

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII-bis**
N. **105**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Raccomandazione n. 2114 (2017)

Difendere *l'acquis* del Consiglio d'Europa:
Preservare 65 anni di cooperazione intergovernativa di successo

Trasmessa il 31 ottobre 2017

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RECOMMENDATION 2114 (2017)⁽¹⁾

Provisional version

Defending the *acquis* of the Council of Europe: Preserving 65 years of successful intergovernmental co-operation

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The *raison d'être* of the Council of Europe is «to achieve a greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage and facilitating their economic and social progress» (Article 1 of the 1949 Statute of the Council of Europe (ETS No. 1)), focussing on the three major pillars of human rights, the rule of law and democracy.

2. To that end, the Statute established the principle of intergovernmental co-operation, which has since then been central to the Council of Europe's operations. This co-operation between member States focuses on the development of common standards in conventions and their effective implementation in member States in order to ensure continuity in the achievement of the objective set out in the Statute.

3. For almost 70 years, the convention-based system has substantially helped to improve the functioning of democratic in-

stitutions in Europe, to develop the rule of law throughout Europe and to protect and promote the rights of all European citizens and inhabitants. These conventions are the main source of the Council of Europe *acquis*. They have a direct impact on the lives of European citizens and the legal framework of member States.

4. This unique common heritage must be recognised, asserted, defended and, as necessary, further developed, to the benefit of all European citizens and inhabitants – and others to whom these conventions are or could be applied.

5. Any initiative to draft a new treaty has to be formally approved by the Committee of Ministers, the Council of Europe's executive organ. The Committee of Ministers may ask the Parliamentary Assembly for an opinion on any draft treaty (Article 23.a). Since 1998, it does consult the Assembly on all draft treaties. Article 15.a of the Statute states that conventions and agreements shall be considered by the Committee of Ministers on recommendation of the Assembly, or on the Committee's own initiative. A large number of these treaties have been drawn up at the instigation of the Assembly, often referred to as the Council of Europe's political engine.

6. The Assembly and the Committee of Ministers therefore bear – together with the member States – the responsibility for

1. *Assembly debate* on 11 October 2017 (33rd Sitting) (see Doc. 14406, report of the Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, rapporteur: Mr Tiny Kox). *Text adopted by the Assembly* on 11 October 2017 (33rd Sitting).

the creation, protection, implementation and further development of the convention-based system in Europe.

7. At the Third Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe member States, in 2005 in Warsaw, the need to strengthen the effectiveness of the convention-based system was underlined and measures to achieve this goal were stipulated. Many steps have been taken since then and improvements have been made, such as a radical reform of the Organisation's activities, as well as a substantial reform of the functioning of the European Court of Human Rights and a review of conventions.

8. Despite these reforms, big gaps remain between what the member States and the Organisation want and what is performed by them. Ratification of conventions is too often delayed, preventing their entry into force; implementation of conventions into domestic law is often slow and inaccurate and domestic legal frameworks too often dysfunctional.

9. Throughout Europe, democracy, the rule of law and human rights are under pressure and in dire need of revitalisation. In order to help to counter these developments and to continue to do what is agreed in Article 1 of the Statute of the Council of Europe, the instruments and institutions of the Organisation need to be modernised and made more effective. The upcoming Summit of Heads of State and Government, which is now under preparation, should therefore, on the basis of a thorough evaluation, discuss – amongst other issues – how to improve and reinforce the convention-based system of the Council of Europe.

10. The Assembly therefore calls on the Committee of Ministers and the Secretary General of the Council of Europe to:

10.1. add the Council of Europe convention-based system and its future to the agenda of the upcoming Summit of Heads of State and Government;

10.2. adequately prepare, in due time before the Summit:

10.2.1. an in-depth evaluation of the effectiveness of the existing conventions and their monitoring mechanisms, and

proposals to substantially strengthen the convention-based system, in the light of what is stated in Article 1 of the Statute of the Council of Europe;

10.2.2. an evaluation of the effectiveness of the assistance programmes for the implementation of the standards set out in the conventions and an assessment of improvements needed;

10.2.3. proposals on how to strengthen the effectiveness of the European Court of Human Rights, by improving domestic judicial procedures to give justice to citizens, promoting effective implementation in all member States of judgments of the Court, and appropriate funding of the Court, in line with the decisions taken at the Third Summit in Warsaw;

10.2.4. proposals on how to broaden the scope of application of the European Social Charter (revised) (ETS No. 163) to all member States by having them ratify the Charter as soon as possible, how to expand its strong built-in monitoring mechanism (collective complaints system) to all member States, how to make the European Social Charter the main reference and common social rights benchmark for the European Union's Pillar of Social Rights and open it for signature by third Parties which are not member States of the Council of Europe;

