



Doc. 14406

27 septembre 2017

Défendre l'acquis du Conseil de l'Europe: préserver le succès de 65 ans de coopération intergouvernementale

Rapport¹

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteur: M. Tiny KOX, Pays-Bas, Groupe pour la gauche unitaire européenne

Résumé

Depuis plus de 65 ans, les conventions du Conseil de l'Europe ont fortement contribué à améliorer le fonctionnement des institutions démocratiques en Europe, à développer l'État de droit et à protéger et promouvoir les droits de tous les citoyens européens. Aujourd'hui la démocratie, la primauté du droit et les droits de l'homme sont soumis à de fortes pressions et ont un besoin urgent d'être réactivés. La perspective d'un Quatrième Sommet des Chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe représente une occasion unique de réaffirmer la nécessité de renforcer la coopération intergouvernementale du Conseil de l'Europe et son système conventionnel.

1. Renvoi en commission: [Doc. 13322](#), Renvoi 4009 du 2 octobre 2015.



Sommaire

Page

A. Projet de recommandation	3
B. Exposé des motifs, par M. Tiny Kox, rapporteur	5
1. Introduction	5
2. Évaluations du système conventionnel	6
3. Étendue et impact des conventions	8
4. Impact de l'accès à l'acquis du Conseil de l'Europe. Quatre études de cas: Ukraine, Espagne, Russie et Union européenne	9
4.1. Ukraine	9
4.2. Espagne	11
4.3. Fédération de Russie	13
4.4. Union européenne	15
5. Etablissement de normes, suivi et assistance	18
5.1. Mécanismes de suivi spécifique	19
5.2. Programmes et plans d'action	21
6. Conclusions et propositions	22
Annexe – Conventions largement ratifiées et considérées comme clés (source SG/inf(2012)12)	25

A. Projet de recommandation²

1. La raison d'être du Conseil de l'Europe est «de réaliser une union plus étroite entre ses Membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social» (article 1 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) de 1949), centrée sur les trois piliers majeurs que sont les droits de l'homme, l'Etat de droit et la démocratie.
2. Pour atteindre ce but, le Statut instaure le principe d'une coopération intergouvernementale, qui est depuis au cœur du fonctionnement du Conseil de l'Europe. Cette coopération entre les États membres est centrée sur l'élaboration de normes communes dans les conventions et leur mise en œuvre effective dans les États membres, afin de garantir la continuité dans la réalisation de l'objectif statutaire.
3. Depuis près de 70 ans, le système conventionnel a fortement contribué à améliorer le fonctionnement des institutions démocratiques en Europe, à développer l'État de droit dans toute l'Europe, et à protéger et promouvoir les droits de tous les citoyens et habitants de l'Europe. Les conventions constituent la principale source de l'acquis du Conseil de l'Europe. Elles ont un impact direct sur la vie des citoyens européens et le cadre juridique des États membres.
4. Ce patrimoine commun unique doit être reconnu, affirmé, défendu et, le cas échéant, développé encore dans l'intérêt de tous les citoyens et habitants de l'Europe, et des autres personnes à qui les conventions s'appliquent ou pourraient s'appliquer.
5. Toute initiative en vue de l'élaboration d'un nouveau traité doit être approuvée formellement par le Comité des Ministres, l'organe exécutif du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres peut solliciter l'avis de l'Assemblée parlementaire sur tout projet de traité (article 23.a) et, depuis 1998, il la consulte effectivement sur tous les projets de traités. L'article 15.a du Statut dispose que le Comité des Ministres examine, sur recommandation de l'Assemblée ou de sa propre initiative, la conclusion de conventions ou d'accords. Un grand nombre de traités ont ainsi été élaborés à l'instigation de l'Assemblée, souvent décrite comme le moteur politique du Conseil de l'Europe.
6. L'Assemblée et le Comité des Ministres portent donc, conjointement avec les États membres, la responsabilité de la création, de la protection, de la mise en œuvre et de la poursuite du développement du système conventionnel en Europe.
7. Lors du Troisième Sommet des chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe en 2005 à Varsovie, la nécessité de renforcer l'efficacité du système conventionnel a été soulignée et des mesures ont été mises en avant pour atteindre ce but. De nombreuses initiatives ont été prises depuis à cet égard et des améliorations ont été introduites, notamment une réforme radicale des activités de l'Organisation, ainsi qu'une réforme substantielle du fonctionnement de la Cour européenne des droits de l'homme et un réexamen des conventions.
8. En dépit de ces réformes, des écarts importants subsistent entre ce que souhaitent les États membres et l'Organisation et leurs actes effectifs. La ratification des conventions est trop souvent retardée, empêchant leur entrée en vigueur; la mise en œuvre des conventions dans le droit interne des États est fréquemment lente et imprécise; et les cadres juridiques nationaux connaissent trop fréquemment des dysfonctionnements.
9. Dans toute l'Europe, la démocratie, la primauté du droit et les droits de l'homme sont soumis à de fortes pressions et ont un besoin urgent d'être réactivés. Pour aider à s'opposer aux développements actuels et poursuivre la tâche convenue à l'article 1 du Statut du Conseil de l'Europe, les instruments et les institutions de l'Organisation doivent être modernisés et rendus plus efficaces. Le prochain Sommet des chefs d'État et de gouvernement, aujourd'hui en cours de préparation, devrait donc, sur la base d'une évaluation approfondie, débattre – entre autres sujets – de la manière d'améliorer et de renforcer le système conventionnel du Conseil de l'Europe.
10. L'Assemblée invite par conséquent le Comité des Ministres et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe:
 - 10.1. à inscrire la question du système conventionnel du Conseil de l'Europe et de son avenir à l'ordre du jour du prochain Sommet des chefs d'État et de gouvernement;

2. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 21 septembre 2017.

10.2. préparer de façon adéquate en temps voulu avant le Sommet:

10.2.1. une évaluation approfondie de l'efficacité des conventions existantes et de leurs mécanismes de suivi, et des propositions visant à renforcer substantiellement le système conventionnel, conformément au but énoncé à l'article 1 du Statut du Conseil de l'Europe;

10.2.2. une évaluation de l'efficacité des programmes d'aide à la mise en œuvre des normes définies dans les conventions et une analyse des améliorations requises;

10.2.3. des propositions sur les moyens de renforcer l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme, en améliorant les procédures judiciaires nationales pour permettre aux citoyens d'obtenir justice, en promouvant la mise en œuvre efficace dans tous les États membres des arrêts de la Cour et en assurant le financement adéquat de la Cour, conformément aux décisions du Troisième Sommet de Varsovie;

10.2.4. des propositions sur les moyens d'étendre le champ d'application de la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163) à tous les États membres, en faisant en sorte qu'ils ratifient la Charte dès que possible, d'étendre son mécanisme de suivi intégré (système de réclamations collectives) à tous les États membres, de faire de la Charte sociale européenne la référence principale et la norme commune des droits sociaux pour le socle européen des droits sociaux de l'Union européenne et de l'ouvrir à la signature de Parties tierces qui ne sont pas États membres du Conseil de l'Europe;

10.2.5. une évaluation générale des relations entre le Conseil de l'Europe et les autres principales organisations européennes (Union européenne, Union économique eurasiatique, Conseil nordique, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)) eu égard au système conventionnel;

10.2.6. un examen de l'opportunité d'établir un mémorandum d'accord entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe sur la participation de l'Union européenne aux conventions du Conseil de l'Europe, de nature à fournir une série de règles de fonctionnement générales (tels que le droit de vote, le droit de parole, l'élaboration des rapports et les arrangements financiers);

10.2.7. une feuille de route en vue de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), conformément à l'obligation formulée dans le Traité de Lisbonne;

10.2.8. des propositions sur la façon d'atteindre les citoyens et de les faire davantage participer au processus décisionnel du Conseil de l'Europe;

10.3. à garantir que les activités conventionnelles et intergouvernementales, auxquelles tous les États membres doivent pouvoir participer sur un pied d'égalité, soient dotées des ressources financières et humaines suffisantes;

10.4. à faire participer l'Assemblée aux activités préparatoires en vue de ces évaluations et examens ou réexamens, conformément à l'article 15a du Statut;

10.5. à assurer la participation, sous une forme adéquate, de l'Assemblée au prochain Sommet des chefs d'État et de gouvernement;

10.6. à inviter les chefs d'État et de gouvernement, lors du prochain Sommet, à reconnaître, affirmer, défendre et, le cas échéant, développer encore et soutenir financièrement de manière adéquate le système conventionnel du Conseil de l'Europe, dans l'intérêt de tous les citoyens et habitants de l'Europe, et de toutes les autres personnes à qui les conventions s'appliquent ou pourraient s'appliquer.

11. La perspective d'un Quatrième Sommet des Chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe devrait être l'occasion pour le Comité de Ministres de procéder à une véritable réflexion sur l'avenir de notre Organisation en ayant à l'esprit que la défense de l'acquis du Conseil de l'Europe passe par la préservation de son système unique de coopération qui permet à tous les États membres de décider des positions communes et de coopérer sur une base égalitaire et au profit de tous. Dans ce contexte, l'Assemblée appelle tous les États membres du Conseil de l'Europe à s'abstenir de toute mesure volontaire qui entraînerait un affaiblissement de la coopération intergouvernementale, laquelle a tant contribué au cours des dernières décennies à unir véritablement le continent européen.

B. Exposé des motifs, par M. Tiny Kox, rapporteur

1. Introduction

1. La raison d'être du Conseil de l'Europe est «de réaliser une union plus étroite entre ses Membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social» (article 1 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) de 1949). Pour atteindre ce but, le Statut instaure le principe d'une coopération intergouvernementale, qui est depuis au cœur du fonctionnement de l'Organisation. Cette coopération entre les États membres est centrée sur l'élaboration de normes communes dans les conventions et leur mise en œuvre effective dans les États membres, afin de garantir la continuité dans la réalisation de l'objectif statutaire.

2. Depuis près de 70 ans, les conventions ont fortement contribué à améliorer le fonctionnement des institutions démocratiques en Europe, à développer l'État de droit, et à protéger et promouvoir les droits des citoyens européens vivant dans les États membres du Conseil de l'Europe. Ces conventions, qui sont des traités multilatéraux, constituent collectivement la principale source de l'acquis du Conseil de l'Europe et ont fortement contribué au développement du cadre juridique des 47 États membres. Dans la [Résolution 1732 \(2010\)](#) «Renforcer l'efficacité du droit des traités du Conseil de l'Europe», l'Assemblée parlementaire se félicitait du fait que le Conseil de l'Europe ait mis en place les fondements d'un corpus normatif européen innovant et cohérent, notamment dans ses domaines d'excellence que sont la protection des droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. Elle notait que ce corpus conventionnel, qui couvre l'ensemble du continent, constitue les fondations d'une Europe sans clivages. Dans sa réponse à la [Recommandation 1920 \(2010\)](#) de l'Assemblée, le Comité des Ministres notait que les conventions du Conseil de l'Europe constituent un système unique intégré de normes juridiques, définies collectivement au sein de l'Organisation et approuvées par les États membres.

3. Lors de la préparation du présent rapport sur la nécessité de défendre cet acquis de la coopération intergouvernementale au sein du Conseil de l'Europe, le rapporteur a pu échanger des informations sur le passé et l'avenir du système conventionnel avec plusieurs experts juridiques. Il a effectué des visites d'information en Ukraine et en Espagne, pays qui ont eu accès à l'acquis du Conseil de l'Europe après avoir réussi à remplacer un système de pouvoir autoritaire par la démocratie pluraliste. En outre, deux auditions spécifiques ont été organisées à Strasbourg et à Paris sur la question du système conventionnel du Conseil de l'Europe. Le rapporteur remercie toutes les personnes qui l'ont aidé à rassembler les informations et les propositions qui suivent au sujet du système conventionnel unique du Conseil de l'Europe³.

4. L'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres jouent un rôle particulièrement pertinent dans le développement et le suivi du système conventionnel de l'Organisation.

5. L'article 15.a du Statut de 1949 dispose que le Comité des Ministres examine, sur recommandation de l'Assemblée ou de sa propre initiative, les conventions ou les accords. Un grand nombre de ces traités ont été élaborés à l'instigation de l'Assemblée, souvent décrite comme le moteur politique du Conseil de l'Europe.

6. Toute initiative en vue de l'élaboration d'un nouveau traité doit être approuvée formellement par le Comité des Ministres, l'organe exécutif du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres peut solliciter l'avis de l'Assemblée sur tout projet de traité (article 23.a du Statut). Depuis 1998, il consulte effectivement l'Assemblée sur tous les projets de traités⁴.

