiqué que le Mémorandum d'accord de 2007 servait de base précieuse à la coopération entre les deux Organisations et qu'ils étaient très satisfaits de son fonctionnement en pratique. Sa révision n'était donc pas au programme, au moins pour le moment. A ce titre, il est rappelé que celui-ci prévoit que les deux Organisations « évalueront régulièrement la mise en œuvre du Mémorandum d'Accord. A la lumière de cette évaluation, il sera décidé d'un commun accord, au plus tard en 2013, de réviser si nécessaire le Mémorandum d'Accord en vue d'inclure des priorités nouvelles dans leur coopération ».

16. En ce qui concerne **les accords internationaux**, dans le contexte de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), le **Conseil de l'Union européenne** a pour rôle : de décider de l'ouverture de négociations sur la base d'une recommandation soit du Haut Représentant, si l'accord concerne exclusivement ou principalement la PESC, soit de la Commission dans les autres cas ; de désigner le négociateur (non plus la présidence) ; d'établir les lignes directrices de négociation ; d'autoriser la signature et d'adopter la décision de conclure l'accord. Tout au long de la procédure, le Conseil se prononcera à la majorité qualifiée, mais interviendra **à l'unanimité** pour les accords couvrant les domaines où l'unanimité est exigée, pour les accords d'association, pour les accords relatifs à la coopération économique, financière et technique avec les Etats candidats à l'adhésion et pour **l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH**.

17. Excepté lorsque les accords ont trait exclusivement à la PESC, **le consentement du Parlement européen** est nécessaire (conformément au traité de Lisbonne). C'est notamment le cas de l'accord en vue de l'adhésion à la **CEDH**. Dans d'autres cas, la **consultation** du Parlement suffit. Si l'accord concerné contient des éléments liés et non liés à la PESC, il est traité selon la procédure relative à son objet principal.

18. Un Etat membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission peuvent demander à la **Cour européenne de Justice** (CEJ) un avis sur la compatibilité d'un accord avec les traités existants.

⁵ Pour plus de détails, voir le rapport en vue de la 120^e Session ministérielle sur la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, adopté le 11 mai 2010, doc. CM(2010)52final.

19. En vertu de l'article 6 du Traité de l'Union européenne, la **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** a la même valeur juridique que les traités de l'Union européenne. Il convient de noter que ce même article prévoit que les dispositions de la Charte « n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités »⁶.

20. Les dispositions de la Charte sont adressées aux institutions et aux organes de l'Union, dans le plein respect du principe de subsidiarité, et aux Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire.

21. En conséquence, la **Cour de Luxembourg** peut se prononcer sur la compatibilité de la législation d'un Etat membre ou d'une institution de l'Union européenne avec la Charte relativement à la mise en œuvre du droit communautaire. La nature juridiquement contraignante de la Charte implique que la juridiction de la CEJ couvre toutes les compétences de l'Union européenne qui ont des implications pour des individus.

22. La Charte ne sera pas applicable en République tchèque, en Pologne ni au Royaume-Uni.

2.2. Impact particulier de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne sur les pouvoirs du Parlement européen

23. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a **considérablement renforcé** les pouvoirs législatifs, budgétaires et de désignation du Parlement européen.

24. Un nombre considérable de nouveaux domaines a été ajouté à la « procédure législative ordinaire » (ancienne procédure de « codécision ») qui fait du Parlement européen un **co-législateur**, avec le Conseil de l'UE. Parmi ces nouveaux domaines, plusieurs sont de nature politique clé et relèvent des compétences du Conseil de l'Europe, tels **la liberté, la sécurité, la justice**, la santé et le sport.

25. Comme indiqué précédemment, excepté lorsque les accords sont en lien direct avec la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), le **consentement** du Parlement européen est nécessaire concernant les accords internationaux à conclure par l'Union européenne, y compris l'adhésion à la CEDH. Dans le cadre de la PESC, le Parlement a le droit d'être **informé** et **consulté** par le Haut Représentant mais ne joue aucun rôle dans le processus décisionnel. Il peut formuler des recommandations et tenir un débat deux fois par an sur les progrès de la PESC et de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Sur le plan budgétaire, le traité de Lisbonne confère au Parlement **la parité totale** avec le Conseil de l'UE pour approuver l'intégralité des dépenses afférentes au budget annuel.

26. Le Protocole n° 1 au Traité de Lisbonne sur **le rôle des parlements nationaux dans l'UE** prévoit que le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une **coopération interparlementaire efficace et régulière** au sein de l'Union. Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cette conférence promeut, en outre, l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. Elle peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de **politique étrangère et de sécurité commune**, y compris **la politique de sécurité et de défense commune**. Les contributions de la conférence ne lient pas les parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position. Je développerai davantage cette question davantage lors de prochaines phases de préparation du rapport.

27. Pour ce qui est des pouvoirs de désignation, conformément au traité de Lisbonne, le Parlement élit le Président de la Commission d'après la candidature proposée par le Conseil européen, en tenant compte du résultat des élections législatives européennes.

3. Adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme

28. L'adhésion de l'Union européenne à la CEDH fait l'objet de discussions depuis plus de trente ans. L'Assemblée a adopté de nombreuses résolutions et recommandations appelant à cette adhésion, dont les plus récentes sont la Résolution 1610 et la Recommandation 1834 de 2008. Les principaux arguments ont été réitérés à maintes reprises dans les précédentes résolutions de l'APCE. Dans les textes de l'Union européenne, ils ont été mis en lumière en particulier dans la résolution adoptée par le Parlement européen le 19 mai 2010, sur les aspects institutionnels de l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH. Pour résumer les arguments en faveur de cette adhésion, permettez-moi de souligner qu'elle offre une chance unique de parvenir à **un système cohérent de protection des droits fondamentaux dans toute l'Europe**, dans lequel 47 gouvernements et les

⁶ Voir le document expliquant la Charte : http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_fr.pdf

institutions de l'UE seraient liés par **un ensemble commun de normes de droits de l'homme** et passés au crible par **la même cour des droits de l'homme**⁷. Ce système offrirait donc aux citoyens une protection contre les actions de l'Union similaire à celle dont ils bénéficient déjà contre ses Etats membres ; il est d'autant plus pertinent à l'heure actuelle qu'avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les Etats membres de l'Union européenne ont transféré d'importants pouvoirs à l'Union. Il est également crucial lorsque la protection accordée par l'Union européenne est inférieure à celle de la CEDH.

29. Par ailleurs, l'adhésion permettra **un contrôle externe** sur l'ordre juridique de l'Union européenne et **améliorera par conséquent la crédibilité de l'engagement de celle-ci** – aux niveaux interne et externe – pour les droits fondamentaux. Dans une situation où la Charte européenne des droits fondamentaux devient une « déclaration des droits » **interne** qui fixe les limites des pouvoirs des institutions de l'Union européenne, le mécanisme de la CEDH apportera un contrôle **externe** et permettra de surveiller les activités de l'Union. L'adhésion contribuera de surcroît au **développement harmonieux de la jurisprudence des deux cours européennes**, la Cour européenne de justice à Luxembourg et la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg, notamment en raison du besoin accru de dialogue et de coopération, et créera ainsi un système intégral au sein duquel les deux cours fonctionneront en harmonie. L'adhésion ne menacera pas **l'autonomie juridictionnelle** de la cour du Luxembourg, cette dernière restant la seule cour suprême ayant compétence pour statuer sur des questions de droit communautaire et sur la validité des actes de l'Union européenne ; elle sera considérée par la Cour de Strasbourg comme une « cour interne » doté d'un statut analogue à celui dont bénéficient les cours suprêmes ou constitutionnelles de tout Etat partie à la CEDH.⁸ La Cour de Strasbourg doit être considérée comme une cour spécialisée qui exerce une supervision externe de la conformité de l'Union avec les obligations du droit international qui découlent de son adhésion à la CEDH sur la base du principe de subsidiarité.

30. Alors que tous ces arguments en faveur de l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH étaient valables également avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, ce qui a changé aujourd'hui, c'est que le traité de Lisbonne sert non seulement de **base juridique** au lancement des négociations en vue de cette adhésion, mais aussi que cette dernière a **obligation de résultat** (voir l'article 6 du traité de Lisbonne). Qui plus est, le Programme de Stockholm de l'Union européenne appelle à une adhésion « **rapide** » à la CEDH. Au Conseil de l'Europe, l'entrée en vigueur du Protocole 14, le 1^{er} juin 2010, a offert la base juridique de l'adhésion (voir l'article 59 de la CEDH tel que modifié par le Protocole 14). A la session ministérielle du 11 mai 2010, les Ministres du Conseil de l'Europe ont salué l'engagement de l'Union européenne pour l'adhésion à la CEDH et incité à un achèvement **précoce** des négociations et à une adhésion **rapide**.

31. L'adhésion de l'Union européenne nécessite cependant **un accord d'adhésion** qui, selon le traité de Lisbonne, devrait être adopté à la suite d'une procédure complexe et exigeante : l'unanimité au Conseil européen, le consentement de 2/3 du Parlement européen et la ratification par l'ensemble des Etats membres de l'UE. Pour négocier un tel accord avec le Conseil de l'Europe, l'Union a besoin d'un mandat de négociation émanant de ses Etats membres.

32. Jusqu'à présent, **le Parlement européen** a été **la force motrice** du système de l'Union européenne pour la promotion de son adhésion à la CEDH, qui a aussi été soutenue par les deux autres institutions de l'Union européenne, à savoir la Commission et le Conseil. Le Parlement européen a tenu un débat sur le sujet en mai 2010 sur la base d'un rapport de la Commission des affaires constitutionnelles (rapporteur : M. Ramón Jáuregui Atondo, S&D, Espagne) et d'avis de la Commission des affaires étrangères (rapporteur : M. Cristian Dan Preda, PPE, Roumanie) et de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (rapporteuse : Mme Kinga GÁL, PPE, Hongrie). Le débat a conduit, le 19 mai 2010, à l'adoption d'une résolution sur les **aspects institutionnels de l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH**.

33. **La résolution du Parlement européen** est un rapport exhaustif dans lequel toutes les grandes questions font l'objet d'une analyse approfondie. Du point de vue du Conseil de l'Europe, il est **très positif et encourageant**⁹ : un soutien solide y est exprimé pour une adhésion rapide de l'Union européenne à la CEDH et

⁷ Voir le document CM (2010)52final.

⁸ Voir également l'intervention de M. Holovaty à l'audition sur les aspects institutionnels de l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH, organisée le 18 mars 2010 par la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen : http://assembly.coe.int/ASP/Search/PACEWebItemSearch_F.asp?search=holovaty+bruxelles

⁹ Le Conseil de l'Europe a été associé aux auditions et aux activités liées à l'établissement de ce rapport. Il a été convié à une première réunion de la Sous-Commission des droits de l'homme du Parlement européen, le 22 février 2010, à laquelle a participé l'Ambassadeur Frøysnes. Le 2 mars, le Secrétaire Général a pris part à un déjeuner de travail avec les députés européens en lien direct avec l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH, notamment le rapporteur Jáuregui Atondo, le Président de la Commission LIBE, l'ancien Ministre espagnol de la Justice, M. Lopez Aguilar, et les rapporteurs sur les avis des deux commissions consultées. Plus récemment, le 18 mars, la Commission des affaires constitutionnelles a organisé une

au système global de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe (voir également la partie 4 ci-après).

