

Doc. 15016

18 décembre 2019

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

Réponse à Recommandation¹: Recommandation 2151 (2019)
Comité des Ministres

1. Le Comité des Ministres a pris note avec intérêt de la [Recommandation 2151 \(2019\)](#) de l'Assemblée parlementaire, intitulée «Création d'un mécanisme de l'Union européenne pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux», qu'il a communiquée à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et au Groupe d'États contre la corruption (GRECO) pour information et commentaires éventuels.

2. Le Comité des Ministres souligne, de façon générale, l'importance d'assurer la cohérence et la complémentarité entre le Conseil de l'Europe, organisation paneuropéenne, et l'Union européenne, comme le prévoit le Mémorandum d'accord de 2007 entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Ce mémorandum, qui continue de guider la coopération entre les deux organisations, dispose que «l'Union européenne considère le Conseil de l'Europe comme la source paneuropéenne de référence en matière de droits de l'homme» et que «le Conseil de l'Europe restera la référence en matière de droits de l'homme, de primauté du droit et de démocratie en Europe».

3. Le Comité des Ministres rappelle que la question de la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne dans le cadre des initiatives de l'Union européenne en matière d'État de droit est traitée régulièrement dans les rapports annuels sur la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne présentés à la Session annuelle du Comité des Ministres. Ces rapports permettent au Comité des Ministres de faire régulièrement le point sur l'état d'avancement des différentes initiatives de l'Union européenne en matière d'État de droit et de les évaluer dans le contexte du Mémorandum d'accord.

4. À sa 129^e Session, tenue à Helsinki le 17 mai 2019, le Comité des Ministres a pris note avec satisfaction du développement de la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne et s'est félicité en particulier du renforcement de la coopération programmatique sur les questions en matière d'État de droit et de l'engagement partagé en faveur d'un multilatéralisme effectif. Le Comité des Ministres a aussi exprimé sa volonté de renforcer encore la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, conformément au Mémorandum d'accord, afin de mieux protéger et promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit en Europe².

5. Pour ce qui est d'un plus grand développement de la coopération institutionnelle entre les deux organisations, le Comité des Ministres rappelle que la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne s'est, dans la pratique, développée dans le cadre du dialogue politique, de la coopération juridique et des programmes de coopération conjoints. Comme indiqué dans le rapport présenté à la Session ministérielle de mai 2019 à Helsinki³, en ce qui concerne les faits nouveaux survenus dans les États membres de l'Union européenne, la coopération s'est accrue dans le cadre des initiatives et évaluations des institutions de l'Union européenne en matière d'État de droit, notamment le «Cadre pour renforcer l'État de

1. Adoptée lors de la 1363^e réunion des Délégués des Ministres (11 décembre 2019).

2. Voir 129^e Session du Comité des Ministres (Helsinki, 17 mai 2019) – 4. Coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680947848.



droit» institué par la Commission européenne et le dialogue annuel sur l'État de droit au sein du Conseil de l'Union (Affaires générales)⁴. En 2018, ce dialogue a porté sur le thème «La confiance à l'égard des institutions publiques et de l'État de droit» et le Conseil de l'Europe a été invité à participer activement aux discussions préparatoires. Le Conseil de l'Europe a continué d'apporter une contribution précieuse compte tenu de sa longue expérience dans ce domaine, en particulier grâce à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et à l'expertise fournie par la Commission de Venise⁵, le GRECO, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), MONEYVAL, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), ainsi que directement via des projets de coopération. Le rapport indique aussi que «les contacts se sont intensifiés entre les institutions de l'Union européenne et les organes du Conseil de l'Europe, en particulier les organes consultatifs et de suivi. Ces derniers, ainsi que les résultats de leurs procédures de suivi, sont aussi régulièrement mentionnés par les institutions de l'Union européenne, ce qui confirme le rôle du Conseil de l'Europe en matière d'évaluation comparative et l'expertise unique qui est la sienne. En outre, la CEPEJ a continué de fournir des données sur le fonctionnement des systèmes judiciaires des 28 États membres de l'UE, qui sont utilisées pour l'édition annuelle du «Tableau de bord de la justice» de la Commission européenne. Cette coopération exemplaire repose sur un contrat pluriannuel entre la Commission européenne et le Conseil de l'Europe (renouvelé en 2017 pour une période de quatre ans). Cet accord permet d'éviter les doubles emplois, confirme le statut de la CEPEJ en tant que centre de référence commun pour l'évaluation de la justice et améliore sa visibilité ainsi que celle du Conseil de l'Europe.»