7. L'Assemblée et le Comité des Ministres portent donc – conjointement avec les États membres – la responsabilité de la création, de la protection et de la poursuite du développement du système conventionnel en Europe.

8. Au nombre des premières conventions du Conseil de l'Europe figurent la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et la Charte sociale européenne (STE n° 35), mais également, notamment, le Code européen de sécurité sociale (STE n° 48), la Convention européenne d'assistance sociale et médicale (STE n° 14), la Convention culturelle européenne (STE n° 18), la Convention européenne d'extradition (STE n° 24) et la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30).

3. Le rapporteur remercie tout particulièrement M. Jörg Polakiewicz, Directeur du conseil juridique et du droit international public (conseiller juridique) du Conseil de l'Europe, pour son aide constante pendant la préparation de ce rapport.

4. Dans sa réponse à la [Recommandation 1361\(1998\)](#), le Comité des Ministres déclare qu'il consultera dorénavant l'Assemblée parlementaire sur tous les projets de traité (à l'exception de ceux de nature exclusivement technique qui ne nécessitent peut-être pas une telle consultation).

9. Pendant près de quatre décennies, du fait de la division de l'Europe suite à la guerre mondiale, les conventions du Conseil de l'Europe ne pouvaient s'appliquer qu'aux citoyens d'une partie de l'Europe. Les États d'Europe centrale et orientale ne faisaient pas partie du Conseil de l'Europe. En Europe du Sud, la Grèce, le Portugal et l'Espagne n'ont commencé à participer au système conventionnel qu'après la chute des régimes fascistes au milieu des années 1970.

10. Bien que la plupart des conventions du Conseil de l'Europe aient été créées entre 1949 et 1989, depuis la chute du mur de Berlin en 1989, le système conventionnel du Conseil de l'Europe a vu son importance s'accroître énormément. Le Conseil de l'Europe a été la première organisation internationale à rassembler l'ensemble des pays européens⁵. Depuis 1989, le nombre de ses membres a plus que doublé: il est aujourd'hui de 47 États, qui regroupent plus de 835 millions de citoyens. Depuis cette date également, la Convention européenne des droits de l'homme est entrée en vigueur dans les 47 États membres et de nombreuses autres conventions du Conseil de l'Europe ont été signées et ratifiées par les États membres et sont entrées en vigueur, en contribuant dans une large mesure à la standardisation effective des normes au niveau paneuropéen sur la base de valeurs communes.

2. Évaluations du système conventionnel

11. À trois reprises, en 1993, 1997 et 2005, les chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe ont évalué les buts, les réalisations et les besoins futurs de l'Organisation, y compris en ce qui concerne son système conventionnel.

12. Le Premier Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, qui a eu lieu à Vienne en 1993, a déclaré qu'avec la fin de la division de l'Europe s'offrait une opportunité historique de consolider la paix et la stabilité sur le continent et de faire de l'Europe un vaste espace de sécurité démocratique. L'adhésion au Conseil de l'Europe des nouvelles démocraties créées après la chute du communisme était alors considérée comme un élément essentiel du processus de construction européenne fondé sur les valeurs de l'Organisation. Les chefs d'État et de gouvernement ont décidé de créer une Cour européenne unique des droits de l'homme. Le Sommet a également souligné la nécessité d'aborder les questions relatives aux minorités nationales, qui n'ont effectivement cessé de gagner en importance après l'implosion d'États plurinationaux comme l'Union soviétique et la Yougoslavie. C'est ce qu'ont cherché à faire pour une part la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148), la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) et la Convention européenne sur la nationalité (STE n° 166). Pour s'attaquer à d'autres enjeux pressants de la nouvelle Europe alors en voie de constitution, le Premier Sommet a également créé la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI).

13. Le Deuxième Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, organisé à Strasbourg en 1997 sur l'initiative du Président de l'Assemblée parlementaire, a mis l'accent sur le rôle normatif essentiel du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme et sa contribution au développement du droit international par le biais des conventions européennes. Ce sommet a approuvé la ratification par tous les États membres du Protocole n° 11 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 155) permettant la mise en place d'une nouvelle Cour européenne unique des droits de l'homme à partir de 1998. Il a également approuvé la proposition de créer un Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, en tant que lien dynamique entre le Comité des Ministres et l'Assemblée et les diverses institutions pertinentes à l'échelon national et international. Le Deuxième Sommet a réitéré l'importance du principe du respect des engagements contractés par les États membres, énoncé par l'Assemblée en 1993 lors de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale. Il a également souligné le besoin de promouvoir les normes sociales inscrites dans la Charte sociale européenne et d'autres instruments du Conseil de l'Europe, et appelé au respect le plus large possible de ces instruments. En outre, ce sommet a appelé à l'adoption de nouvelles mesures pour prévenir et combattre le terrorisme, la corruption et le crime organisé. Il a appelé instamment à achever rapidement l'élaboration d'instruments juridiques internationaux, conformément au Programme d'action du Conseil de l'Europe contre la corruption, et décidé d'établir un mécanisme approprié et efficace pour le suivi du respect des principes directeurs et de la mise en œuvre desdits instruments internationaux.

5. À l'exception du Bélarus et de l'État de la Cité du Vatican. Le statut d'invité spécial auprès du Conseil de l'Europe accordé au Bélarus après son accès à l'indépendance a été suspendu en 1997. Le Bélarus a adhéré à la Convention culturelle européenne, à la Convention anti-dopage et à la Convention contre la traite des êtres humains, et il participe au Groupe d'États contre la corruption (GRECO). L'État de la Cité du Vatican a obtenu le statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe en 1970. À ce jour, le Saint-Siège a adhéré à huit traités du Conseil de l'Europe.

14. Lors du Troisième Sommet, en 2005 à Varsovie, les chefs d'État et de gouvernement ont convenu que tous les États membres s'efforceront d'assurer l'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme par tous les moyens appropriés. À cette fin, la Cour européenne des droits de l'homme recevra le soutien nécessaire et les mesures de réforme adoptées seront mises en œuvre.

15. À l'échelon national devra être assurée l'existence dans tous les États membres de mécanismes efficaces et adéquats pour vérifier la conformité de la législation et des pratiques administratives avec la Convention; toute personne pouvant arguer d'une violation de la Convention devra avoir accès à des voies de recours interne efficaces; et une formation adéquate aux normes de la Convention devra être pleinement intégrée à l'enseignement universitaire et à la formation professionnelle.

16. Le Sommet de Varsovie a insisté sur la nécessité pour tous les États membres d'accélérer la pleine exécution des arrêts de la Cour; le Comité des Ministres a été invité à élaborer et mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires à cette fin, notamment pour assurer l'exécution des arrêts signalant l'existence de problèmes structurels, en particulier les problèmes à caractère répétitif.

17. Le Troisième Sommet a également souligné qu'en tant que principal forum pour la protection et la promotion des droits de l'homme en Europe, le Conseil de l'Europe devrait – via ses divers mécanismes et institutions – jouer un rôle dynamique dans la protection des droits des individus et promouvoir l'engagement inestimable des organisations non gouvernementales dans la défense active des droits de l'homme. L'institution du Commissaire aux droits de l'homme serait renforcée et le soutien apporté au Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) serait poursuivi. Les chefs d'État et de gouvernement ont encouragé le Conseil de l'Europe à poursuivre ses activités dans le domaine de la protection des minorités nationales, en particulier au moyen de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, et de la protection des langues régionales grâce à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Ils ont également invité le Conseil de l'Europe à intensifier ses activités dans le domaine des politiques sociales sur la base de la Charte sociale européenne et d'autres instruments pertinents. Ils ont invité le Comité des Ministres à réexaminer la stratégie du Conseil de l'Europe visant à promouvoir la cohésion sociale au XXI^e siècle. L'importance de l'application effective de la Convention antidopage (STE n° 135) et de la Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football (STE n° 120) a été soulignée. Enfin, le Conseil de l'Europe devrait contribuer, en coopération avec l'Union européenne, à une gestion plus équilibrée des migrations dans toute l'Europe.

18. Les États membres devraient s'efforcer, via le Conseil de l'Europe, de réaliser l'objectif commun de promotion de la démocratie et d'une gouvernance de haute qualité au niveau national, régional et local pour tous les citoyens. Ils sont appelés à s'appuyer pleinement sur les avis et l'assistance de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), afin de poursuivre le développement des normes européennes. Les États membres devraient mettre pleinement à profit le potentiel normatif du Conseil de l'Europe et promouvoir la mise en œuvre et la poursuite du développement des instruments juridiques et des mécanismes de coopération juridique de l'Organisation. Les participants au Sommet ont appelé instamment les États membres à continuer leurs efforts communs en vue d'assurer le plein respect de leurs engagements à l'égard des normes communes auxquelles ils ont souscrit. Les activités normatives dans le domaine de la justice et d'autres domaines pertinents du droit, ainsi que les processus de suivi des mesures antidiscrimination, devront être poursuivis afin d'aider les États membres à traiter les problèmes existants et à développer leurs systèmes légaux. Le suivi devra, si nécessaire, s'accompagner d'une aide et d'un soutien technique du Conseil de l'Europe.

19. Les conventions élaborées depuis comprennent: la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et du financement du terrorisme (STCE n° 198), le Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme (STCE n° 217), la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201), la Convention européenne en matière d'adoption des enfants (révisée) (STCE n° 202), le Protocole d'amendement à la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (STCE n° 208), les Troisième et Quatrième Protocoles additionnels à la Convention européenne d'extradition (STCE n°s 209 et 212), la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210), et la Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (STCE n° 211). Plusieurs protocoles à la Convention européenne des droits de l'homme ont aussi été élaborés. Les nouvelles conventions ouvertes à la signature mais non encore entrées en vigueur incluent: la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives

(STCE n° 215), la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains (STCE n° 216) et la Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives (STCE n° 218).

20. En 2012, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a présenté un rapport sur le passage en revue des conventions du Conseil de l'Europe⁶ dans lequel il énumère les conventions clés aptes à fournir une plateforme juridique commune à tous les États dans le domaine des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie⁷. Il identifie également les conventions obsolètes, non en vigueur ou d'application limitée, ainsi que les conventions qui demandent à être actualisées afin de maintenir ou de renforcer leur pertinence. Le Secrétaire Général signale en outre les moyens de promouvoir l'adhésion des États non-membres aux conventions pertinentes pour renforcer le rôle dirigeant du Conseil de l'Europe dans ses domaines d'action prioritaires, ainsi que les moyens de faciliter l'adhésion de l'Union européenne aux conventions actuelles et futures du Conseil de l'Europe afin d'éviter, dans la mesure du possible, la duplication des efforts dans le domaine des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie.

21. Le Quatrième Sommet des chefs d'État et de gouvernement est aujourd'hui en préparation⁸ et l'Assemblée devrait proposer au Comité des Ministres d'inscrire à l'ordre du jour de ce Sommet une nouvelle évaluation approfondie du système conventionnel du Conseil de l'Europe, en prenant en compte le rapport d'évaluation du Secrétaire Général de 2012 et ses propositions pour la promotion des conventions au niveau national et international, ainsi qu'à celui de l'Union européenne et des États non-membres. Lors de la discussion de l'avenir du Conseil de l'Europe, le patrimoine commun unique que constitue le système conventionnel devrait être reconnu, affirmé, défendu et, si nécessaire, développé, dans l'intérêt de tous les citoyens et habitants de l'Europe – et des autres personnes à qui les conventions s'appliquent ou pourraient s'appliquer.

3. Étendue et impact des conventions

22. L'article 3 du Statut reconnaît le «principe de la prééminence du droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui doit s'appliquer à toute personne placée sous sa juridiction» et établit le principe d'une coopération intergouvernementale⁹, qui est au cœur du fonctionnement du Conseil de l'Europe.

23. Dès l'origine du Conseil de l'Europe, il est apparu clairement qu'étant donné la nature intergouvernementale de l'Organisation, le meilleur moyen de réaliser et de consolider l'objectif d'une union étroite entre les États membres était de promouvoir des procédés de droit international public, tels que les traités et les accords, conçus autour du principe du libre engagement des États. Les traités du Conseil de l'Europe ne sont pas, en tant que tels, des instruments juridiques de l'Organisation; ils doivent leur existence au consentement des États et des organisations internationales qui les signent et les ratifient.