34. En ce qui concerne **le champ de l'adhésion**, le Parlement européen constate que le système de la CEDH s'est vu complété par une série de protocoles additionnels concernant la protection de droits ne faisant pas l'objet de la CEDH et recommande que la Commission soit mandatée de négocier également une adhésion à l'ensemble des protocoles concernant des droits qui correspondent à la Charte des droits fondamentaux, et ceci indépendamment de leur ratification par les États membres de l'Union.

35. Le Parlement européen est en faveur d'un **mécanisme de co-défence** selon lequel dans toute affaire devant la Cour européenne des droits de l'Homme susceptible de soulever une question concernant le droit de l'Union, dirigée contre un État membre, l'Union puisse intervenir en qualité de codéfenderesse et que dans toute affaire dirigée contre l'Union dans les mêmes conditions, tout État membre puisse intervenir comme codéfendeur.

36. Pour le Parlement européen une certaine **participation de l'Union aux instances de la CEDH** est nécessaire pour assurer une bonne intégration de l'Union dans le système de la CEDH et que, partant, l'Union devrait y disposer de certains droits, notamment :

- **le droit de présenter une liste de trois candidats** pour la fonction de juge dont un est élu par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, au titre de l'Union et participe aux travaux de la Cour sur un pied **d'égalité** avec les autres conformément à l'article 27, paragraphe 2, de la CEDH ; le Parlement européen étant impliqué dans l'établissement de la liste des candidats selon une procédure semblable à celle qui est prévue à l'article 255 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant les candidats à l'exercice des fonctions de juge à la Cour de justice ;

- **le droit de participer** à travers la Commission européenne, avec droit de vote au nom de l'UE, aux réunions du Conseil des ministres lorsqu'il exerce ses fonctions d'organe de contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme ou lorsqu'il statue sur l'opportunité de demander un avis à la Cour, ainsi que celui d'être représenté au sein du Comité directeur pour les droits de l'Homme (sous-organe du Comité des ministres) ;

- **le droit, pour le Parlement européen, de désigner/d'envoyer un certain nombre de représentants à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe lorsqu'elle élit des juges à la Cour européenne des droits de l'Homme.**

37. Le Parlement européen souligne que, dans la mesure où l'adhésion à la CEDH ne concerne pas uniquement les institutions européennes mais également les citoyens de l'Union, le Parlement européen doit être **consulté** et impliqué tout au long du processus de négociation, et doit être **associé** et **informé immédiatement** et complètement, à toutes les étapes des négociations, conformément à l'article 218, paragraphe 10, du traité sur l'Union européenne. Il propose aussi qu'afin de sensibiliser les citoyens à la valeur ajoutée de l'adhésion, le Conseil de l'Europe et l'UE élaborent des **lignes directrices** comportant des explications claires de toutes les implications et de toutes les incidences de cette adhésion. Enfin, il souligne qu'il est important de disposer d'un **organe informel** afin de coordonner **le partage d'informations** entre le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

38. Les membres du Parlement européen que nous avons rencontrés à Bruxelles, dont M. Jáuregui Atondo, rapporteur, et M. Lopez Aguillar, Président de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, qui a présenté un avis pour le rapport et organisé plusieurs auditions sur le sujet, nous ont indiqué que ledit rapport était accueilli favorablement par une vaste majorité de députés européens soutenant globalement l'adhésion de l'Union européenne, et par Mme Reding, Commissaire à la Justice, à la liberté et à la sécurité, qui a insisté sur l'importance historique du processus d'adhésion de l'Union européenne à la CEDH et de ce débat.¹⁰ Au cours du débat, plusieurs députés européens ont fait observer qu'il convenait d'approfondir

audition sur l'adhésion avec plusieurs experts, un représentant de l'APCE (M. Holovaty), un juge de la Cour de Strasbourg (le juge Tulkens) et un juge de la Cour de Luxembourg (le juge Timmermans).

¹⁰ La Commissaire Reding a également souligné que la Commission partageait les avis exprimés dans le rapport, notamment que l'adhésion de l'UE aux protocoles de la CEDH est souhaitable et que le mandat de négociation devrait couvrir l'adhésion à *tout* protocole ; qu'il convient de mettre en place un mécanisme de codéfendeur et que le juge de l'UE soit sur un pied d'égalité avec les autres juges de la Cour européenne des droits de l'homme (pas de juge ad hoc). A la fin du débat, la Commissaire a ajouté que la Charte des droits fondamentaux de l'UE et la CEDH étaient bien trop importantes pour laisser une place aux conflits politiques. Concernant l'élection des juges, la Commissaire Reding a indiqué qu'elle devait « reposer entre les mains des députés » (c'est-à-dire du Parlement européen et de l'APCE) et ajouté que la Commission était disposée

certaines questions, telles les relations entre les deux cours européennes. Seuls quelques députés européens, essentiellement des représentants des Conservateurs et réformistes européens, ont mis en doute la valeur ajoutée de l'adhésion et se sont prononcés contre.

