

Doc. 14862
08 avril 2019

Création d'un mécanisme de l'Union européenne pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux

Avis de commission¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: Lord Richard BALFE, Royaume-Uni, Groupe des conservateurs européens

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme remercie la rapporteure de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, M^{me} Petra De Sutter (Belgique, SOC), de son rapport et souscrit dans l'ensemble au projet de résolution et au projet de recommandation proposés.

2. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme a déjà traité de la question des relations entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. Ces dix dernières années, elle a adopté des rapports qui ont abouti à la [Résolution 2041 \(2015\)](#) et à la [Recommandation 2065 \(2015\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur les institutions européennes et les droits de l'homme en Europe², à la [Recommandation 2027 \(2013\)](#) «Programmes de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme: des synergies, pas des doubles emplois»³, à la [Résolution 1756 \(2010\)](#) et à la [Recommandation 1935 \(2010\)](#) sur la nécessité d'éviter la duplication des travaux du Conseil de l'Europe par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne⁴, ainsi qu'à l'avis sur le rapport sur lequel se fonde la [Résolution 1836 \(2011\)](#) sur l'impact du Traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe⁵. La commission s'est félicitée des synergies établies entre les organes de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe et de l'excellente coopération qui existe avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA). Parallèlement, elle souligne que l'expansion des activités de l'Union européenne dans des domaines visés par le mandat statutaire du Conseil de l'Europe et qui touchent à la démocratie, aux droits de l'homme et à l'État de droit risque d'entraîner un chevauchement et un chevauchement inutile des actions menées.

3. La commission rappelle que le [Mémoire d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne](#) de 2007 reconnaît au Conseil de l'Europe la qualité de «référence en matière de droits de l'homme, de primauté du droit et de démocratie» en Europe et considère que ses dispositions devraient être prises en compte par les institutions de l'Union européenne lorsqu'elles lancent et mettent en œuvre une initiative dans ce domaine. Elle observe que depuis mars 2015, au moment où l'Assemblée a adopté la [Résolution 2041 \(2015\)](#), l'Union européenne a pris plusieurs mesures visant à renforcer sa capacité à

1. Renvoi en commission: [Doc. 14317](#), Renvoi 4308 du 30 juin 2017. Commission saisie du rapport: Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles. Voir le [Doc. 14850](#). Avis approuvé par la commission le 8 avril 2019.

2. Voir le [Doc. 13714](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (rapporteur: M. Michael McNamara, Irlande, SOC).

3. Voir le [Doc. 13321](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (rapporteur: M. Michael McNamara, Irlande, SOC).

4. Voir le [Doc. 12272](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (rapporteur: M. Boris Cilevičs, Lettonie, SOC).

5. Voir le [Doc. 12741](#), avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (rapporteur: M. Pieter Omtzigt, Pays-Bas, PPE/DC).



contrôler le respect de la primauté du droit par ses États membres. En conséquence, la nécessité d'éviter tout dédoublement et d'assurer la cohérence et la complémentarité de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie se fait de plus en plus sentir.

4. La commission juge particulièrement important que le rapport de M^{me} de Sutter se montre critique à l'égard de l'initiative prise par le Parlement européen dans sa résolution du 25 octobre 2016 «contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux». Le rapport examine en détail l'impact que pourrait avoir le mécanisme proposé («Pacte de l'Union européenne pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux») sur le fonctionnement du Conseil de l'Europe et comporte des recommandations pertinentes. Bien que ce mécanisme n'ait pas encore été mis en place faute d'accord interinstitutionnel, le Conseil de l'Europe dans son ensemble et l'Assemblée en particulier devraient suivre attentivement tout fait nouveau supplémentaire qui concerne son éventuelle création ou l'élaboration de propositions similaires. La commission souhaite par conséquent proposer quelques amendements visant à renforcer davantage le projet de résolution et le projet de recommandation. Elle souhaite en particulier peaufiner le choix de certains termes et souligner encore le rôle unique d'organisation paneuropéenne chargée de la protection et de la promotion des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie joué depuis longtemps par le Conseil de l'Europe.

B. Amendements proposés

Amendement A (au projet de résolution)

À la fin du paragraphe 1, ajouter la phrase suivante:

«En l'absence de mesures prises par les institutions compétentes de l'Union européenne, le Parlement européen, dans une résolution du 14 novembre 2018, a réitéré son appel à la création de ce mécanisme sans tarder.»

Amendement B (au projet de résolution)

Au paragraphe 4, troisième phrase, remplacer

«que cet ensemble de valeurs fondamentales et de principes communs ne soient pas interprétés de manière autonome ni par l'Union européenne ni par le Conseil de l'Europe»

par

«en veillant à ce que cet ensemble de valeurs fondamentales et de principes communs soit interprété de manière cohérente».