10.2.5. a general evaluation of relations between the Council of Europe and the other main European organisations (European Union, Eurasian Economic Union, Nordic Council, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)) with regard to the convention-based system;

10.2.6. a consideration of the desirability of a European Union–Council of Europe memorandum of understanding on the participation of the European Union in Council of Europe conventions which could provide for general operating rules (such as voting rights, speaking rights, reporting, and financial arrangements);

10.2.7. a road map for European Union accession to the European Convention on Human Rights (ETS No. 5), in line with the obligation formulated in the Lisbon Treaty;

10.2.8. proposals on how to reach out to citizens and let them participate more in the decision-making process of the Council of Europe;

10.3. ensure that sufficient financial and human resources be allocated to convention-based and intergovernmental activities in which all member States should be able to participate on an equal footing;

10.4. involve the Assembly in the preparatory activities of these evaluations and (re)considerations, in the light of Article 15.a of the Statute;

10.5. involve the Assembly in an appropriate way in the upcoming Summit of Heads of State and Government;

10.6. invite the Heads of State and Government, when participating in their upcoming Summit, to recognise, assert, de-

pend and, as necessary, further develop and properly fund the Council of Europe's convention-based system, to the benefit of all European citizens and inhabitants – and all others to whom these conventions are or could be applied.

11. The prospect of a Fourth Summit of Council of Europe Heads of State and Government should be an opportunity for the Committee of Ministers to undertake proper reflection on our Organisation's future, bearing in mind that defending the Council of Europe's *acquis* depends on preserving its unique system of co-operation which enables all member States to agree on common positions and co-operate on an equal footing for the benefit of all. In this context, the Assembly calls on all Council of Europe member States to abstain from any voluntary actions which would result in the weakening of the intergovernmental co-operation which has contributed so much during the past decades to effectively uniting the European continent.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RECOMMANDATION 2114 (2017)⁽¹⁾

Version provisoire

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

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

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 no 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 institu-

tions 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

1. *Discussion par l'Assemblée* le 11 octobre 2017 (33e séance) (voir Doc. 14406, rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteur: M. Tiny Kox). *Texte adopté par l'Assemblée* le 11 octobre 2017 (33e séance).

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;

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 no 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 no 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 Etats 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 Etats 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 Etats 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.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RACCOMANDAZIONE 2114 (2017)

Versione provvisoria

Difendere l'*acquis* del Consiglio d'Europa:
Preservare 65 anni di cooperazione intergovernativa di successo

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. La ragion d'essere del Consiglio d'Europa è « realizzare un'unione più stretta tra i suoi Membri per salvaguardare e promuovere gli ideali e i principi che sono loro patrimonio comune e favorirne il progresso economico e sociale » (articolo 1 dello Statuto del Consiglio d'Europa (STE n° 1) del 1949), basandosi sui tre pilastri principali che sono i diritti umani, lo Stato di diritto e la democrazia.

2. Per raggiungere tale obiettivo, lo Statuto introduce il principio di cooperazione intergovernativa, che da sempre è al centro del funzionamento del Consiglio d'Europa. Questa cooperazione tra gli Stati membri è incentrata sull'elaborazione di norme comuni nelle convenzioni e sulla loro effettiva attuazione da parte degli Stati membri, per garantire continuità nella realizzazione dell'obiettivo statutario.

3. Da oltre 70 anni, il sistema delle convenzioni contribuisce fortemente a migliorare il funzionamento delle istituzioni democratiche in Europa, a sviluppare lo Stato di diritto in tutta l'Europa e a proteggere e promuovere i diritti di tutti i cittadini e gli abitanti dell'Europa. Le convenzioni costituiscono la principale fonte dell'*acquis* del Consiglio d'Europa e hanno un impatto diretto sulla vita dei cittadini

europei e sul quadro giuridico degli Stati membri.

4. Questo patrimonio comune unico deve essere riconosciuto, affermato, difeso e, se necessario, sviluppato sempre nell'interesse di tutti i cittadini e degli abitanti dell'Europa e delle altre persone a cui le convenzioni si applicano o potrebbero applicarsi.

5. Qualsiasi iniziativa tesa all'elaborazione di un nuovo trattato deve essere approvata formalmente dal Comitato dei Ministri, l'organo esecutivo del Consiglio d'Europa. Il Comitato dei Ministri può chiedere il parere dell'Assemblea parlamentare su qualsiasi progetto di trattato (articolo 23.a) e, dal 1998, effettivamente la consulta su tutti i progetti di trattato. L'articolo 15.a dello Statuto dispone che il Comitato dei Ministri esamini convenzioni o accordi, su raccomandazione dell'Assemblea o di propria iniziativa. Molti trattati sono stati elaborati su richiesta dell'Assemblea, spesso definita il motore politico del Consiglio d'Europa.