39. Pour les membres du Parlement européen avec lesquels nous nous sommes entretenus, la plus grande source de préoccupation est de veiller à ce qu'ils soient pleinement informés et associés à tout le processus de négociation. Ils ont donc réaffirmé la nécessité d'une **transparence** renforcée de la Commission et du Conseil. Ils ont aussi insisté sur la nécessité du **partage d'informations** entre l'APCE et le Parlement européen et sont, comme moi, d'avis que la question de la participation du Parlement européen à l'**élection des juges** de la Cour de Strasbourg devrait être étudiée séparément par nos deux instances parlementaires, en parallèle des négociations d'adhésion à l'échelon intergouvernemental.¹¹ Nos interlocuteurs de la Commission nous ont indiqué qu'ils étudiaient actuellement la façon la plus appropriée d'assurer que le Parlement européen soit informé du processus de négociation malgré la **confidentialité** des directives de négociation.

40. Où en est la procédure aujourd'hui ?

41. L'adoption d'un **mandat de négociation** (directives de négociation) par le Conseil de l'Union européenne figurait parmi les priorités de la Présidence espagnole. Au sein dudit Conseil, une vaste majorité de pays est favorable à des négociations rapides. Plusieurs pays (par exemple, le Royaume-Uni et la Pologne) ont toutefois prévenu que les négociations risquaient de prendre du temps et soutenu que la qualité des préparatifs devait primer sur l'urgence. Le fait est que le Conseil de l'Union européenne a **adopté** les directives de négociation qui autorisent la Commission à négocier l'accord d'adhésion le **4 juin 2010**, c'est-à-dire plus tôt que prévu au départ (fin juin).

42. Ce faisant, le Conseil de l'Union européenne a envoyé un **signal politique puissant** de son engagement pour une adhésion rapide. Bien que le contenu des directives de négociation soit confidentiel, nous avons été informés qu'afin de parvenir rapidement à une décision positive, l'Union européenne avait chargé le Conseil de laisser plusieurs questions juridiques en suspens en formulant les directives de sorte à permettre une certaine souplesse dans les choix qui seront pris au final lors des négociations.

43. Le 28 mai 2004, les Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe ont chargé le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) d'élaborer, **avant le 30 juin 2011 au plus tard**, un instrument juridique exposant les modalités d'adhésion de l'Union européenne à la CEDH, y compris sa participation au système de la Convention et, dans ce contexte, d'examiner toute question y afférente. Ils ont invité le Secrétaire Général à s'assurer que ces travaux étaient réalisés efficacement en vue de leur prompt achèvement. La semaine dernière, le CDDH a élu 14 membres (7 parmi les Etats membres et 7 parmi les Etats non membres de l'Union européenne) pour prendre part **un groupe de travail informel restreint** chargé de mettre en œuvre le mandat ad hoc précité et de mener à bien les négociations avec la Commission.

44. Sur la base des informations que nous avons reçues durant nos réunions à Bruxelles et de nos interlocuteurs du Conseil de l'Europe, les grandes questions à traiter lors des négociations sont les suivantes :

- **le champ de l'adhésion de l'Union européenne** au système de la CEDH et, en particulier, si l'adhésion se limitera à la CEDH en tant que telle ou si elle couvrira également ses protocoles. A cet égard, comme nous l'avons déjà indiqué, le Parlement européen s'est prononcé en faveur d'une adhésion à l'ensemble des protocoles de la CEDH « concernant les droits qui correspondent à la Charte des droits fondamentaux, qu'ils aient ou non été ratifiés par l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne. » Nos interlocuteurs nous ont expliqué qu'il s'agissait de **l'une** des trois options possibles. La **deuxième** option est l'adhésion de l'UE à **tous** les protocoles de la CEDH, qu'ils aient ou non été ratifiés par l'ensemble des Etats membres de l'UE qu'ils concernent ou non « des droits qui correspondent à la Charte des droits fondamentaux » – critère qui, selon certains, est difficile à appliquer. La **troisième** option, la plus restrictive, est l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH et uniquement aux protocoles ratifiés par tous les Etats membres de l'UE. Cette option exclut donc l'adhésion aux Protocoles 4, 7, 9, 10, 12, et 13 qui n'ont pas été ratifiés par tous les Etats membres de l'UE;
- **des questions institutionnelles** : la participation de l'Union européenne aux activités des organes du Conseil de l'Europe qui exercent des fonctions liées à la CEDH (voir plus haut les conditions fixées par la résolution du Parlement européen) ;

à prêter son concours, si nécessaire. Voir également le discours de la Commissaire Reding à la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme qui s'est tenue à Interlaken les 18 et 19 février 2010.

¹¹ Voir également l'intervention de M. Holovaty et l'avis de la Commissaire Reding sur le sujet, cités précédemment.

- plusieurs **questions juridiques relatives à la procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme**, en particulier le mécanisme de **codéfendeur** et la question du moyen le plus approprié d'assurer une adhésion conforme aux conditions du traité de Lisbonne (en particulier de l'article 6 du TUE et du Protocole 8 y afférent), à savoir la préservation du **monopole de la Cour de justice** de l'Union européenne en matière d'interprétation du droit communautaire et la question du **contrôle interne préalable** dans les affaires portées devant la Cour de Strasbourg ayant trait aux actes d'institutions de l'Union européenne ;
- **des questions d'ordre budgétaire.**

45. Pour ce qui est du **calendrier**, le groupe de travail concerné devrait déjà se réunir pour la première fois avant la trêve estivale. Nous avons été informés que trois cycles de négociation devraient se tenir à l'automne prochain. La date du **30 juin 2011** a été retenue pour l'achèvement des négociations dans la décision y afférente du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ; cette date nous a aussi été donnée par la Commission. Le Conseil de l'UE semble plus prudent sur ce point puisque, selon ses représentants, le processus risque de durer plus longtemps, peut-être même jusqu'à cinq ans.