Amendement C (au projet de résolution)

Au paragraphe 6, première phrase, après les mots «qu'aux termes du Mémoire d'accord de 2007,», ajouter les mots suivants:

«la coopération entre les deux organisations se fondera sur «les principes d'indivisibilité et d'universalité des droits de l'homme, le respect des normes définies en la matière par les textes fondamentaux des Nations Unies et du Conseil de l'Europe, en particulier la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, et la préservation de la cohésion du système de protection des droits de l'homme en Europe». En outre,»

Amendement D (au projet de résolution)

Au paragraphe 9, remplacer «divers mécanismes de contrôle et d'application des normes de l'État de droit ont vu le jour» par «certains mécanismes de contrôle de l'État de droit de l'Union européenne ont été déclenchés et d'autres initiatives visant à contrôler le respect de l'État de droit ont été prises».

Amendement E (au projet de résolution)

À la fin du paragraphe 12, ajouter la phrase suivante: «Elle rappelle, dans le droit fil de ses recommandations antérieures, que tout chevauchement inutile d'activités dans le domaine des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie doit être évité.»

Amendement F (au projet de résolution)

À la fin du paragraphe 13.1, remplacer «les avis et/ou conclusions des organes consultatifs ou de suivi du Conseil de l'Europe concernés» par «les recommandations, avis et/ou conclusions des autres organes pertinents du Conseil de l'Europe».

Amendement G (au projet de recommandation)

Au paragraphe 5, après les mots «organes d'experts du Conseil de l'Europe», supprimer le passage «, qui reposaient sur les normes communes aux deux organisations,».

C. Exposé des motifs, par Lord Richard Balfe, rapporteur pour avis

1. Je ne puis que remercier M^{me} De Sutter de son rapport, qui traite des initiatives récemment prises par l'Union européenne en vue d'établir un mécanisme de contrôle du respect de la démocratie, de l'État de droit et des droits fondamentaux dans ses États membres. Le rapport examine en détail l'initiative prise par le Parlement européen dans sa résolution du 25 octobre 2016 «contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux» et l'impact qu'il pourrait avoir sur le fonctionnement du Conseil de l'Europe.
2. J'aimerais cependant proposer quelques amendements au projet de résolution et au projet de recommandation, en vue de les renforcer. J'aimerais souligner le rôle unique d'organisation paneuropéenne chargée de la protection et de la promotion des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie joué par le Conseil de l'Europe et la nécessité d'éviter tout dédoublement inutile des attributions dans ce domaine.
3. Le Mémoire d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne de 2007 reconnaît au Conseil de l'Europe la qualité de «référence en matière de droits de l'homme, de primauté du droit et de démocratie» en Europe. Cet accord n'interdit pas à l'Union européenne d'accorder une protection plus étendue au domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales ni d'adopter des dispositions d'une portée plus étendue en matière de coopération juridique, en vue de garantir la cohérence des conventions pertinentes du Conseil de l'Europe⁶. Le Mémoire d'accord comporte également des dispositions détaillées sur les modalités de coopération entre les deux organisations. Ses dispositions doivent être intégralement prises en compte par les institutions européennes lorsqu'elles lancent et mettent en œuvre une initiative dans ce domaine.
4. L'Assemblée et sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme ont examiné la question des relations entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe à plusieurs reprises. C'est en particulier le cas dans sa [Résolution 2041 \(2015\)](#) «Les institutions européennes et les droits de l'homme en Europe», où l'Assemblée réaffirme qu'il convient d'éviter tout chevauchement d'activités et que la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) constitue «la pierre angulaire du système de protection des droits de l'homme en Europe»⁷. Elle appelle également les États membres du Conseil de l'Europe qui sont également membres de l'Union européenne à exercer leur influence «afin d'éviter tout chevauchement inutile d'activités dans le domaine de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit», pour rouvrir, dans les plus brefs délais, les négociations sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme et à donner à ce processus une haute priorité politique⁸. L'Assemblée se félicite également de la proposition faite en 2014 par la Commission européenne d'«Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit» et invite l'Union européenne à utiliser le savoir-faire du Conseil de l'Europe en la matière et à l'informer de toute évolution ultérieure. Le rapport de M. McNamara, sur lequel se fonde la [Résolution 2041 \(2015\)](#), fait également le bilan des outils déjà adoptés «de manière sporadique», comme le rapport anticorruption de l'Union européenne, le Tableau de bord de la justice dans l'Union européenne, le Mécanisme de coopération et de vérification (pour la Bulgarie et la Roumanie) et certains rapports annuels des institutions et agences de l'Union européenne⁹.
5. Toutefois, depuis mars 2015, de nombreuses autres initiatives ont été prises par l'Union européenne pour contrôler le respect de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme par ses États membres, en plus de la résolution susmentionnée d'octobre 2016 du Parlement européen. En décembre 2014, les

6. Paragraphes 19 et 24 du Mémoire d'accord.

7. [Résolution 2041 \(2015\)](#), paragraphe 2.