6. Dans ce contexte, le Comité des Ministres rappelle sa décision du 10 juillet 2019 d'accorder à l'Union européenne le statut d'observateur auprès du GRECO et note qu'une large majorité des États membres de l'Union européenne est en faveur d'une adhésion pleine et entière au GRECO. De plus, le 24 juillet 2019, le Conseil de l'Europe et la Commission européenne ont signé un contrat portant sur l'utilisation de l'expertise indéniable du Conseil de l'Europe dans l'évaluation de la mise en œuvre concrète et de l'application effective de la Quatrième Directive anti-blanchiment dans les États membres de l'Union européenne⁶. Le Comité des Ministres considère que ces deux développements devraient encore faciliter la coopération dans le contexte des initiatives de l'Union en matière d'État de droit. Il rappelle que l'Union européenne pourrait aussi envisager de devenir partie à la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198), qu'elle a signée le 2 avril 2009, afin de renforcer encore la cohérence de l'action commune contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

7. Le Comité des Ministres souligne la nécessité d'assurer la cohérence du système de protection des droits de l'homme en Europe dans le contexte des initiatives de l'Union européenne en matière d'État de droit et rappelle que les mécanismes de consultation technique existants offrent un cadre de coordination adapté pour traiter cette question. Celle-ci a, par exemple, été à l'ordre du jour des réunions annuelles des hauts responsables consacrées à la planification et à la coordination de la coopération au niveau technique. Ces réunions annuelles permettent à ces hauts responsables d'assurer le suivi de la coopération et de formuler de nouvelles propositions d'action. Les hauts responsables font aussi office de correspondants à cet égard. De plus, le Secrétariat du Conseil de l'Europe rencontre régulièrement le représentant de la présidence du Conseil de l'Union en la personne présidant son comité compétent («CATS»)⁷. Ces réunions ont lieu au cours de chaque présidence de l'Union, c'est-à-dire deux fois par an⁸. Ces réunions donnent lieu à des discussions

3. 129^e Session du Comité des Ministres (Helsinki, 16-17 mai 2019) – Rapport de synthèse sur la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680943483.

4. L'initiative du Conseil de l'Union pour assurer le respect de l'État de droit et l'établissement d'un dialogue entre tous les États membres au sein du Conseil en vue de promouvoir et sauvegarder l'État de droit (cf. Conclusions du Conseil de l'UE et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur la garantie du respect de l'État de droit, document 17014/14, 16 décembre 2014).

5. Voir la «Liste des critères de l'État de droit», adoptée par la Commission de Venise les 11-12 mars 2016, approuvée officiellement par le Comité des Ministres en septembre 2016, puis par l'Assemblée parlementaire en octobre 2017 (Résolution 2187 (2017)).

6. Voir CM/Del/Dec(2019)1339/10.6. Coopération avec la Commission européenne pour l'évaluation de la mise en œuvre et de l'application effective de la 4^e directive européenne contre le blanchiment de capitaux, Directive (UE) 2015/849, 6 mars 2019. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680933f77

7. Le «Comité de l'article trente-six» de l'UE (CATS) est un comité de représentants des États membres institué par l'ex-article 36 du Traité sur l'Union européenne, dont le rôle est de coordonner les groupes de travail compétents dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

8. Réunion du Secrétariat du Conseil de l'Europe et du CATS (Présidence, future Présidence, Secrétariat général du Conseil, Commission européenne et SEAE). Voir les rapports de réunion sur le site web de la Direction des relations extérieures: <https://www.coe.int/fr/web/der/european-union-documents>

portant sur le développement harmonieux de normes et politiques sur des questions juridiques et des sujets stratégiques, comme les questions en matière d'État de droit. Les rapports des réunions de consultation entre le Conseil de l'Europe et le CATS sont examinés par le Groupe de rapporteurs du Comité des Ministres sur les relations extérieures (GR-EXT).

8. Le Comité des Ministres observe que la communication de la Commission européenne du 17 juillet 2019⁹ fait largement référence au Conseil de l'Europe. La Commission entend en particulier «renforcer la coopération» avec le Conseil de l'Europe et «envisager [de lui] apporter un soutien accru dans le cadre des priorités de l'Union en matière d'État de droit». Elle exprime aussi la volonté «d'accroître la participation de l'UE au sein des organes du Conseil de l'Europe, en rendant la coopération au niveau des services plus forte et plus systématique». Cette communication reconnaît que «les responsabilités institutionnelles et politiques des deux institutions» doivent être pleinement respectées. Elle mentionne également l'obligation pour l'Union européenne d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

9. Le Comité des Ministres considère que les implications des développements décrits ci-dessus seront de nature politique, juridique et financière et qu'elles nécessiteront des réflexions et des échanges plus approfondis en temps voulu. Entre-temps, le Comité des Ministres continuera de suivre cette question de près.

10. Rappelant le rôle de référence du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme, de primauté du droit et de démocratie en Europe, le Comité des Ministres se félicite de l'intention de la Secrétaire Générale d'approfondir la coopération avec l'Union européenne et de considérer l'adhésion de cette dernière à la CEDH comme l'une des plus grandes priorités. À cet égard, le Comité des Ministres prend note du courrier adressé par M. Jean-Claude Juncker, Président de la Commission européenne, et M. Frans Timmermans, Premier Vice-Président de la Commission européenne, à la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe le 31 octobre 2019, l'informant que l'Union européenne était prête à reprendre les négociations en vue de son adhésion à la CEDH. L'adhésion de l'Union européenne à la CEDH renforcera nos valeurs communes, améliorera l'efficacité de la législation européenne et assurera une plus grande cohérence en matière de protection des droits fondamentaux en Europe.

11. Le Comité des Ministres considère que le Bureau de liaison du Conseil de l'Europe à Bruxelles et la Délégation de l'Union européenne à Strasbourg ont contribué de manière significative aux développements du partenariat à tous les niveaux et qu'ils continueront à jouer un rôle clé dans le renforcement de la dynamique de coopération et de sa visibilité.

9. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/FR/COM-2019-343-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>