4. **Nécessité d'un partenariat renforcé entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne : adhésion de l'Union européenne à d'autres conventions du Conseil de l'Europe et aux organes de suivi de ce dernier**

46. L'entrée en vigueur du **traité de Lisbonne**, qui accroît le rôle de l'Union européenne dans les domaines traditionnellement couverts par les travaux du Conseil de l'Europe tels que la justice, la liberté et la sécurité, **appelle à une coopération et à une coordination accrues** entre les deux Organisations, qui va au-delà de l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH. Elle renforce notamment la nécessité de veiller à l'**harmonie** entre les **normes** du Conseil de l'Europe et le droit communautaire et d'assurer un **suivi** cohérent de ces normes.

47. Au cours de mes réunions à Bruxelles, j'ai soulevé la question de l'**adhésion de l'Union européenne à d'autres conventions clés du Conseil de l'Europe**, qui contribuerait à créer un **espace juridique européen commun** avant tout pour le bien des citoyens européens. J'ai invité mes interlocuteurs à envisager tout particulièrement l'adhésion de l'Union européenne aux conventions du Conseil de l'Europe sur la **prévention du terrorisme, sur la prévention de la torture, sur la lutte contre la traite des êtres humains**¹², **sur la protection des enfants contre les abus sexuels**, ainsi qu'à la **Charte sociale révisée**. J'ai insisté sur le fait que l'adhésion aux conventions du Conseil de l'Europe garantirait l'application à l'échelon paneuropéen de **normes minimales communes** sans toutefois empêcher l'Union européenne d'aller plus loin et d'assurer des normes **plus élevées** pour ses membres, puisqu'en fait tout membre du Conseil de l'Europe peut prévoir dans sa législation nationale des normes plus élevées que celles garanties par les conventions de ce dernier. Mais il faut absolument éviter les doublons et l'abaissement des normes.

48. De son côté, le Parlement européen a déjà adopté une position claire sur le sujet en indiquant dans sa Résolution du 19 mai 2010 que l'adhésion à la CEDH constituait un **premier pas essentiel** qu'il convient de compléter par l'adhésion de l'Union européenne à **d'autres conventions du Conseil de l'Europe** telles que la **Charte sociale révisée**.

49. Mes interlocuteurs de la Commission ont soutenu que l'adhésion à ces autres conventions ne devrait être envisagée qu'après l'achèvement du processus d'adhésion de l'Union européenne à la CEDH. Une approche **progressive** a été retenue du fait du risque de compromettre l'adhésion à la CEDH.

50. Pour ma part, je ne vois pas pourquoi nous devrions perdre du temps à attendre que l'UE adhère à la CEDH, ce qui présuppose de trouver des solutions à nombre de questions juridiques complexes, au lieu de commencer **d'ores et déjà** à étudier l'adhésion de l'UE à d'autres conventions du Conseil de l'Europe qui soulèveraient moins de problèmes juridiques et techniques. Mes interlocuteurs du Conseil de l'Union européenne semblaient s'accorder sur le fait que l'adhésion à ces autres conventions pourrait être étudiée à un stade plus précoce et, de toute façon, avant l'achèvement de l'adhésion de l'UE à la CEDH.

51. En ce qui concerne les **initiatives normatives** que doivent prendre l'Union européenne ou le Conseil de

¹² Dans sa Résolution 1702 (2010), l'Assemblée recommande vivement à l'Union européenne d'adhérer dans les meilleurs délais à la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. Dans son rapport, Mme Wurms insiste sur les risques de recoupement de la future directive de l'Union européenne sur la traite des êtres humains avec le mécanisme de suivi prévu par ladite Convention du Conseil de l'Europe. Voir <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC12096.htm>

l'Europe, tous mes interlocuteurs ont insisté sur la nécessité de **consultations préalables** entre les deux organisations, à un stade aussi précoce que possible et à **un niveau politique plus élevé**. J'ai confirmé qu'il s'agit également de la position du Conseil de l'Europe. J'ai souligné qu'il était essentiel, **avant** de se lancer dans de nouvelles initiatives normatives, que l'Union européenne **étudie** le fort potentiel et les avantages des conventions du Conseil de l'Europe, **encourage** l'adhésion de ses Etats membres (également d'Etats non membres dans le cadre de ses relations extérieures) et **y adhère**, le cas échéant¹³.

52. Pour ce qui est de la position des Etats membres de l'Union européenne lors des négociations de futures conventions du Conseil de l'Europe et leur participation aux comités d'experts, il convient de noter que le traité de Lisbonne prévoit que les Etats membres de l'Union européenne coordonnent les activités au sein des organisations internationales sous la responsabilité du Haut Représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité. La **position commune de l'Union européenne** est une condition juridique du traité de Lisbonne qui ne dépend pas du fait qu'une politique donnée soit ou non du ressort exclusif de l'UE ou relève de la compétence partagée de l'UE et de ses membres. Nos interlocuteurs de la Commission nous ont indiqué que malgré ces dispositions et malgré le fait que les membres de l'UE forment la majorité parmi les membres du Conseil de l'Europe, l'Union n'a aucun intérêt à créer des groupes au sein de ce dernier ni à imposer des points de vue communs de l'UE dans tous les domaines. L'impact que peuvent avoir l'adhésion au Conseil de l'Europe et les travaux de ce dernier sur les partenaires extérieurs de l'Union européenne est plus important qu'une coordination stricte en soi. Ils estiment que cette approche ne changera pas, même après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