8. *Ibid.*, paragraphe 8.

9. Voir les paragraphes 19-22 du rapport, [Doc. 13714](#).

conclusions du Conseil de l'UE ont mis en place un dialogue annuel sur l'État de droit, avec des discussions thématiques régulières au plus haut niveau politique à propos des valeurs fondamentales sur lesquelles repose l'Union européenne. Des procédures ont été engagées sur le fondement de l'article 7.1 du Traité sur l'Union européenne contre la Pologne (par la Commission européenne) et la Hongrie (par le Parlement européen). Des procédures d'infraction ont également été ouvertes contre ces pays devant la Cour de justice de l'Union européenne¹⁰. Le 13 novembre 2018, le Parlement européen a adopté une [Résolution sur l'état de droit en Roumanie](#), qui fait part de ses préoccupations au sujet de la législation pénale récemment adoptée en Roumanie, qui pourrait porter atteinte à l'indépendance de la justice et à l'État de droit. Le 15 novembre 2017, il a également adopté une [Résolution sur l'état de droit à Malte](#) et, le 28 mars 2019, une [Résolution sur la situation en matière d'état de droit et de lutte contre la corruption dans l'Union, notamment à Malte et en Slovaquie](#). En mai 2018, la Commission européenne a publié une proposition visant à subordonner le versement des fonds européens au bon fonctionnement de l'État de droit dans son train de mesures relatives au cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027¹¹. Tout récemment, le 19 mars 2019, l'Allemagne et la Belgique ont présenté au Conseil des affaires générales une initiative en vue de la mise en place d'un mécanisme d'examen régulier (annuel) entre pairs de l'État de droit¹². Les institutions européennes continuent par conséquent à lancer diverses initiatives fondées sur des paradigmes différents afin de «discipliner» les États membres de l'Union européenne.

6. Le Conseil de l'Europe n'a pas été aveugle aux menaces qui pèsent sur l'État de droit dans certains États membres de l'Union européenne. Dans sa [Résolution 2188 \(2017\)](#) «Nouvelles menaces contre la primauté du droit dans les États membres du Conseil de l'Europe – Exemples sélectionnés», l'Assemblée fait part de son inquiétude au sujet de l'évolution de la situation en Bulgarie, en Pologne et en Roumanie¹³. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée élabore en ce moment des rapports sur les questions relatives à l'État de droit en Pologne¹⁴ et à Malte¹⁵. En outre, dans sa [Résolution 2187 \(2017\)](#) sur la Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise, l'Assemblée a avalisé ce document et a invité le Conseil de l'Europe et l'Union européenne à s'y référer régulièrement¹⁶. À plusieurs reprises, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a rendu – souvent à la demande de l'Assemblée – des avis critiques sur l'évolution des questions judiciaires et d'autres questions relatives à l'État de droit en Pologne, en Hongrie, en Roumanie, à Malte et en Bulgarie. Ces avis ont été utilisés par l'Union européenne pour apprécier la conformité de ces pays avec les normes en matière d'État de droit.

7. Bien que le Conseil de l'Europe ne soit pas opposé à des normes plus exigeantes et à une protection renforcée dans le domaine des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie, toute nouvelle initiative de l'Union européenne en la matière doit faire preuve de cohérence avec les normes de notre Organisation, comme le précise le Mémoire d'accord. Il importe par conséquent que le Conseil de l'Europe, et notamment l'Assemblée, examine attentivement ces initiatives pour garantir une cohérence avec ses normes.

1. Notes explicatives

1.1. Amendement A (au projet de résolution)

La mise en œuvre de la résolution du Parlement européen du 25 octobre 2016 exige un accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne. Comme ni la Commission ni le Conseil n'a donné suite à cette proposition, le Parlement européen a regretté, dans une autre résolution du 14 novembre 2018, «Nécessité d'un mécanisme approfondi pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux», que cet accord n'ait pas été conclu et a une nouvelle fois demandé la création d'un «mécanisme approfondi, permanent et objectif de l'Union pour la

10. Affaire C-619/18R, Commission c. Pologne, concernant la nouvelle loi polonaise relative à la Cour suprême et, pour ce qui est de la Hongrie, procédure d'infraction au sujet de la loi relative aux ONG et de la loi relative à l'enseignement supérieur, communiqués de presse de la Commission européenne du 4 octobre 2017 et du 7 décembre 2017.