24. L'élaboration de conventions et d'accords a été l'une des activités essentielles du Conseil de l'Europe. La force de ces traités tient à leur caractère formel et au fait qu'ils sont juridiquement contraignants pour les États qui les ont acceptés. La faiblesse potentielle des traités du Conseil de l'Europe – comme de tous les traités internationaux – est la lenteur du processus de ratification et l'absence pour les États d'obligation de les ratifier après avoir voté en leur faveur au sein du Comité des Ministres. Néanmoins, comparé à d'autres traités internationaux, le bilan des ratifications des traités du Conseil de l'Europe est plus positif.

25. Ces traités – 221 à ce jour – couvrent un large éventail de sujets. Le Statut nomme en particulier les droits de l'homme et les libertés fondamentales, et les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif (article 1.b). Nombre de ces traités ont un impact immédiat sur la vie des citoyens européens. Cela est particulièrement évident dans le cas de la Convention européenne des droits de l'homme

6. Rapport du Secrétaire Général sur le passage en revue des conventions du Conseil de l'Europe, document d'information SG/Inf(2012)12, 16 mai 2012. Voir également la [Résolution 1732 \(2010\)](#) et la [Recommandation 1920 \(2010\)](#) de l'Assemblée «Renforcer l'efficacité du droit des traités du Conseil de l'Europe», ainsi que le rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, [Doc. 12175](#) (rapporteur: M. John Prescott, Royaume-Uni, SOC).

7. Voir l'annexe.

8. Voir le rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie «Appel pour un Sommet du Conseil de l'Europe afin de réaffirmer l'unité européenne et de défendre et promouvoir la sécurité démocratique en Europe», [Doc. 14396](#) (rapporteur: M. Michele Nicoletti, Italie, SOC).

9. «Tout Membre du Conseil de l'Europe (...) s'engage à collaborer sincèrement et activement à la réalisation du but défini au chapitre I».

et de ses Protocoles. Ensemble, ces instruments affirment les droits et libertés inaliénables de chaque individu dans tous les États membres et obligent les États membres à garantir les droits et libertés de toute personne placée sous leur juridiction.

26. La sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a été étendue par de nombreuses autres conventions telles que la Charte sociale européenne, qui protège les droits sociaux fondamentaux, et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. D'autres conventions importantes aident les États membres dans la lutte contre la criminalité, y compris la cybercriminalité, et promeuvent la coopération entre autorités judiciaires dans toute l'Europe. Elles portent notamment sur l'extradition et l'entraide judiciaire en matière pénale, ainsi que la lutte contre le blanchiment de capitaux et la confiscation des produits du crime. D'importantes conventions ont été créées et actualisées, notamment au sujet de la lutte contre le terrorisme, la protection des femmes et des enfants, la lutte contre la traite des êtres humains, la coordination des systèmes de sécurité sociale et la suppression de la discrimination dans le domaine de l'aide sociale et médicale.

27. En tant que traités conclus selon les règles du droit international, les conventions du Conseil de l'Europe ont, au moins du point de vue du droit international, la prééminence sur toute législation nationale. Peu de traités du Conseil de l'Europe contiennent des dispositions explicites sur la mise en œuvre de leurs dispositions dans le droit interne des États. Dans certains États membres¹⁰, un traité acquiert le statut de loi nationale dès sa ratification. Dans d'autres États membres¹¹, un traité ratifié ne jouit pas automatiquement du statut de loi nationale. Un texte législatif distinct est requis à cet égard. Un système «mixte» existe aussi dans plusieurs États¹². Néanmoins, dans tous les États ratifiants, les dispositions des conventions du Conseil de l'Europe deviennent un élément du cadre juridique national et jouent par conséquent un rôle important dans la vie des citoyens européens.

28. Le Conseil de l'Europe demeure aujourd'hui l'un des très rares forums multilatéraux capables d'élaborer rapidement des instruments internationaux de type classique (comme les conventions) sur une gamme étendue de sujets. La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, par exemple, a été élaborée pour répondre de façon urgente au problème de la violence domestique. Conçue pendant une période d'un an avec la participation active des représentants des États membres, elle a été ouverte à la ratification en 2011 et est entrée en vigueur en 2014. En 2010, dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) s'est tournée vers le Conseil de l'Europe pour actualiser et rendre plus maniable la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, le seul instrument traitant conjointement des mesures fiscales et du respect des droits de l'homme. Un Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme a été ouvert à la ratification en 2015 et est entré en vigueur en juillet 2017.

4. Impact de l'accès à l'acquis du Conseil de l'Europe. Quatre études de cas: Ukraine, Espagne, Russie et Union européenne

29. Pour évaluer les effets de l'adhésion au Conseil de l'Europe sur les cadres juridiques nationaux, et donc à l'acquis de la coopération intergouvernementale, le rapporteur a effectué des visites d'information en Ukraine et en Espagne. Ces deux pays ont rejoint le système conventionnel après une longue période de régime autoritaire: le communisme en Ukraine et le fascisme en Espagne. Le rapporteur a aussi accordé une attention particulière à l'impact de l'adhésion au Conseil de l'Europe en Fédération de Russie, plus grand État membre de l'Organisation, après 70 ans de pouvoir communiste. Par ailleurs, le rapporteur a examiné la relation entre le Conseil de l'Europe et ses conventions et l'Union européenne, dont tous les membres sont également membres du Conseil de l'Europe.

4.1. Ukraine¹³

30. Selon les interlocuteurs rencontrés à Kiev par le rapporteur entre les 10 et 12 janvier 2017, après l'émergence de l'État ukrainien en 1991, le pays s'est trouvé confronté au défi de la construction d'un nouveau système de gouvernance et de la réforme de son système juridique. La structure datant de l'ère soviétique n'a alors été que partiellement remplacée, un nombre très important de dogmes de la jurisprudence héritée de l'ex-URSS restant intouchés. Un exemple manifeste de cette situation, mentionné

10. Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et la plupart des pays d'Europe centrale et orientale.

11. Par exemple, l'Irlande et le Royaume-Uni.

12. Par exemple, la Finlande, le Danemark, la Norvège et la Suède.

par les interlocuteurs ukrainiens, était l'absence dans le Code pénal d'infractions graves en matière de corruption ou de traite des êtres humains. En violation du principe de la primauté du droit, le système judiciaire se caractérisait par l'existence d'une procédure de «contrôle juridictionnel» permettant d'annuler des décisions de justice ayant acquis l'autorité de chose jugée. Ces défauts institutionnels ont persisté en Ukraine après son adhésion au Conseil de l'Europe en 1995.

31. La coopération en matière de droit pénal et de droit civil, qui reposait auparavant sur les accords conclus dans le cadre de la Communauté des États indépendants, a été graduellement remplacée par la coopération basée sur les conventions du Conseil de l'Europe. C'est ainsi que l'enquête menée en 2006 sur l'accident aérien impliquant un avion de la compagnie russe Pulkovo, qui s'est écrasé près de Donetsk, a été rendue possible grâce à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

32. L'Ukraine a ratifié à ce jour 87 conventions et signé – mais non encore ratifié – 24 conventions. Certaines de ces conventions ne seront jamais ratifiées car elles sont devenues obsolètes ou seront remplacées par de nouvelles conventions. La ratification de plusieurs conventions demande du temps, soit parce qu'il est nécessaire d'identifier le type d'activités nationales auxquelles elles s'appliquent, soit parce qu'il faut d'abord obtenir les moyens financiers requis pour assurer leur mise en œuvre. La Convention européenne des droits de l'homme a été et demeure le principal instrument juridique pour l'introduction de changements institutionnels et juridiques dans tous les domaines de la vie publique en Ukraine. D'importantes réformes intérieures ont aussi été déclenchées par la Convention pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants et par les conclusions du CPT, qui peuvent être considérées comme un second ensemble de normes précieuses et irréfutables. Les avis de la Commission de Venise sur les projets de loi sont également perçus comme un outil indispensable sur les questions constitutionnelles et juridiques. Bien qu'ils ne soient pas contraignants, ces avis sont source de crédibilité aux yeux du public pour les nouveaux textes de loi et ils servent de documents de référence au Comité des Ministres lors de l'examen de la conformité de la nouvelle législation avec les critères établis dans les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

33. Pour les autorités publiques, le Conseil de l'Europe joue un rôle de facilitateur au regard de la satisfaction des besoins du pays. Cependant, dans bien des cas, le Conseil de l'Europe continue à être perçu comme une instance de «normalisation», ce qui montre combien il importe que des représentants ukrainiens participent pleinement et de façon continue au processus d'élaboration des normes à Strasbourg. La présence de représentants nationaux permet d'éviter les conflits potentiels avec les normes nationales, en leur permettant de mieux s'approprier les futurs traités à la création desquels ils ont participé. Cela suppose que le Conseil de l'Europe soit en mesure de garantir la présence continue de représentants ukrainiens au sein des comités directeurs, ainsi que l'allocation des ressources nécessaires pour leur permettre d'assister aux réunions à Strasbourg. Le processus de négociation d'un traité à Strasbourg doit être accompagné d'une campagne nationale de sensibilisation, afin d'ouvrir la voie à la ratification et à la mise en œuvre ultérieure de l'instrument en facilitant son acceptation par la société.

34. Les autorités nationales ont des difficultés à donner suite aux obligations contractées par différentes entités gouvernementales, principalement à cause du changement fréquent du personnel de ces organes. D'autres pays d'Europe centrale et orientale seraient confrontés à des problèmes similaires. C'est pourquoi, au fur et à mesure qu'il est remédié à certaines insuffisances structurelles, le Conseil de l'Europe devrait examiner la possibilité de créer des programmes ou d'établir des pratiques de travail permettant d'envoyer des experts du Conseil de l'Europe auprès des ministères nationaux pour faciliter l'exécution des arrêts de la Cour ou pour répondre aux demandes spontanées en vue de l'exécution et de la mise en œuvre des engagements et obligations contractés par les États membres.

35. Le Conseil de l'Europe a aidé à la conception d'un programme de réforme et à la définition des étapes de sa mise en œuvre en Ukraine. S'agissant de la situation actuelle, d'après de nombreux interlocuteurs, dans un certain nombre de domaines, les réformes devraient privilégier la mise en œuvre des normes existantes plutôt que l'introduction de normes nouvelles. La mise en œuvre et le suivi effectifs des conventions auxquelles l'Ukraine a adhéré sont considérés comme les aspects les plus sensibles du processus.

13. Un compte-rendu plus complet figure dans la note d'information sur la visite d'information à Kiev (Ukraine), 11-12 janvier 2017 (document AS/Pro (2017) 02). Le rapporteur remercie ceux qui lui ont fourni des informations pendant son séjour à Kiev les 11 et 12 janvier 2017: le Vice-Premier ministre chargé de l'intégration européenne, les ministres adjoints et représentants du ministère de la Jeunesse et des Sports, du ministère de la Culture et du ministère de la Justice, l'Office du Médiateur et le Bureau du Conseil de l'Europe en Ukraine, ainsi que les participants à la table ronde sur le thème «Deux décennies d'appartenance au Conseil de l'Europe: résultats et perspectives».

36. Plusieurs interlocuteurs ont relevé certains obstacles à une coopération juridique efficace, principalement l'insuffisance des ressources allouées dans le budget du Conseil de l'Europe à la participation d'experts nationaux aux groupes de travail et aux comités directeurs. Le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), par exemple, traite de questions et élabore des normes relevant des compétences de deux autorités ukrainiennes différentes: le ministère de la Justice et le procureur général. La participation d'un seul expert étant prévue au budget du Conseil de l'Europe, les experts nationaux qui représentent ces institutions participent au travail du comité à tour de rôle, ce qui nuit à la continuité du suivi. La participation au Groupe de suivi de la Convention contre le dopage (T-DO) et au Comité permanent de la Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment les matches de football (T-RV), qui sont tous deux des forums importants pour l'échange de bonnes pratiques, n'est aucunement couverte par le budget du Conseil de l'Europe, ce qui empêche les représentants ukrainiens d'assister aux réunions de ces comités. Pendant la préparation de la Convention pénale, adoptée récemment, sur la lutte contre le trafic illicite de biens culturels par le Comité sur les infractions visant les biens culturels (PC-IBC), la participation d'un seul expert par pays était prévue au budget du Conseil de l'Europe, alors que les observations des deux autorités ukrainiennes compétentes, à savoir le ministère de la Justice et le ministère de la Culture, étaient nécessaires pour éviter de futurs conflits potentiels avec les normes nationales et pour renforcer le sentiment d'appropriation du traité en cours d'élaboration.