53. Durant toutes mes réunions, j'ai aussi évoqué la nécessité de **renforcer les synergies entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe en matière de suivi des normes**, en particulier dans le contexte de la mise en œuvre du Programme de Stockholm de l'Union européenne. Les organes de suivi du Conseil de l'Europe, tels que la **Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)**, qui évalue les systèmes judiciaires des Etats membres du Conseil de l'Europe, et le **Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO)**, bénéficient d'une riche expérience dans leurs domaines de compétence respectifs et constituent un acquis pour l'Europe dans son ensemble. Ils peuvent donc apporter une contribution effective au processus d'évaluation que l'Union européenne viendrait à établir dans le cadre de son **Programme de Stockholm**¹⁴.

54. En plus de la CEPEJ et du GRECO, le Conseil de l'Europe compte plusieurs **autres instances de suivi** qui se consacrent aux questions liées à la justice et aux affaires intérieures pour lesquelles l'Union européenne dispose désormais de compétences élargies. Il convient d'encourager le renforcement des **synergies**, en particulier avec : le **Comité européen des droits sociaux (CEDS)**, dont les travaux portent notamment sur des droits économiques et sociaux minimums pour les migrants et les demandeurs d'asile et sur la situation des Roms ; le **Comité pour la prévention de la torture (CPT)**, qui surveille les conditions de détention de migrants en situation irrégulière et d'étrangers faisant l'objet de mesures d'expulsion ; la **Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)**, qui traite des politiques d'intégration, le racisme et le discours de haine ; le **GRETA**, instance indépendante de lutte contre la traite des êtres humains, établie au titre de la Convention du Conseil de l'Europe sur le sujet, dont les travaux concernent les besoins spéciaux et les droits des victimes de la traite ; **MONEYVAL**, qui se consacre à la lutte contre le blanchiment de capitaux. J'ai souligné que l'adhésion de l'UE à des mécanismes existantes du CdE devrait être envisagée avant de se lancer dans la création de nouveaux mécanismes afin d'éviter les **doublons** et ainsi les **risques d'incohérence**, des **résultats divergents**, de **"forum shopping"** et d'une **portée limitée**. Le renforcement des synergies devrait être aussi encouragé avec, bien entendu, le **Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe**.

55. Ici encore, à l'exception du GRECO, j'ai trouvé dans le Parlement européen un partenaire solide qui, dans sa Résolution du 19 mai, a appelé sans clairement à **l'adhésion de l'UE aux organes du Conseil de l'Europe**

¹³ Pour citer un exemple récent, des questions ont été soulevées relativement aux initiatives normatives des deux organisations en matière de **violence domestique**. L'Union européenne bénéficie du statut d'observateur auprès du comité de rédaction de la future convention du Conseil de l'Europe pour prévenir et combattre la violence domestique et d'autres formes de violence à l'égard des femmes (CAHVIO). Les représentants de l'UE ont indiqué que cette dernière n'entraverait pas les négociations et laisserait les Etats membres négocier à titre individuel. Cependant, plusieurs points couverts par la future convention (en particulier les dispositions de droit pénal) relèvent ou sont venus à relever des compétences de l'UE en vertu du traité de Lisbonne. De plus, on ne sait pas encore clairement comment l'UE sera associée au mécanisme de suivi qui doit être mis en place (ce qui est source de préoccupation pour certaines délégations non membres de l'UE). Dans le même temps, l'UE prépare de **nouveaux instruments juridiques** (une décision de protection européenne ainsi qu'une directive visant à harmoniser la législation sur la violence faite aux femmes, selon les conclusions d'une étude que mène actuellement la Commission européenne, à paraître en novembre 2010, c'est-à-dire avant la finalisation de la rédaction de la future convention du Conseil de l'Europe). Il est de la plus haute importance que les consultations à un niveau politique élevé assurent qu'en aucun cas tout nouvel instrument juridique élaboré par l'Union européenne dans ce domaine ne fasse doublon ni ne soit en contradiction avec les instruments du Conseil de l'Europe, ni ne résulte en un affaiblissement des normes.

¹⁴ Voir le document CM(2010)52final.

tels que le CPT, l'ECRI et la CEPEJ, ainsi qu'au renforcement de la coopération entre les institutions de l'UE et les instances spécialisées du Conseil de l'Europe. Les députés européens que j'ai rencontrés à Bruxelles ont réaffirmé cette position.

56. Pour ce qui concerne plus précisément le GRECO et la lutte contre la corruption, **l'adhésion de l'Union européenne au GRECO** est envisagée dans le Programme de Stockholm, qui invite la Commission « à mettre au point des indicateurs, sur la base des systèmes existants et de critères communs, pour mesurer l'effet des mesures de lutte contre la corruption, en particulier dans les domaines relevant de l'acquis (marchés publics, contrôle financier, etc.), et à élaborer une politique globale de lutte contre la corruption, en étroite coopération avec le GRECO ». Il invite également la Commission à présenter en 2010 un rapport au Conseil sur les modalités d'adhésion de l'UE au GRECO ». Toutefois, la Commission n'a fait pas référence à cette adhésion dans le projet de Plan d'action qu'elle a préparé en avril dernier sur la mise en œuvre dudit programme, proposant au lieu de cela un « mécanisme d'évaluation » anti-corruption de l'Union européenne. Le 10 mai 2010, le Parlement européen a adopté une déclaration écrite invitant l'Union européenne à faire davantage pour résoudre le problème de la corruption, notamment à mettre en place un mécanisme de suivi¹⁵. De leur côté, la plupart des Etats membres de l'Union européenne ne soutiendraient pas cependant l'établissement d'un nouveau mécanisme de suivi de l'Union européenne chargé de combattre la corruption. Les conclusions adoptées le 4 juin par le Conseil de l'Union européenne sur le Plan d'action de la Commission demandent instamment à cette dernière de ne pas prendre seulement les initiatives en pleine conformité avec le Programme de Stockholm afin de veiller à sa mise en œuvre intégrale et en temps utile.