11. COM(2018)321 final.

12. <https://euobserver.com/political/144443>.

13. Voir le rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (rapporteur: M. Bernd Fabritius, Allemagne, PPE/DC), [Doc. 14405](#).

14. Proposition de résolution, «Les juges doivent rester indépendants en Pologne et en République de Moldova» (rapporteur: M. Andrea Orlando, Italie, SOC), [Doc. 14650](#).

15. Proposition de résolution, «L'assassinat de M^{me} Daphne Caruana Galizia et l'État de droit, à Malte et ailleurs: veiller à ce que toute la lumière soit faite» (rapporteur: M. Pieter Omtzigt, Pays-Bas, PPE/DC), [Doc. 14479](#).

16. Paragraphe 6.4 de la [Résolution 2187 \(2017\)](#).

protection de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux». Il a également souligné que le besoin d'un tel mécanisme «se fait aujourd'hui sentir de manière plus urgente que jamais» (voir également le paragraphe 87 du rapport de M^{me} De Sutter).

1.2. Amendement B (au projet de résolution)

Selon le Mémoire d'accord, le Conseil de l'Europe «restera la référence en matière de droits de l'homme, de primauté du droit et de démocratie en Europe» (paragraphe 10). L'actuel libellé de la phrase en question au paragraphe 4 du projet de résolution donne l'impression que le Conseil de l'Europe, qui a été créé pour protéger et promouvoir ces valeurs, ne devrait pas (sic!) les interpréter de manière autonome, ce qui empêcherait au minimum la Cour européenne des droits de l'homme d'assumer le rôle que lui confère la Convention européenne des droits de l'homme. En outre, le Mémoire d'accord utilise souvent le terme «cohérent» (voir en particulier son paragraphe 16, qui évoque «la cohésion du système de protection des droits de l'homme en Europe», et son paragraphe 24, qui parle «d'assurer la cohérence entre la législation de la Communauté et de l'Union européenne et les normes des conventions du Conseil de l'Europe» à propos de la prééminence du droit et de la coopération juridique). Il serait donc préférable de mentionner le fait de veiller à une interprétation «cohérente» des valeurs et principes partagés.

1.3. Amendement C (au projet de résolution)

Il importe d'ajouter une mention du libellé du paragraphe 16 du Mémoire d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, car cette disposition met l'accent sur l'indivisibilité et l'universalité des droits de l'homme, la nécessité de respecter la Convention européenne des droits de l'homme et de préserver la cohésion du système de protection des droits de l'homme en Europe.

1.4. Amendement D (au projet de résolution)

Comme l'indique le paragraphe 9 du projet de résolution, les mesures prises par l'Union européenne pour garantir la conformité de l'État de droit par ses États membres sont basées sur «différents paradigmes», différent par leur nature et leurs effets coercitifs et impliquent différentes institutions de l'Union européenne. Ces mesures comportent, d'une part, des mécanismes plus structurés (comme le Cadre pour l'État de droit de la Commission européenne ou les rapports du Mécanisme de coopération et de vérification sur la Roumanie et la Bulgarie), ainsi que des mesures politiques, comme les résolutions du Parlement européen ou les discussions au sein du Conseil des affaires générales.

1.5. Amendement E (au projet de résolution)

Cet amendement vise à souligner la nécessité d'éviter tout chevauchement inutile des activités de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, comme le soulignent en particulier la [Résolution 2041 \(2015\)](#), la [Résolution 1756 \(2010\)](#) et la [Recommandation 2027 \(2013\)](#) de l'Assemblée.

1.6. Amendement F (au projet de résolution)

Lorsqu'on évoque la mise en œuvre des normes du Conseil de l'Europe, il est indispensable de mentionner non seulement ses avis et conclusions, mais également ses recommandations. En outre, la formule «des organes consultatifs ou de suivi du Conseil de l'Europe concernés» pourrait être remplacée par la formule plus large «des autres organes pertinents du Conseil de l'Europe», de manière à englober expressément les organes comme le Commissaire aux droits de l'homme ou le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

1.7. Amendement G (au projet de recommandation)

La phrase en question évoque les évaluations fournies par divers organes d'experts du Conseil de l'Europe et ces organes se réfèrent principalement aux normes du Conseil de l'Europe (bien qu'ils se réfèrent également aux normes internationales pertinentes), qui sont parfois extrêmement détaillées. L'Union européenne partage certes les mêmes valeurs que le Conseil de l'Europe (voir l'article 2 du Traité sur l'Union européenne), mais elle n'a pas les mêmes attributions ni la même expertise que le Conseil de l'Europe et s'est par conséquent appuyée sur les conclusions de ce dernier pour évaluer la situation de l'État de droit dans certains de ses États membres (par exemple en Hongrie et en Pologne).