37. Les plans d'action élaborés par le Comité des Ministres sur la mise en œuvre des droits fondamentaux, l'exécution des arrêts et des décisions et des engagements à l'égard du Conseil de l'Europe aident à promouvoir la ratification des conventions et à identifier les besoins de nouvelles conventions. Cependant, le fait que 5 % du PIB est aujourd'hui consacré aux dépenses militaires nuit gravement à la mise en œuvre des réformes concernant l'agenda social qui, en outre, ne sont souvent pas considérées comme prioritaires dans le plan d'action. Certains interlocuteurs ont souligné à cet égard le besoin de mécanismes plus efficaces et plus souples du Conseil de l'Europe pour répondre aux nouveaux défis. Les conventions offrent une base solide et durable pour l'unité juridique entre les États membres. Cependant, le Comité des Ministres doit aussi élaborer activement des recommandations en vue d'adapter les normes communes à l'évolution constante du contexte social.

38. Enfin, la ratification et la mise en œuvre d'un certain nombre de traités du Conseil de l'Europe sont la conséquence directe de plusieurs accords entre l'Ukraine et l'Union européenne. L'Accord d'association Union européenne-Ukraine de 2014, par exemple, mentionne explicitement l'adoption des traités et recommandations du Conseil de l'Europe et le contrôle de la mise en œuvre des normes déjà adoptées dans les domaines des droits des minorités nationales, de la réforme de la police et de la justice, de la lutte contre la corruption, de la coopération judiciaire en matière pénale, et de la lutte contre les drogues illicites et le blanchiment de capitaux. L'influence de l'Union européenne, en particulier dans le cadre des pourparlers en vue de la libéralisation des visas, ainsi que les fonds importants dégagés à l'appui des programmes de l'Union européenne (11 milliards d'euros de 2014 à 2020), ont accéléré l'adoption et la mise en œuvre des normes du Conseil de l'Europe désignées par l'Union européenne comme faisant partie de son acquis.

4.2. Espagne¹⁴

39. Selon les interlocuteurs rencontrés par le rapporteur en Espagne lors de sa visite du 8 mars 2017, la célébration du 40^{ème} anniversaire de l'adhésion de l'Espagne au Conseil de l'Europe a fourni l'occasion de réitérer le plein engagement du pays en faveur du système de protection des droits de l'homme établi par l'Organisation. L'adhésion rapide de l'Espagne au Conseil de l'Europe, après 40 ans de dictature franquiste, offre un «modèle» intéressant de transition démocratique rapide.

40. En août 1950, l'Assemblée est devenue la première institution européenne à faire de la démocratisation de l'Espagne une condition préalable à l'adhésion, en exprimant l'espoir que «dans un avenir proche, le peuple espagnol pourra tenir des élections libres et mettre sur pied un régime constitutionnel dont les membres pourront servir de représentants au sein de l'Assemblée». En 1974, dans une résolution «sur la situation en Espagne», l'Assemblée notait que l'Espagne était «encore loin de remplir les conditions nécessaires pour pouvoir adhérer comme membre de plein droit au Conseil de l'Europe, étant donné qu'elle n'est pas dotée d'institutions démocratiques et représentatives». Le rapporteur, M. Reale, après s'être rendu en Espagne, soulignait l'absence de libertés individuelles, la censure, la répression brutale des opposants politiques et l'absence d'élections démocratiques. Il remarquait en outre que la majorité des Espagnols étaient

14. Le rapporteur remercie, pour les informations qu'ils lui ont fourni pendant son séjour en Espagne en mars 2017, M. Marcelino Oreja, ancien Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (et ancien ministre des Affaires étrangères et Commissaire européen), et M. Rafael Andres Leon Caverio, Agent du Royaume d'Espagne devant la Cour européenne des droits de l'homme, Haut Procureur et Chef du service des droits de l'homme.

convaincus que toute modification des structures institutionnelles devait se faire sans révolution. La possibilité d'une adhésion future de l'Espagne aux institutions européennes, écrivait-il, fournirait des garanties et des assurances aux personnes qui envisagent avec appréhension un avenir post-autoritaire, en particulier celles qui craignent que la mort de Franco n'entraîne un renversement violent de l'ordre socioéconomique en place.

41. En 1977, l'Espagne est effectivement devenue membre du Conseil de l'Europe, avant même l'adoption de la nouvelle constitution de 1978. Cela a permis que les droits fondamentaux, tels que définis dans la Convention européenne des droits de l'homme, soient inscrits dans la nouvelle Constitution, dont l'article 10.2 précise que désormais les «dispositions relatives aux droits fondamentaux et libertés reconnues par la Constitution doivent être interprétées conformément aux (...) traités et accords internationaux ratifiés à ce sujet par l'Espagne».

42. Depuis la fin du régime franquiste, l'Espagne a entrepris la tâche difficile de créer un nouvel ordre juridique respectueux des droits de l'homme. Une nouvelle procédure judiciaire a été établie dans le but d'interpréter les droits fondamentaux inscrits dans la constitution et précisés par la Cour européenne des droits de l'homme, afin de les transposer rapidement dans la jurisprudence des tribunaux espagnols. L'ancien système institutionnel s'est fondu dans le nouveau, qui se caractérise par des pratiques respectueuses des droits de l'homme. Les droits fondamentaux sont devenus contraignants pour les autorités publiques et peuvent donner lieu à une procédure dite amparo devant le Tribunal constitutionnel, qui constitue le dernier recours en cas de litige relatif aux droits de l'homme, y compris en vue d'un examen sur le fond. Ce système envoie un message fort quant à l'importance des droits de l'homme. Le Parlement espagnol a pris sur lui la tâche de traduire les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme à l'encontre de l'Espagne et de les mettre à la disposition des juges dans une base de données juridique. La traduction de la jurisprudence de la Cour est maintenant incluse dans le programme de la dernière année d'études universitaires en droit et linguistique. Cela permet à la fois de former de jeunes professionnels et d'alimenter l'interface espagnole de la base de données avec la jurisprudence de la Cour. Des exemples d'affaires ont été discutés pour montrer que la mise en œuvre des arrêts de la Cour demande parfois du temps pour adapter la législation nationale, résoudre les problèmes techniques ou communiquer l'affaire au gouvernement.

43. Trente ans après la création du système, l'essentiel des droits affirmés dans la Convention européenne des droits de l'homme, tels qu'interprétés par la Cour de Strasbourg, a été intégré au système judiciaire espagnol et est entré dans les habitudes juridiques. La construction progressive d'une nouvelle culture juridique a eu lieu dans le plein respect du principe de subsidiarité. Elle a permis d'aborder des questions sensibles du point de vue des droits de l'homme, comme la lutte contre le terrorisme dans le cadre de la législation ordinaire. Cela étant dit, la jurisprudence la plus récente de la Cour sur certaines questions nouvelles, comme la maternité de substitution, devrait être plus cohérente et basée sur des normes communes.

44. Si la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence correspondante ont joué un rôle essentiel et permis d'éviter certains écueils, de nombreuses autres conventions du Conseil de l'Europe, ainsi que les résolutions de l'Assemblée, ont guidé les autorités espagnoles dans l'élaboration de nouveaux textes de loi. La Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) a, par exemple, constitué une source d'inspiration importante dans le développement d'un système de protection des données. La Convention sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205) a également inspiré la nouvelle loi sur un sujet apparenté, bien que l'Espagne n'ait pas encore ratifié cette convention. Les normes du Conseil de l'Europe continuent à servir de «clearing house» pour les nouveaux projets de loi. Tout nouveau projet de loi préparé par le gouvernement doit être communiqué au Conseil d'État, qui évalue sa compatibilité avec les normes du Conseil de l'Europe. Nos interlocuteurs espagnols ont loué la Convention contre le trafic d'organes, qui a été adoptée rapidement lorsque le besoin d'une telle convention se faisait sentir et grâce à laquelle l'Espagne est aujourd'hui – toujours selon nos interlocuteurs – le pays le plus avancé du monde dans le domaine de la transplantation d'organes.

45. En outre, nos interlocuteurs ont noté que les nombreux comités directeurs du Conseil de l'Europe travaillent à identifier à la fois les nouvelles pratiques et les nouveaux enjeux éventuels se rapportant aux droits de l'homme. Ils aident aussi à maintenir à l'ordre du jour les droits de l'homme, qui risquent facilement d'être négligés en période de crise économique. Le Comité directeur pour les droits de l'homme aborde, en particulier, les questions relatives aux droits de l'homme et aux crises économiques, aux droits de l'homme et aux entreprises, à la mutilation des femmes et aux pratiques de transplantation rémunérée d'organes.

46. Nos interlocuteurs à Madrid sont d'avis que, dans ses activités normatives, le Conseil de l'Europe devrait continuer à aborder des questions ayant besoin d'être réglementées au niveau international. Cependant, l'élaboration de conventions est un processus complexe et soumis à des contraintes budgétaires.

C'est pourquoi il est nécessaire d'allouer des ressources pour identifier les bonnes pratiques de mise en œuvre des normes existantes, afin de mettre pleinement à profit les conventions existantes. L'aide technique du Conseil de l'Europe est également jugée particulièrement utile par nos interlocuteurs espagnols.

4.3. Fédération de Russie¹⁵

47. Le 6 juillet 1989, Mikhaïl Gorbatchev, alors Premier Secrétaire du Parti communiste de l'Union soviétique, a prononcé devant l'Assemblée à Strasbourg un discours demeuré célèbre dans lequel il a plaidé pour une «maison commune européenne»¹⁶, en ouvrant ainsi la voie, après des années de division et de confrontation, à une unification de l'Europe et à la possibilité de créer un espace juridique paneuropéen. Pour montrer sa volonté de surmonter la division de l'Europe en s'appuyant sur le système conventionnel du Conseil de l'Europe, Gorbatchev a proposé que l'Union soviétique adhère à certaines des conventions du Conseil de l'Europe ouvertes à d'autres États.

48. Quatre mois plus tard, le mur de Berlin s'est effondré et, deux ans plus tard, l'Union soviétique s'est dissoute en plusieurs États indépendants. Cinq ans après cette dissolution, précédant ou suivant les autres États de l'ex-Union soviétique, la Fédération de Russie a adhéré au Conseil de l'Europe et l'idée d'un espace juridique paneuropéen, telle que proposée par Gorbatchev en 1989 dans son discours devant l'Assemblée, a commencé à se concrétiser.

49. Deux ans après son adhésion, la Fédération de Russie a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme, plaçant ainsi l'ensemble des citoyens russes sous la protection de la Convention. Deux décennies après son adhésion, la Fédération de Russie a ratifié un grand nombre de conventions majeures. La Constitution russe déclare que la Convention européenne des droits de l'homme fait partie du système juridique russe et l'emporte sur la législation nationale. La loi fédérale de ratification de la Convention et de ses protocoles reconnaît comme contraignante la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'interprétation et d'application de la Convention. Surtout depuis les premières années du XXI^e siècle, l'adhésion de la Russie a, d'après le professeur Entin lors de la table ronde du 2 décembre 2016, entraîné des changements institutionnels et juridiques fondamentaux, en particulier en termes de réforme judiciaire et d'amendement des principaux codes juridiques.

50. L'impact des normes du Conseil de l'Europe se fait aujourd'hui sentir dans tous les domaines du droit national, qu'il s'agisse du droit constitutionnel, du droit pénal ou autre. La Fédération de Russie a, par exemple, ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) en avril 1998. La Charte demeure l'un des documents internationaux les plus importants définissant les principes essentiels de la formation et du fonctionnement des institutions de l'autonomie locale en Russie. Pratiquement toutes les dispositions clés du préambule de la Charte ont été transposées dans des articles de la constitution et de la loi fédérale sur les principes généraux d'organisation de l'autonomie locale. Suite à la ratification d'un certain nombre de conventions du Conseil de l'Europe, de nouveaux principes et de nouvelles infractions ont été introduits dans le droit pénal national. On peut mentionner à cet égard la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels et la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173). Les principes et normes généralement reconnus qui découlent du droit international et des traités internationaux font maintenant partie de la procédure pénale en Russie, à laquelle se rattachent aussi plusieurs instruments sur la coopération judiciaire internationale. La Convention d'entraide judiciaire en matière pénale, la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (STE n° 112) et la Convention sur la transmission des procédures répressives (STE n° 73) ont déjà été largement utilisées par les autorités nationales. En ce qui concerne la procédure civile, le Code civil a été réformé à plusieurs reprises en tenant compte de la jurisprudence de la Cour et des normes du Conseil de l'Europe. La mise en œuvre des normes du Conseil de l'Europe est effectuée, soit directement par transposition des principes des traités dans la législation nationale, soit par le biais des décisions de la Cour constitutionnelle de Russie s'inspirant des normes du Conseil de l'Europe et, en particulier, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Selon les statistiques, en 2005, la Cour constitutionnelle de Russie a mentionné la Convention européenne des droits de l'homme dans 90 affaires et ce chiffre a augmenté depuis.