57. Dans le même temps, le GRECO a fait part de **son inquiétude concernant le chevauchement des travaux** et l'affaiblissement éventuel de la lutte contre la corruption en Europe à cause d'une prolifération des processus de suivi dans ce domaine. Il a donc réaffirmé **sa volonté de contribuer** à l'élaboration d'une politique européenne exhaustive de lutte anti-corruption et d'étudier les modalités de **l'adhésion de l'Union européenne au GRECO**. A l'issue d'une discussion du GRECO sur le sujet, avec la participation de représentants de la Commission et du Conseil seulement deux jours avant ma visite à Bruxelles, il a semblé que l'adhésion de l'Union européenne au GRECO figurait désormais en bonne place parmi les priorités et pourrait être envisagée dans le cadre de la politique globale anti-corruption de la Commission.

58. Parallèlement, un accord commun a été obtenu voulant que le GRECO contribue à la définition d'indicateurs communs et de critères de lutte contre la corruption. Ses conclusions feront partie des éléments sur lesquels la Commission fondera sa propre évaluation des efforts que fournissent les Etats membres dans cette lutte, en particulier dans les domaines des acquis communautaires ; nul mécanisme totalement nouveau ne sera créé pour effectuer ce suivi. Si cette position est confirmée, il s'agira d'une avancée très positive qui permettra d'éviter le recouplement des activités et de garantir l'efficacité des politiques anti-corruption de l'Union européenne.

5. Prochaines étapes

59. Mes interlocuteurs du Parlement européen partagent avec enthousiasme mon avis selon lequel, au vu de l'impact du traité de Lisbonne sur l'Union européenne et sur le Conseil de l'Europe, il serait fort intéressant d'échanger des vues sur **les effets de l'entrée en vigueur du nouveau traité sur les organes parlementaires des deux organisations**, c'est-à-dire le Parlement européen et l'APCE, et sur le renforcement nécessaire de la coopération et du dialogue. Notre Commission des questions politiques pourrait jouer un rôle majeur à cet égard ; c'est pour cela que je propose d'inviter des membres clés du Parlement européen à l'une de nos réunions, à l'automne prochain.

60. Afin de collecter des informations de toutes les institutions de l'Union européenne affectées par le Traité de Lisbonne pour compléter mon rapport, j'ai également l'intention de visiter la Cour européenne de Justice à Luxembourg et rencontrer le médiateur européen à Strasbourg, si possible en automne cette année.

61. S'il convient de régler à l'échelon intergouvernemental les détails techniques du processus d'adhésion de l'UE à la CEDH, il nous incombe, en tant que députés, d'envoyer **un signal politique puissant** en faveur d'un **processus d'adhésion sans heurts** et de **son achèvement rapide**. De plus, il nous faut insister sur le fait que les modalités d'adhésion devraient rester **aussi simples que possible**. Le système de la CEDH doit rester tel qu'il est, avec **les ajustements minimums nécessaires**, afin de tenir compte des spécificités de l'Union européenne en tant qu'Etat non partie doté d'un système juridique et institutionnel particulier. Nous devrions faire

¹⁵ La déclaration a été rédigée par cinq membres de divers groupes politiques : Monica Macovei (PPE, Roumanie), Simon Busuttil (PPE, Malte), Luigi de Magistris (ADLE, Italie), Ana Gomes (S&D, Portugal) et Bart Staes (Verts/Alliance libre européenne, Belgique).

passer ces messages à la fois en notre qualité de députés de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe mais aussi de **nos parlements nationaux**, surtout pour ceux d'entre nous issus d'Etats membres de l'Union européenne. Nous devrions avoir pour principe directeur que l'adhésion a tout d'abord pour objectif d'accroître la **protection des droits fondamentaux des individus**.

62. Par ailleurs, les questions spécifiques liées à **l'élection des juges** et à la nécessité d'assurer la participation du Parlement européen à l'Assemblée à cette élection pourraient être étudiées à un niveau politique élevé entre le Comité des Présidents de l'Assemblée et la Conférence des Présidents du Parlement européen. Mais puisque ces questions ont une incidence juridique et technique complexe et compte tenu du rôle prédominant que joue notre Commission des questions juridiques et des droits de l'homme pour l'élection des juges, par le biais de sa sous-commission compétente, il serait judicieux, me semble-t-il, que ladite commission établisse **un rapport spécial** dans ce but. Le rapporteur choisi sera par conséquent clairement mandaté pour étudier ces questions avec des représentants du Parlement européen ; et nous pourrions aussi progresser en parallèle avec les négociations intergouvernementales sur le processus global d'adhésion. Il me semble que ma collègue Mme Bemelmans-Videc, a déposé une proposition sur la question de l'élection des juges en rapport avec l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH.¹⁶

63. En outre, nous devrions donner des suites concrètes à deux propositions du Parlement européen, à savoir l'élaboration **de lignes directrices** sur les effets de l'adhésion (pour sensibiliser les citoyens à la valeur ajoutée de cette adhésion) et la mise en place d'**un organe informel** chargé de coordonner **le partage d'informations** entre le Parlement européen et l'APCE.

64. D'une manière générale, nous devrions être **régulièrement informés** de l'avancement du processus de négociation entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, notamment par le biais de **procédures et de mécanismes courants** nous permettant de rassembler les informations de l'organe intergouvernemental de l'Organisation, en particulier dans le cadre du **dialogue renforcé** entre les deux instances. Ces dispositifs pourraient comprendre, par exemple, des questions écrites émanant des membres de l'Assemblée au Comité des Ministres, des questions spontanées orales ou écrites au Président en exercice du Comité des Ministres lors des sessions de l'Assemblée et des commissions permanentes et des discussions qui se tiennent au Comité mixte. **Des modalités supplémentaires** de partage d'information devraient être envisagées, par exemple par le biais du Directeur général des droits de l'homme et des affaires juridiques qui pourrait **informer régulièrement** les commissions de l'Assemblée concernées, à savoir la Commission des questions politiques et la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, qui pourraient à leur tour informer l'Assemblée parlementaire lorsque cela est jugé nécessaire.

65. En ce qui concerne la nécessité d'une coopération et d'une coordination renforcées entre le Conseil de l'Europe et l'UE, au-delà de l'adhésion de cette dernière à la CEDH, il me semble qu'en tant que membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, nous devrions véhiculer un message clair sur la nécessité d'éviter les doublons et la fatigue de suivi sur le continent européen pour toutes les raisons évoquées précédemment. Dans une période de crise économique comme celle que nous traversons aujourd'hui, il est important que l'argent des citoyens européens soit dépensé de la manière la plus efficace possible.

66. La plupart d'entre nous étant également membres de parlements nationaux d'Etats membres de l'Union européenne, nous avons le devoir d'appler instamment nos gouvernements, qui ne l'ont pas encore fait, d'assurer l'adhésion aux conventions clés du Conseil de l'Europe et ses mécanismes de suivi et, le cas échéant, de promouvoir l'adhésion de l'Union européenne à ces derniers, avant de s'engager dans de nouvelles initiatives au niveau de l'Union européenne. Etant donné que la procédure d'adhésion aux conventions et aux mécanismes de suivi varie, il me semble que pour progresser efficacement, des juristes des deux organisations pourraient commencer à étudier les conventions du Conseil de l'Europe qui couvrent les questions relevant des compétences élargies de l'Union européenne ainsi que les règles relatives à l'adhésion aux mécanismes de suivi respectifs en vue d'établir **les procédures et conditions juridiques d'adhésion de l'Union européenne**. Il apparaîtrait donc clairement quelles conventions et quels mécanismes posent le moins de problèmes et, par conséquent, lesquelles pourraient faire l'objet d'une adhésion à un stade plus précoce. En tout état de cause, nous devrions assurer la **cohérence des normes** entre le Conseil de l'Europe et l'UE et éviter clairement les doublons et l'abaissement des standards.

¹⁶ Voir <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc10/fdoc12306.htm>Assembly

ANNEXE**PROGRAMME DE LA VISITE DE MME KERSTIN LUNDGREN**

**Rapporteur de la Commission des questions politiques, APCE
sur l'impact du Traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe**

**accompagnée de Mme Despina Chatzivassiliou
Chef du Service des questions politiques, APCE**

Bruxelles, 9-10 juin 2010

Mercredi 9 juin

- 09:30** Réunion avec l'Ambassadeur Frøysnes
Directeur du Bureau de Liaison Office du Conseil de l'Europe avec l'Union européenne et
Envoyé spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe ?
Et M. Humber de Biolley, Directeur adjoint
- 11:30** Réunion avec M. Hannes Kraemer, Membre du Service juridique
Commission européenne,
M. Patrick Hetsch, Directeur Adjoint, Direction générale du service juridique
Commission européenne
- 13 :00** Déjeuner offert par l'Ambassadeur Frøysnes avec la participation de :
- Mme Heidi Hautala, Finlande, Groupe des Verts/Alliance libre européenne
Présidente de la Sous-commission des droits de l'homme
Parlement européen
- Mme Cecilia Wikström, Suède, Groupe de l'Alliance des libéraux et démocrates pour
l'Europe,
Membre de la Commission des affaires juridiques
Parlement européen
- M. Ramón Jáuregui Atondo, Espagne, Groupe de l'Alliance progressiste des socialistes et
démocrates
Membre de la Commission des affaires constitutionnelles
Parlement européen
- 15:00** Réunion avec M. Jean-Marc Pisani, Chef en exercice de l'Unité NU, OSCE et CdE,
Direction générale des relations extérieures
et M. Kai Andersen, Desk Officer
Commission européenne
- 17:00** Réunion avec M. Rafael Fernandez-Pita, Directeur général adjoint, Justice et Affaires
intérieures et M. Hans Nielsen, Chef de l'Unité de la coopération judiciaire, Secrétariat général du
Conseil de l'Union européenne
- 17:15** Réunion avec M. Juan Lopez Aguilar, Espagne,
Groupe de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates
Commission des Libertés civiles, Justice et Affaires intérieures
Parlement européen

Jeudi 10 juin

- 14:00** Réunion avec Mme Edith Bauer, MEP, Slovaquie, Groupe du Parti populaire européen
(Chrétiens démocrates), et avec Mme Lydie Err, Luxembourg, SOC,
Présidente de la sous-commission sur la traite des êtres humains de la Commission sur l'égalité des
chances pour les femmes et les hommes