15. Lors d'une réunion d'experts tenue le 2 décembre 2016 à Paris, le rapporteur a été informé des effets de l'adhésion de la Russie aux acquis du Conseil de l'Europe par le professeur Mark Entin, chef du Département de droit européen, vice-président de l'Association russe d'études européennes et de droit international de l'Université MGIMO de Moscou. Le chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Moscou, M. Petr Sich, l'a également aidé à évaluer l'impact de l'adhésion de la Russie. Le personnel du Bureau a fourni au rapporteur des informations détaillées au sujet des effets de l'adhésion sur la législation russe.

16. Discours de Mikhaïl Gorbatchev, «La maison commune européenne», 6 juillet 1989, Conseil de l'Europe, Strasbourg, <https://chnm.gmu.edu>.

51. À la fin 2016, le Président Poutine, lors de sa rencontre avec le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Thorbjørn Jagland, à Moscou, a rappelé que son pays était membre du Conseil de l'Europe depuis déjà vingt ans et avait, à cette date, adhéré à 60 traités et protocoles. Selon le ministère des Affaires étrangères, la Russie a parcouru, pendant ses deux décennies d'appartenance au Conseil de l'Europe, un long chemin sur la voie de l'État de droit et de la démocratie pluraliste fondée sur le respect des droits de l'homme. Elle a mis en œuvre des réformes de grande envergure dans tous les domaines sociaux. La Russie est signataire des conventions et traités du Conseil de l'Europe et participe également à l'élaboration des nouvelles conventions du Conseil de l'Europe en tant que membre contribuant à part entière à la création d'un espace juridique européen commun. La Russie a ratifié 61 des 221 conventions juridiquement contraignantes du Conseil de l'Europe, y compris le Statut de l'Organisation et la Convention européenne des droits de l'homme, et signé mais non encore ratifié 19 conventions. Certaines des conventions non encore ratifiées, comme la Convention sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (Convention Médicrime), ouverte à la négociation pendant la Présidence russe du Conseil de l'Europe en 2006 et ouverte à la signature à Moscou en 2011, ont déjà entraîné des changements de fond dans la législation nationale. La Russie a été l'un des premiers États à signer la Convention sur la manipulation de compétitions sportives en septembre 2014. La Russie a signé la Convention contre le trafic d'organes humains en septembre 2015, la Convention européenne relative à la suppression de la légalisation des actes établis par des agents diplomatiques ou consulaires (STE n° 63) en janvier 2016 et la Convention sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives en juillet 2016.

52. Lors de sa visite en Russie en décembre 2016, le Secrétaire Général, M. Jagland, a décrit la Russie comme un membre important, essentiel même, du Conseil de l'Europe. Il a rappelé les effets notables de l'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe et à ses conventions, et le fait que l'Organisation avait soutenu des réformes importantes de la législation russe, en particulier celles des codes civil et pénal. Elle a apporté son aide à la création de la Cour d'appel de la Fédération de Russie et au développement d'une institution importante: celle du médiateur fédéral et des médiateurs régionaux. Beaucoup a été fait pour transposer les normes européennes dans le droit russe, via la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme et de 60 autres traités.

53. En 2016, la Cour européenne des droits de l'homme a traité 7 010 requêtes concernant la Fédération de Russie, dont 6 365 ont été déclarées irrecevables ou rayées du rôle. La Cour a rendu 228 arrêts concernant 645 requêtes, dont 222 concluent à au moins une violation de la Convention européenne des droits de l'homme.

54. Récemment, la Russie a adopté une loi conférant la prééminence à la législation nationale sur les décisions de justice internationales, bien que la constitution et la législation reconnaissent de manière répétée le caractère contraignant du droit international et des organisations créées par les traités internationaux. Ce développement est source de grandes inquiétudes et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a engagé divers efforts pour convaincre la Russie de revenir sur cette décision. Il en va de même de la loi «sur les agents étrangers», qui vise les ONG recevant un financement de l'étranger et menant des «activités politiques». Le Secrétaire Général considère que cette loi est discriminatoire, qu'elle constitue une régression et qu'elle aura un effet d'intimidation sur l'ensemble de la société civile, en portant atteinte à la réputation internationale de la Russie.

55. Bien que le pays soit encore membre à part entière du Comité des Ministres, il n'a pas envoyé de délégation parlementaire à l'Assemblée en 2017 et, par conséquent, les parlementaires russes ne peuvent participer aux décisions importantes de l'Assemblée et notamment à l'élection des juges de la Cour. Si cette absence persiste, le Parlement russe n'aura pas son mot à dire lors de l'élection du nouveau Commissaire aux droits de l'homme et des nouveaux Secrétaire Général et Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe. Cela nuirait évidemment à l'impact des décisions de la Cour en Russie et à la volonté du pays de travailler avec les différents mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, en premier lieu les instruments créés par l'Assemblée parlementaire. La décision unilatérale récente prise par le Gouvernement russe de suspendre le paiement d'une partie substantielle de sa contribution annuelle au budget du Conseil de l'Europe, en raison de l'absence d'une délégation russe à l'Assemblée, n'est pas conforme à ses obligations envers l'Organisation, et ne peut qu'être pleinement déplorée. Il est souhaitable que le Parlement russe présente une nouvelle délégation à l'Assemblée lors de sa partie de session de janvier 2018.

4.4. Union européenne¹⁷

56. L'adhésion à la plupart des traités du Conseil de l'Europe n'est pas exclusivement réservée aux États membres du Conseil de l'Europe, ni pertinente pour les seuls citoyens européens. Les États non-membres, y compris les États extérieurs à l'Europe, peuvent adhérer aux traités dits «ouverts», à condition d'avoir été formellement invités à le faire par le Comité des Ministres. Aujourd'hui, plus de 160 conventions sont ouvertes aux États non-membres, dont certains ont effectivement adhéré à quelques-unes d'entre elles. Cependant, la participation effective des États non-membres du Conseil de l'Europe aux conventions ouvertes demeure assez faible¹⁸.

57. Néanmoins, plusieurs de ces conventions pourraient devenir des conventions internationales. La Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108), qui est entrée en vigueur il y a trois décennies, demeure aujourd'hui le seul instrument juridique international contraignant dans ce domaine, et son champ d'application est potentiellement mondial. La Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185), qui a pour but de protéger les sociétés contre la cybercriminalité au niveau mondial, est aussi le premier traité international sur les infractions commises via l'internet et d'autres réseaux informatisés, en particulier les atteintes au droit d'auteur, la fraude informatique, la pédopornographie et les atteintes à la sécurité des réseaux. Plusieurs pays non européens comme l'Australie, la République dominicaine, Israël, le Japon, Maurice, Panama, le Sri Lanka et les États-Unis ont signé et ratifié cette convention.

58. Au cours des dernières années, les Nations Unies n'ont pas manifesté les capacités adéquates pour la création, la mise en œuvre et le suivi des traités internationaux, tandis que le Conseil de l'Europe a montré que, via ses conventions ouvertes et des mécanismes ouverts, comme la Commission de Venise, il est capable d'agir plus efficacement à des fins normatives au niveau international. Une plus large ratification des conventions existantes qui portent sur des besoins actuels devrait donc être encouragée, à la fois parmi les États membres et dans d'autres régions du monde. La protection des données, la lutte contre la cybercriminalité, le blanchiment de capitaux, la lutte contre le terrorisme, le dopage ou le truchage de compétitions sportives: autant de domaines, pour ne citer que ceux-là, dans lesquels les conventions du Conseil de l'Europe sont opérationnelles et pourraient devenir des instruments normatifs à l'échelle mondiale. Le Conseil de l'Europe pourrait aussi développer de nouvelles conventions ouvertes pour répondre à de nouveaux défis, par exemple dans le domaine très étendu des technologies émergentes, et l'Assemblée pourrait de nouveau, comme elle l'a fait dans le passé, jouer un rôle moteur à cet égard. Toutefois, pour ce faire, il sera nécessaire, selon le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, de réexaminer les conditions d'adhésion à ces conventions¹⁹.

59. L'Union européenne est l'une des organisations internationales pouvant adhérer aux conventions ouvertes du Conseil de l'Europe. Parmi les 47 États membres qui participent au système conventionnel du Conseil de l'Europe, 28 sont également membres de l'Union européenne. Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sont tous deux originellement des organisations internationales mais l'Union présente de plus en plus des caractères constitutionnels très marqués et combine les traits d'une organisation internationale et d'un État²⁰.

60. La coopération politique existe de longue date entre les deux institutions. Après un accord initial signé entre elles en 1959, un Bureau de liaison du Conseil de l'Europe²¹, chargé de faciliter les contacts et l'échange d'information entre l'Organisation et les Communautés européennes, a été créé en 1974 à Bruxelles. L'Arrangement de 1959 a été remplacé en 1987 par un nouvel Arrangement entre les deux institutions, complété en 1996 par un échange de lettres entre le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et le Président de la Commission européenne, puis, en 2001, par une déclaration conjointe sur la coopération et

17. Le rapporteur remercie pour sa contribution à cette partie du rapport M^{me} Katja Ziegler, professeur de droit international à l'Université de Leicester et directrice du Centre sur le droit européen et l'internationalisation (CELI), lors de la réunion d'experts organisée à Paris le 2 décembre 2016.

18. Le Canada a ratifié cinq des 27 conventions auxquelles il est pleinement en droit d'adhérer, le Japon quatre sur 20, le Saint-Siège six sur 34, le Mexique cinq sur 18 et les États-Unis d'Amérique trois sur 26; 33 autres États ont pleinement le droit d'adhérer à une ou plusieurs conventions ou ont été invités à le faire. Le nombre de conventions auxquelles plus de dix autres États ont pleinement le droit d'adhérer ou ont été invités à le faire est cependant peu élevé. Voir le Rapport du Secrétaire Général sur le passage en revue des conventions du Conseil de l'Europe, SG/Inf(2012)12, p. 24-26.

19. *Ibid.*, p. 27.

20. Katja Ziegler, «The relationship between EU law and international law», in Dennis Patterson and Anna Södersten (eds), *Blackwell Companion for European Union Law and International Law* (Wiley-Blackwell 2016, 42-61).

21. Résolution 74 (13) du Comité des Ministres portant création d'un Bureau de liaison du Conseil de l'Europe à Bruxelles.

le partenariat entre les deux institutions et, en 2007, par un Mémorandum d'accord. Enfin, le 1^{er} avril 2014, la Commission et le Conseil de l'Europe ont signé une Déclaration d'intention mettant en place un nouveau cadre de coopération pour les régions concernées par le processus d'élargissement et la politique de voisinage de l'Union européenne pendant la période 2014-2020.

61. Dès 1985, le Comité des Ministres s'était déclaré déterminé à promouvoir la solidarité européenne en renforçant et en consolidant les liens institutionnels entre le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne, dans le plein respect des différences intrinsèques et des procédures propres à chaque organisation. Le Comité des Ministres notait alors que le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne étaient des organes essentiels de la construction européenne et jugeait souhaitable la mise en place d'un cadre de coopération souple entre les deux organisations. Créées par des traités européens, elles ont en effet toutes deux pour but de promouvoir une plus grande unité entre leurs membres.

62. Dix ans plus tard, le Conseil de l'Union européenne reconnaissait que le Conseil de l'Europe avait un rôle essentiel à jouer dans le maintien des normes des droits de l'homme et le soutien de la démocratie pluraliste. S'agissant du processus d'adhésion de nouveaux pays à l'Union européenne, il est largement admis que l'appartenance au Conseil de l'Europe et la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme constituent des éléments pertinents en vue de l'adhésion. Depuis l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne, la coopération entre l'Union et le Conseil de l'Europe s'est intensifiée, notamment dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. L'Union européenne reconnaît que les rapports établis au sein du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre de ses conventions, ainsi que ses recommandations, doivent être pris en compte dans l'évaluation de l'adoption, l'application et la mise en œuvre effective par les pays candidats à l'adhésion des acquis de l'Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures²².

63. Lors du Troisième Sommet en 2005 à Varsovie, les chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe ont convenu de renforcer la coopération du Conseil de l'Europe avec l'Union européenne, afin d'assurer le cas échéant que leurs réalisations et leurs futures activités normatives respectives soient prises en compte dans le travail des deux organisations, en particulier dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la promotion de la démocratie pluraliste et de l'État de droit. Les chefs d'État et de gouvernement ont également décidé d'élaborer un Mémorandum d'accord²³ entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne pour créer un nouveau cadre de coopération et de dialogue politique renforcés. L'accent devait être mis en particulier sur la manière dont l'Union européenne et ses États membres pourraient mieux mettre à profit les institutions et instruments existants du Conseil de l'Europe, et sur la manière dont les membres du Conseil de l'Europe pourraient bénéficier d'un resserrement des liens avec l'Union européenne. Le Mémorandum d'accord stipule 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».

64. L'Union européenne a la possibilité d'adhérer à plusieurs conventions ouvertes du Conseil de l'Europe²⁴. Cependant, le niveau global de participation de l'Union européenne à ces conventions demeure assez faible. Parmi les 54 conventions qui lui sont ouvertes, l'Union n'en a ratifié que 11, la plupart avant 2005. Elle a également signé, mais non encore ratifié, six autres conventions. L'Union européenne a notamment ratifié la Convention relative à l'élaboration d'une Pharmacopée européenne (STE n° 50) et plusieurs conventions relatives aux animaux. Elle a aussi signé la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme et son Protocole additionnel et, en 2017, la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Elle pourrait adhérer à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des données mais les négociations semblent assez difficiles.

65. En vertu du Traité de Lisbonne, l'Union européenne est tenue d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme. Cette adhésion représenterait un pas en avant très important en vue d'un système plus solide et plus cohérent de protection des droits fondamentaux. Elle améliorerait la cohérence dans l'application des droits de l'homme et favoriserait le développement harmonieux de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Cependant, bien que la Charte de l'Union européenne ait pris légalement effet immédiatement après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (1^{er} décembre 2009), l'Union européenne n'a pas encore adhéré à la Convention européenne des droits de l'homme. Un projet d'accord d'adhésion a été présenté le 5 avril 2013.

22. Article 3.2 de l'Action commune du 29 juin 1998.

23. Mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, 2007, <https://rm.coe.int/16804e437b>.

24. Voir la liste des conventions ouvertes à l'adhésion de l'Union européenne: www.coe.int/fr/web/conventions/search-on-states/-/conventions/treaty/openings/EU?p_auth=eeEQgoeB.

Ce projet prévoit un «mécanisme de co-défendeur», y compris l'implication préalable de la CJUE, qui est nécessaire car les systèmes légaux de l'Union européenne et de ses États membres non seulement ne se recoupent pas mais sont intimement imbriqués. L'Union européenne constitue un ordre juridique propre s'appliquant sur un certain territoire et s'appuyant sur des pouvoirs législatifs étendus et une capacité étendue à conclure des traités, qui résultent du transfert de compétences des États membres au profit de l'Union européenne²⁵. Depuis l'avis rendu par la CJUE le 18 décembre 2014 (Avis 2/13) estimant que l'accord d'adhésion était incompatible avec les traités, on ignore actuellement si l'Union européenne va effectivement adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme et à quel moment²⁶.

66. L'Union européenne se sert des conventions du Conseil de l'Europe pour établir ses propres normes. Par exemple, la Convention de 2007 du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels a directement inspiré l'adoption de la Directive 2011/95/UE. De la même façon, certaines directives de la Commission européenne ont influencé certains instruments du Conseil de l'Europe; par exemple, le Protocole additionnel de 2001 à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel a été influencé par la Directive 94/46/CE. Dans certains cas, cependant, l'Union européenne conseille à ses États membres de ne pas ratifier des conventions du Conseil de l'Europe qui ont été signées par de nombreuses Parties. C'est ainsi que la Convention européenne de 2001 sur la protection juridique des services à l'accès conditionnel et des services d'accès conditionnel (STE n° 178), qui avait été ratifiée par sept membres de l'Union européenne, a été dénoncée par quatre d'entre eux, l'Union européenne ayant recommandé à ses États membres d'interrompre le processus d'adhésion à cette convention. Le «devoir d'abstention» est invoqué par l'Union européenne lorsqu'elle dispose de compétences réglementaires étendues dans le même domaine. C'est ce qui s'est passé, par exemple, pour le Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme, qui avait été signé par un certain nombre d'États de l'Union européenne et par l'Union elle-même, jusqu'à ce que la Commission européenne décide d'élaborer une directive spécifique sur le même sujet. Cette décision contre-productive est d'autant plus regrettable que le Conseil de l'Europe occupe une position unique en ce domaine, vu le nombre de ses États membres qui sont concernés par le problème des combattants terroristes étrangers. La Convention de Macolin de 2014 (Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives) fournit un autre exemple de comportement contre-productif de la part de l'Union européenne; en effet, cette convention qui a été signée par 19 États membres de l'Union européenne n'a été ratifiée que par un seul d'entre eux, ce qui bloque sa mise en œuvre non seulement dans les États membres de l'Union européenne mais aussi dans le reste de l'Europe²⁷.

67. Étant donné l'intérêt que présentent les conventions du Conseil de l'Europe pour les États non membres du Conseil de l'Europe, et compte tenu de certaines difficultés rencontrées dans la coopération avec l'Union européenne, l'Assemblée devrait proposer au Comité des Ministres de clarifier les règles s'appliquant à l'ensemble du processus d'élaboration ou de révision des conventions, afin de mieux prendre en compte, par exemple, les besoins des États non-membres et les exigences des pouvoirs exécutifs de l'Union européenne, et d'éviter ainsi toute interruption du processus de préparation et de ratification des conventions.

68. Certaines structures créées par l'Union européenne, comme l'Agence des droits fondamentaux et le Socle européen des droits sociaux de l'Union européenne risquent de faire double emploi avec des activités spécifiques du Conseil de l'Europe reposant sur des conventions²⁸. Ce risque devrait inciter les deux organisations à coopérer étroitement afin d'éviter la duplication des efforts et de promouvoir les synergies entre leurs activités respectives, comme cela était convenu dans le Mémoire d'accord de 2007: «La

25. Jörg Polakiewicz, EU law and the ECHR, 2013.

26. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme, saisie depuis 2010 de la question, a décidé, le 18 mai 2017 «de suspendre les travaux sur cette question jusqu'à nouvel ordre et de soumettre une nouvelle proposition de résolution lorsque cela sera justifié à la lumière des progrès réalisés dans le processus d'adhésion de l'Union européenne».

27. D'après une déclaration de Katja Ziegler lors de la Table ronde du 2 décembre 2016 à Paris, document AS/Pro (2017) 08.

28. Voir notamment la [Résolution 1756 \(2010\)](#) et la [Recommandation 1935 \(2010\)](#) «Nécessité d'éviter le chevauchement des travaux du Conseil de l'Europe par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne» et le rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (Doc. 12272, rapporteur: M. Boriss Cilevičs, Lettonie, SOC); 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» et le rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (Doc. 13321, rapporteur: M. Michael McNamara, Irlande, SOC); la [Résolution 2041 \(2015\)](#) et la [Recommandation 2065 \(2015\)](#) «Les institutions européennes et les droits de l'homme en Europe» et le rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (Doc. 13714, rapporteur: M. Michael McNamara, Irlande, SOC).

coopération tiendra dûment compte des avantages comparatifs, des compétences et de l'expertise respectives du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne – en évitant les doubles emplois et en favorisant la synergie –, recherchera la valeur ajoutée et procédera à une meilleure utilisation des ressources existantes. Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne tiendront compte, de manière appropriée, de leur expérience et travail normatif dans leurs activités respectives»²⁹.

5. Etablissement de normes, suivi et assistance

69. L'efficacité du système conventionnel du Conseil de l'Europe repose sur un lien étroit entre l'établissement de normes au moyen des conventions, les mécanismes de suivi, qui visent à assurer la conformité avec les engagements souscrits par les États membres lors de leur adhésion aux conventions, et la coopération et l'assistance techniques sur le terrain pour aider les États membres à intégrer et mettre en pratique les normes établies par le Conseil de l'Europe.

70. Bien que le Statut du Conseil de l'Europe ne contienne pas de disposition à caractère général conférant au Comité des Ministres ou à tout autre organe la tâche de suivre la mise en œuvre des traités, il est apparu que la seule existence de normes communes n'était pas suffisante pour parvenir à l'unité en pratique. Une surveillance active de la conformité aux normes est nécessaire.

71. Le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire ont tous deux établi des procédures de suivi de la conformité des États membres à l'égard de leurs engagements, y compris les conventions. L'Assemblée dispose d'une procédure générale de suivi applicable à tous les États qui ne sont pas soumis au sens strict à surveillance et de procédures spécifiques de suivi et post-suivi pour certains États membres, qu'elle applique en coopération avec les délégations parlementaires des États concernés. Alors que les procédures du Comité des Ministres sont confidentielles et reposent principalement sur la persuasion, l'influence des pairs et la négociation diplomatique, le travail de l'Assemblée, qui prend la forme de débats parlementaires et de l'adoption de rapports par un vote à la majorité à la suite de visites d'enquête, complète de manière significative le système de vérification et d'évaluation du respect des obligations et engagements spécifiques des États membres.

72. Promouvoir l'application efficiente et efficace des normes du Conseil de l'Europe a aussi exigé la création d'organes de coopération intergouvernementaux, afin d'assurer la continuité du travail pour la réalisation des objectifs définis dans le Statut, à savoir: établir des normes, veiller à leur incorporation dans le droit interne des États et, lorsque le mécanisme concerné l'exige, mener à bien des activités de suivi.

73. Le suivi des normes européennes est assuré par plusieurs mécanismes spécialisés, qui permettent au Conseil de l'Europe de surveiller la mise en œuvre de ses normes, d'identifier les cas de non-conformité et de proposer des solutions ou d'adresser des recommandations à chacun de ses États membres³⁰.

74. Plusieurs comités intergouvernementaux surveillent aussi l'application de nombreux traités européens. Ces «comités directeurs» (régis par l'article 17 du Statut) sont chargés d'examiner le fonctionnement et la mise en œuvre des traités européens³¹. Ils regroupent des représentants des États membres et, éventuellement, d'organisations, de pays non-membres et d'États ayant le statut d'observateur, et fonctionnent sur la base de règles spécifiques et d'un mandat établi par le Comité des Ministres. Dans certains cas, ces activités sont menées par des mécanismes indépendants créés par les États à seule fin de surveiller le fonctionnement, l'application et la mise en œuvre des instruments internationaux ou par des Accords partiels, qui constituent une forme particulière de coopération intergouvernementale à l'intérieur de l'Organisation permettant à certains États membres de ne pas participer à certaines activités que d'autres États souhaitent maintenir. Plusieurs autres comités ont été créés directement par un traité et ne sont donc pas régis par l'article 17 du Statut³².

29. Mémorandum d'accord Conseil de l'Europe–Union européenne, 2007, paragraphe 12.

30. «L'impact réel des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe», Direction Générale Droits de l'homme et État de droit du Conseil de l'Europe, 2015, p. 7.

31. Par exemple, le Comité européen de coopération juridique (CDCJ), le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), le Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) et le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR).

32. Par exemple, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, le Groupe de suivi de la Convention contre le dopage et le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

75. Dans le passé, l'Assemblée parlementaire a tenté à plusieurs reprises de créer un organe judiciaire doté d'une compétence générale pour l'interprétation des traités du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres n'a donné suite à aucune de ces propositions mais le Comité des sages, créé après le Deuxième Sommet en 1997, a jugé qu'il serait utile que les futures conventions du Conseil de l'Europe incluent des dispositions spécifiques au sujet de leur interprétation. Il a mentionné à cet égard la possibilité de demander à la Commission de Venise, un organe consultatif au sein du Conseil de l'Europe, de fournir des avis non contraignants sur l'interprétation des traités existants pour lesquels aucun mécanisme d'interprétation n'a été mis en place.

5.1. Mécanismes de suivi spécifique³³

5.1.1. Cour européenne des droits de l'homme

76. La Convention européenne des droits de l'homme, le principal traité de l'Organisation, établit un mécanisme international pour l'application des droits de l'homme: la Cour européenne des droits de l'homme, créée à Strasbourg pour assurer le respect des engagements souscrits par les États membres. Cette Cour, considérée comme le mécanisme international de contrôle des droits de l'homme le plus efficace existant aujourd'hui, statue sur les requêtes individuelles et les requêtes interétatiques. Elle peut aussi, à la demande du Comité des Ministres, fournir des avis consultatifs au sujet de l'interprétation de la Convention et de ses protocoles. Le Comité des Ministres peut aussi demander à la Cour l'interprétation d'un arrêt. Les parties à une affaire doivent respecter les arrêts de la Cour et prendre toutes les mesures requises pour en assurer l'application. Le Comité des Ministres supervise l'exécution des arrêts ayant un caractère contraignant pour les États Parties. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe peut demander aux Parties de lui fournir des explications sur la manière dont leur législation interne assure la mise en œuvre effective de la Convention.

77. Les États jouissent d'une certaine discrétion quant aux moyens de donner effet aux arrêts de la Cour, notamment en introduisant des mesures correctives, qui peuvent inclure des amendements constitutionnels et législatifs, une réforme organisationnelle et administrative ou une adaptation de la jurisprudence des plus hauts organes judiciaires. Les normes de la Convention, enrichies par la jurisprudence de la Cour, constituent un corpus juridique dynamique, en évolution constante, qui reflète les «normes européennes communes».

78. L'acceptation générale de la Convention et de son mécanisme de surveillance obligatoire par tous les États membres dans les années 1990 a fortement contribué au développement de la confiance dans les relations européennes grâce au développement de normes véritablement communes de gouvernance, basées sur la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme, dans toute l'Europe³⁴. L'évolution de l'interprétation de la Convention par la Cour et la supervision effective de l'exécution de ses arrêts assurent l'amélioration constante des systèmes juridiques des États membres³⁵. Cependant, plusieurs pays – notamment l'Azerbaïdjan, l'Italie et le Royaume-Uni – ont remis ou remettent en cause l'autorité de la Cour en invoquant des décisions de leurs cours constitutionnelles. Récemment, la Russie a adopté une loi affirmant la prééminence de la législation nationale sur les arrêts des tribunaux internationaux, alors que la constitution et la législation russes reconnaissent de manière répétée le caractère contraignant du droit international et des organisations créées par les traités internationaux. Réussir à surmonter ces avis divergents sur le caractère contraignant des arrêts de la Cour devrait être l'une des priorités du Conseil de l'Europe.

5.1.2. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

79. Le Commissaire aux droits de l'homme est une institution non judiciaire indépendante et impartiale, créée à l'intérieur du Conseil de l'Europe, qui a pour mandat de promouvoir la sensibilisation aux droits de l'homme et le respect de ces droits dans les 47 États membres. Les activités du Commissaire comprennent trois aspects, étroitement liés entre eux: les visites par pays et le dialogue avec les autorités nationales et la société civile; la production de rapports thématiques et la fourniture d'avis sur la mise en œuvre systématique des droits de l'homme; et les activités de sensibilisation³⁶. Le Commissaire effectue des visites dans les États

33. Des informations particulièrement utiles sur les mécanismes spécifiques de suivi ont été communiquées au rapporteur par la Direction Générale Droits de l'homme et État de droit du Conseil de l'Europe. Son rapport de 2015 sur «L'impact réel des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe pour l'amélioration du respect des droits de l'homme et de la prééminence du droit dans les États membres» fournit une vue d'ensemble précise des mécanismes de suivi, ainsi que de leur impact sur les États membres.

34. «Impact réel des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe», p. 8.

35. *Ibid.*, p. 9.

36. *Ibid.*, p. 13.

membres afin de suivre et d'évaluer la situation des droits de l'homme. Il y rencontre non seulement les plus hauts représentants du gouvernement, du parlement et du système judiciaire mais aussi des gens ordinaires dans les prisons, les centres de demandeurs d'asile, les écoles, les orphelinats et les quartiers habités par des groupes vulnérables. Le Commissaire a le droit d'intervenir *ex officio* comme tierce partie dans les procédures engagées devant la Cour européenne des droits de l'homme.

5.1.3. Comité européen des Droits sociaux

80. La Charte sociale européenne, qui est le pendant de la Convention européenne des droits de l'homme dans le domaine des droits économiques et sociaux, a établi un système international de surveillance de son application par les Parties sur la base de rapports nationaux. Chaque année, les Parties soumettent un rapport au sujet de certaines des dispositions de la Charte qu'ils ont acceptées, en indiquant comment elles mettent en œuvre la Charte en fait et en droit. Le Comité européen des droits sociaux, un organe quasi-judiciaire indépendant, examine les rapports, détermine si la situation dans les pays concernés est ou non en conformité avec la Charte et adopte des conclusions. Le Comité adopte aussi des décisions au sujet des réclamations collectives concernant des violations. Si, suite à une décision de non-conformité du Comité européen des droits sociaux, une Partie ne prend aucune mesure pour remédier à la situation, le Comité des Ministres peut adresser une recommandation à cet État membre, en lui demandant de modifier la situation en fait et en droit. En 2014, le Secrétaire Général a lancé le Processus de Turin, qui vise à renforcer le système normatif de la Charte à l'intérieur de l'Organisation et en relation avec le droit de l'Union européenne. Pour atteindre son objectif, à savoir celui d'améliorer la mise en œuvre des droits sociaux à l'échelon national, la Charte sociale européenne devait devenir le pilier central du Socle européen des droits sociaux adopté récemment, la procédure de réclamation collective prévue dans le Protocole additionnel à la Charte chapeautant l'ensemble.

5.1.4. CPT

81. La Convention pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants prévoit la création d'un comité international habilité à se rendre dans tous les lieux où des personnes sont privées de leur liberté sur décision d'une autorité publique. Ce comité d'experts indépendants peut formuler des recommandations et suggérer des améliorations afin de renforcer, si nécessaire, la protection des personnes auxquelles il a rendu visite à l'égard de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Ce mécanisme préventif non judiciaire est un ajout important au système de protection existant déjà au titre de la Convention européenne des droits de l'homme.

5.1.5. Autres mécanismes de suivi

82. L'ECRI (Commission européenne contre le racisme et l'intolérance) est l'organe de suivi du Conseil de l'Europe spécialisé dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Elle mène des activités de suivi dans tous les pays, par cycles de cinq ans, de neuf à dix pays étant couverts chaque année. Avant la publication d'un rapport par pays, la commission engage un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

83. Le GRECO (Groupe d'États contre la corruption) a été créé par le Conseil de l'Europe pour surveiller la conformité des États membres avec les normes anticorruption de l'Organisation. Il comprend actuellement 49 États membres (48 pays européens et les États-Unis). Son objectif est d'améliorer la capacité de ses membres à combattre la corruption en vérifiant leur conformité avec les instruments anticorruption du Conseil de l'Europe, notamment les conventions civile et pénale sur la corruption.

84. Le GRETA (Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains) est chargé de suivre la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. Les États membres qui ne respectent pas pleinement les mesures contenues dans la convention sont tenus d'intensifier les mesures à cette fin.

85. MONEYVAL (Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux) est un mécanisme d'évaluation par les pairs créé par le Conseil de l'Europe. Il a pour objectif d'améliorer la capacité des États, de la communauté internationale et du système financier mondial à se défendre contre les menaces liées au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme au moyen de cycles rigoureux d'évaluations mutuelles et de processus réguliers de suivi par pays eu égard aux insuffisances identifiées dans ses rapports.

86. Le GREVIO, Le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, est l'organe spécialisé indépendant qui est chargé, conjointement avec le Comité des Parties – instance politique composée des représentants des Parties à la Convention d'Istanbul et également responsable de l'élection des membres du GREVIO – veille à la mise en œuvre de la Convention. La convention d'Istanbul établit deux types de suivi: une procédure d'évaluation pays par pays et une procédure spéciale d'enquête.

87. Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est le mécanisme de suivi dynamique associé à cette convention. Ce comité, qui se compose d'experts indépendants, réalise des visites par pays et rend des avis spécifiques par pays.

88. Le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires surveille l'application de la Charte, qui prévoit l'évaluation tous les trois ans par un mécanisme de suivi de l'application de ce traité dans les États membres. La Charte a maintenant été ratifiée par 25 États et signée par huit; six États se sont engagés à la ratifier mais ne l'ont pas encore fait³⁷.

5.2. Programmes et plans d'action

89. Au fil des ans, le Conseil de l'Europe a progressivement créé un grand nombre de programmes et de plans d'action intergouvernementaux³⁸ couvrant des domaines aussi divers que le fonctionnement des institutions démocratiques, l'efficacité et l'indépendance des systèmes judiciaires, les droits sociaux, la santé, la culture, l'éducation, la jeunesse et le sport. Ces programmes ont pour but de soutenir la mise en œuvre des conventions ratifiées par les pays concernés et de renforcer la capacité des institutions nationales à établir des pratiques conformes aux normes du Conseil de l'Europe. Ces plans d'action s'efforcent de refléter les priorités définies conjointement par un État membre et le Secrétariat du Conseil de l'Europe, comme par exemple dans le cas du Plan d'Action pour l'Ukraine 2015-2017 ou le Plan d'Action pour l'Azerbaïdjan 2014-2016.

90. Des plans d'action nationaux devraient être établis pour remédier aux insuffisances identifiées dans les États membres concernés par les divers mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe et ses organes politiques: l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres. Pour améliorer ce processus, des consultations plus étroites sont nécessaires entre les départements du Secrétariat en vue d'identifier les problèmes clés à résoudre et d'élaborer des programmes de coopération ciblés, en tenant compte également de l'information fournie par les parlements nationaux (et les délégations nationales au sein de l'Assemblée) et la société civile. D'une manière générale, les résultats des plans d'action nationaux concrets devraient contribuer plus fortement à la préparation de plans d'action stratégiques pour tous les États membres.

91. Compte tenu des problèmes endémiques existant dans de nombreux États membres, en particulier la corruption, on pourrait envisager de développer des plans d'action communs, ouverts à tous les États membres engagés dans la lutte contre la corruption, en tant que nécessité absolue pour construire une société durable reposant sur la primauté du droit. Le développement de tels plans d'action permettrait aussi de montrer que de nombreux problèmes ne sont pas limités à un seul ou quelques États membres et requièrent, par conséquent, l'attention de tous les États membres. Ces plans d'action ne devraient pas être réservés à un petit nombre de pays mais au contraire être développés de manière systématique.

92. Pour être efficaces, ces plans d'action auront besoin d'un financement effectif suffisant. Il est donc nécessaire de trouver des moyens innovants d'attirer un nombre suffisant de partenaires intéressés et capables de mettre à disposition les fonds nécessaires, tout en évitant que des intérêts particuliers n'entraînent un déséquilibre des plans d'action.

93. Depuis les années 1990, le Conseil de l'Europe reçoit une aide de la Commission européenne pour ces programmes. Depuis le Sommet de Varsovie de 2005 et le Mémorandum d'accord entre les deux organisations, l'Union européenne contribue à un grand nombre de programmes spécifiques du Conseil de l'Europe. Cependant, des contradictions apparaissent parfois entre les moyens que le Conseil de l'Europe juge les mieux adaptés pour aider les États membres à mettre en œuvre leurs obligations découlant des conventions et les priorités de l'Union européenne ou, plus exactement, de la Commission européenne à l'égard de ces pays. Grâce à la Commission européenne, un financement substantiel a été mis à la disposition des programmes et plans d'action concernant des États membres visés par la politique de

37. *Ibid.*, p. 11.

38. Les programmes intergouvernementaux comprennent les divers programmes d'activité établis conformément aux priorités définies par le Comité des Ministres.

voisinage de l'Union européenne³⁹ ou d'autres priorités de l'Union⁴⁰. Pour d'autres États membres⁴¹ qui ne constituent pas de ce point de vue une priorité pour la Commission européenne, le financement des programmes et plans d'action n'est pas aussi facile à obtenir.

6. Conclusions et propositions

94. Le système conventionnel de garanties collectives du Conseil de l'Europe a permis d'améliorer substantiellement le fonctionnement des institutions démocratiques, de développer l'État de droit, de protéger et promouvoir les droits de l'homme, conformément au Statut de l'Organisation. En conséquence, des solutions communes ont été trouvées à de nombreux défis et problèmes communs. Le Conseil de l'Europe a été un acteur clé dans les efforts pour maintenir et développer la sécurité démocratique et la stabilité de notre continent. Néanmoins, un écart énorme subsiste entre les textes adoptés et la réalité de nos sociétés, en particulier s'agissant des droits de l'homme reconnus dans les conventions phares du Conseil de l'Europe et leur réalisation en pratique.

95. Du fait de cet écart, dû en particulier au fait que ces droits ne sont pas mis en œuvre de manière effective au niveau national, ceux qui sont placés sous la juridiction des États Parties à la Convention déposent chaque année par milliers une requête auprès de la Cour européenne des droits de l'homme – une procédure très longue avant que justice soit rendue. Davantage de moyens et de compétences pourraient également bénéficier à d'autres organes de suivi, comme le Comité européen des Droits sociaux, le CPT et les différents comités directeurs. En conséquence, un appui supplémentaire des États membres serait appréciable afin de soutenir les réformes entreprises récemment par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe visant à allouer les ressources là où elles sont le plus nécessaires.

96. Plusieurs réformes de la Cour ont été décidées par les États membres mais, en l'absence d'améliorations suffisantes des procédures à tous les niveaux, y compris dans les États membres afin d'assurer le respect rapide des arrêts de la Cour et le renforcement du contrôle du Comité des Ministres pour vérifier que les États s'y plient, l'écart entre la formulation et la garantie des droits ne pourra que subsister. Cela sapera inévitablement les garanties fondamentales fournies par le système conventionnel du Conseil de l'Europe. Des ressources supplémentaires devraient être accordées au développement de programmes de coopération concrets pour aider les États membres à mettre en œuvre les arrêts de la Cour au niveau national, tels que le Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (HELP), des projets à grande échelle individualisés en accord avec des pays particuliers, ou des activités spécifiques visant directement à faciliter la mise en œuvre d'arrêts complexes. Les projets de coopération ont montré leur efficacité en tant que plateforme d'échange de bonnes pratiques en matière de mise en œuvre des normes du Conseil de l'Europe, ce qui doit être encouragé. Le Comité des Ministres doit également améliorer l'efficacité de son soutien à travers le contrôle de l'exécution. Des efforts récents à cet égard, notamment l'amélioration de la coordination avec les autres organes du Conseil de l'Europe, une meilleure visibilité des résultats positifs obtenus et de meilleurs échanges de bonnes pratiques (débat thématiques), sont des évolutions bienvenues.

97. Les efforts engagés pour étendre les pouvoirs d'autres comités créés pour garantir le respect des droits de l'homme, comme le Comité européen des Droits sociaux et le CPT, n'ont pas encore abouti. Du fait de contraintes financières et organisationnelles, les comités directeurs intergouvernementaux, qui doivent examiner les mesures prises pour remédier aux insuffisances identifiées par les mécanismes de suivi, sont moins actifs et efficaces qu'il le faudrait pour optimiser le système conventionnel⁴².

98. Le tableau de l'acquis du Conseil de l'Europe après sept décennies de coopération intergouvernementale via le système conventionnel n'est donc pas tout à fait sans ombre. Il est vrai que de nombreuses conventions importantes ont été élaborées mais formuler des droits sans garantir leur application alimente le cynisme des citoyens et encourage le manque de confiance à l'égard des autorités nationales et de la valeur des garanties collectives mises en place par le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales.

39. Par exemple, l'Ukraine.

40. Par exemple, la Turquie.

41. Par exemple, la Fédération de Russie.

42. Réunion d'experts, commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, Strasbourg, 23 juin 2016.

99. Pour assurer à l'avenir la poursuite et le renforcement effectifs du système conventionnel, les États membres devront mettre à la disposition du Conseil de l'Europe des ressources supplémentaires. En échange de ce financement, les États membres pourront exiger du Conseil de l'Europe des résultats plus clairs, y compris de ses instruments et de ses mécanismes de suivi. Cela étant, il n'en reste pas moins que garantir la protection des droits est une responsabilité essentielle qui relève des autorités nationales. Un renforcement des ressources du Conseil de l'Europe ne saurait en aucun cas dispenser de la nécessité de fournir au niveau national les ressources indispensables à une mise en œuvre effective de ces droits.

100. L'Assemblée et le Comité des Ministres portent – conjointement avec les États membres – la responsabilité du système conventionnel en Europe, comme indiqué à l'article 15.a du Statut de 1949. Ces deux organes statutaires du Conseil de l'Europe devraient donc proposer que le prochain Sommet des chefs d'État et de gouvernement, actuellement en préparation⁴³, discute de l'avenir du système conventionnel du Conseil de l'Europe, sur la base d'une évaluation approfondie.

101. Entre-temps, l'Assemblée devrait renforcer son rôle de moteur politique du Conseil de l'Europe et évaluer le besoin de nouvelles conventions visant à répondre à de nouveaux défis, tels que dans le domaine des technologies émergentes et leur convergence, et s'efforcer de faciliter les processus de ratification et de mise en œuvre. Dans ses relations avec le Comité des Ministres, l'autre organe statutaire de l'Organisation, l'Assemblée devrait aussi chercher à développer les synergies, tant au niveau des idées qu'à celui de l'action (comme cela s'est produit à l'occasion de la campagne «Un sur cinq» contre la violence sexuelle à l'égard des enfants visant à promouvoir la Convention de Lanzarote). L'Assemblée devrait en outre passer en revue ses méthodes de travail et ses mécanismes de suivi afin d'accroître son efficacité, ainsi que sa crédibilité et sa visibilité, en tant que plateforme paneuropéenne pour le dialogue parlementaire.

102. L'Assemblée devrait par conséquent inviter le Comité des Ministres et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe:

- à inscrire la question de l'avenir du système conventionnel du Conseil de l'Europe à l'ordre du jour du prochain Sommet des chefs d'État et de gouvernement;
- à préparer de façon adéquate en temps voulu avant le Sommet:
 - a. une évaluation approfondie de l'efficacité des conventions existantes et de leurs mécanismes de suivi, et des propositions visant à renforcer substantiellement le système conventionnel, conformément au but énoncé à l'article 1 du Statut du Conseil de l'Europe;
 - b. une évaluation de l'efficacité des programmes d'aide à la mise en œuvre des normes définies dans les conventions et une analyse des améliorations requises;
 - c. des propositions sur les moyens de renforcer l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme, en améliorant les procédures judiciaires nationales pour permettre aux citoyens d'obtenir justice, en promouvant la mise en œuvre efficace dans tous les États membres des arrêts de la Cour et en assurant le financement adéquat de la Cour, conformément aux décisions du Troisième Sommet de Varsovie;
 - d. des propositions sur les moyens d'étendre le champ d'application de la Charte sociale européenne à tous les États membres, en faisant en sorte qu'ils ratifient la Charte dès que possible, d'étendre son mécanisme de suivi intégré (système de réclamations collectives) à tous les États membres et de faire de la Charte sociale européenne la référence principale et la norme commune des droits sociaux pour le socle européen des droits sociaux de l'Union européenne;
 - e. une évaluation générale des relations entre le Conseil de l'Europe et les autres principales organisations européennes (Union européenne, Union économique eurasiatique, Conseil nordique, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)) eu égard au système conventionnel;
 - f. un examen de l'opportunité d'établir un mémorandum d'accord entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe sur la participation de l'Union européenne aux conventions du Conseil de l'Europe, de nature à fournir une série de règles de fonctionnement générales (tels que le droit de vote, le droit de parole, l'élaboration des rapports et les arrangements financiers);

43. Voir le rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, «Appel pour un Sommet du Conseil de l'Europe afin de réaffirmer l'unité européenne et de défendre et promouvoir la sécurité démocratique en Europe», *op. cit.*

- g. une feuille de route en vue de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, conformément à l'obligation formulée dans le Traité de Lisbonne;
- à garantir que les activités conventionnelles et intergouvernementales, auxquelles tous les Etats membres doivent pouvoir participer sur un pied d'égalité, soient dotées des ressources financières et humaines suffisantes;
- à faire participer l'Assemblée parlementaire aux activités préparatoires en vue de ces évaluations et examens ou réexamens, conformément à l'article 15a du Statut;
- à assurer la participation, sous une forme adéquate, de l'Assemblée parlementaire au prochain Sommet des chefs d'État et de gouvernement;
- à inviter les chefs d'État et de gouvernement, lors du prochain Sommet, à reconnaître, affirmer, défendre et, le cas échéant, développer encore et soutenir financièrement de manière adéquate le système conventionnel du Conseil de l'Europe, dans l'intérêt de tous les citoyens et habitants de l'Europe – et de toutes les autres personnes à qui les conventions s'appliquent ou pourraient s'appliquer.

Annexe – Conventions largement ratifiées et considérées comme clés (source SG/inf(2012)12)

N°	Titre, année	Commentaires	Parties
Domaine 1: Droits de l'Homme			
005	Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales – CEDH (1950)	Mentionnée à l'annexe à la Résolution APCE 1732 (2010).	47
009	Protocole additionnel à la CEDH (1954)	Mentionné à l'annexe à la Résolution APCE 1732 (2010).	45
046	Protocole n° 4 à la CEDH, reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel à la Convention (1963)	Mentionné à l'annexe à la Résolution APCE 1732 (2010).	43
108	Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (1981)	Mentionnée à l'annexe à la Résolution APCE 1732 (2010).	44
114	Protocole n° 6 à la CEDH concernant l'abolition de la peine de mort (1983)	Mentionné à l'annexe à la Résolution APCE 1732 (2010).	46
117	Protocole n° 7 à la CEDH (1984)	Mentionné à l'annexe à la Résolution APCE 1732 (2010).	43
126	Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (1987)	Mentionnée à l'annexe à la Résolution APCE 1732 (2010).	47
181	Protocole à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données (2001)	Considéré comme clé par le Bureau du CDCJ dans ses commentaires sur le projet de classification des conventions (6-7 juillet 2011).	32
177	Protocole n° 12 à la CEDH (2000)	Mentionné à l'annexe à la Résolution APCE 1732(2010).	18
187	Protocole n° 13 à la CEDH, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances (2002)	Mentionné à l'annexe à la Résolution APCE 1732 (2010).	43
Domaine 2: Etat de droit et coopération judiciaire			
024	Convention européenne d'extradition (1957)	Mentionnée à l'annexe à la Résolution APCE 1732 (2010).	50
030	Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (1959)	Mentionnée à l'annexe à la Résolution APCE 1732 (2010).	50
062	Convention européenne dans le domaine de l'information sur le droit étranger (1968)	Considérée comme clé par le Bureau du CDCJ dans ses commentaires sur le projet de classification des conventions (6-7 juillet 2011).	43
086	Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition (1975)	Mentionné à l'annexe à la Résolution APCE 1732 (2010).	39
090	Convention européenne pour la répression du terrorisme (1977)	Mentionnée à l'annexe à la Résolution APCE 1732 (2010).	46
098	Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition (1978)	Mentionné à l'annexe à la Résolution APCE 1732 (2010).	42
099	Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (1978)	Mentionné à l'annexe à la Résolution APCE 1732 (2010).	43
112	Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (1983)	Considérée comme clé par le CDPC dans ses commentaires sur le projet de classification des conventions (CDPC(2011)13 du 7 juillet 2011).	64
141	Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (1990)	Considérée comme clé par le CDPC dans ses commentaires sur le projet de classification des conventions (CDPC(2011)13 du 7 juillet 2011).	48
173	Convention pénale sur la corruption (1999)	Mentionnée à l'annexe à la Résolution APCE 1732 (2010).	43

182	Second protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (2001)	Mentionnée à l'annexe à la Résolution APCE 1732 (2010).	27
190	Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme (2003)	Mentionnée à l'annexe à la Résolution APCE 1732 (2010).	31
191	Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (2003)	Mentionnée à l'annexe à la Résolution APCE 1732 (2010).	28
Domaine 3: Démocratie – 1: Démocratie locale			
122	Charte européenne de l'autonomie locale (1985)	Considérée comme clé par le Bureau du Congrès dans ses commentaires sur le projet de classification des conventions (16 juin 2011).	45
Domaine 3: Démocratie – 2: Questions environnementales et sociales			
104	Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (1979)	Considérée comme clé par le Bureau du CDCULT dans ses commentaires sur le projet de classification des conventions (8 juillet 2011).	50
Domaine 3: Démocratie – 3: Éducation, culture, médias et sport			
018	Convention culturelle européenne (1954)	Considérée comme clé par le Bureau du CDCULT dans ses commentaires sur le projet de classification des conventions (8 juillet 2011).	50
147	Convention européenne sur la coproduction cinématographique (1992)	Considérée comme clé par le Bureau du CDCULT dans ses commentaires sur le projet de classification des conventions (8 juillet 2011).	43
165	Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne (1997)	Considérée comme clé par le Bureau de la Convention de Lisbonne (21 juin 2011) et le Bureau du CDESR dans leurs commentaires sur le projet de classification des conventions (juillet 2011).	53
Domaine 3: Démocratie – 4: Qualité du cadre de vie du citoyen			
143	Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée) (1992)	Considérée comme clé par le Bureau du CDPATEP dans ses commentaires sur le projet de classification des conventions (22-23 juin 2011).	42