6. L'Assemblea e il Comitato dei Ministri hanno quindi, insieme agli Stati membri, la responsabilità dell'elaborazione, della protezione, dell'attuazione e del continuo sviluppo del sistema di convenzioni in Europa.

7. In occasione del Terzo Vertice dei Capi di Stato e di Governo degli Stati

membri del Consiglio d'Europa, che si è tenuto nel 2005 a Varsavia, è stata sottolineata la necessità di rafforzare l'efficacia del sistema di convenzioni e sono state proposte delle misure per raggiungere questo obiettivo. Da allora sono state prese numerose iniziative in questa direzione e sono stati apportati dei miglioramenti, in particolare una riforma radicale delle attività dell'Organizzazione, nonché una riforma sostanziale del funzionamento della Corte europea dei diritti dell'uomo e un riesame delle convenzioni.

8. Malgrado queste riforme, sussistono divari notevoli tra gli auspici degli Stati membri e dell'Organizzazione e le azioni concrete. La ratifica delle convenzioni è troppo spesso ritardata, impedendone l'entrata in vigore; la trasposizione nel diritto interno degli Stati è frequentemente lenta e imprecisa e i quadri giuridici nazionali conoscono troppo di frequente delle disfunzioni.

9. In tutta Europa, la democrazia, lo stato di diritto e i diritti umani sono sottoposti a forti pressioni ed è urgente rilanciarli. Per contribuire a opporsi agli attuali sviluppi e proseguire la missione definita all'articolo 1 dello Statuto del Consiglio d'Europa, gli strumenti e le istituzioni dell'Organizzazione devono essere modernizzati e resi più efficaci. Il prossimo Vertice dei Capi di Stato e di Governo, oggi in preparazione, dovrebbe quindi discutere, tra l'altro, sulla base di una valutazione approfondita, del modo per migliorare e rafforzare il sistema di convenzioni del Consiglio d'Europa.

10. L'Assemblea invita di conseguenza il Comitato dei Ministri e il Segretario Generale del Consiglio d'Europa a:

10.1. iscrivere la questione del sistema di convenzioni del Consiglio d'Europa e del suo futuro all'ordine del giorno del prossimo Vertice dei Capi di Stato e di Governo;

10.2. preparare adeguatamente e in tempo utile prima del Vertice:

10.2.1. una valutazione approfondita dell'efficacia delle convenzioni esi-

stenti e dei loro meccanismi di controllo e delle proposte tese a rafforzare in modo sostanziale il sistema delle convenzioni, conformemente all'obiettivo di cui all'articolo 1 dello Statuto del Consiglio d'Europa;

10.2.2. una valutazione dell'efficacia dei programmi di aiuto all'attuazione delle norme definite nelle convenzioni e un'analisi dei miglioramenti necessari;

10.2.3. proposte sui mezzi necessari per rafforzare l'efficacia della Corte europea dei diritti dell'uomo, migliorando le procedure giudiziarie nazionali così da permettere ai cittadini di ottenere giustizia, promuovendo l'attuazione efficace delle sentenze della Corte in tutti gli Stati membri e assicurando il finanziamento adeguato della Corte, conformemente alle decisioni del Terzo Vertice di Varsavia;

10.2.4. proposte sui mezzi per estendere il campo di applicazione della Carta sociale europea (rivista) (STE n° 163) a tutti gli Stati membri, facendo in modo che ratifichino la Carta prima possibile, per estendere il meccanismo di controllo integrato (sistema di reclamo collettivo) a tutti gli Stati membri, per fare della Carta sociale europea il riferimento principale e la norma comune dei diritti sociali rispetto al parametro europeo dei diritti sociali dell'Unione europea e di aprirla alla firma di terzi che non siano Stati membri del Consiglio d'Europa;

10.2.5. una valutazione generale delle relazioni tra il Consiglio d'Europa e le altre principali organizzazioni europee (Unione europea, Unione economica eurasiatica, Consiglio nordico, Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa — OSCE, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici — OCSE), tenuto conto del sistema di convenzioni;

10.2.6. un esame dell'opportunità di firmare un memorandum d'accordo tra l'Unione europea e il Consiglio d'Europa sulla partecipazione dell'Unione europea alle convenzioni del Consiglio d'Europa, che fornisca una serie di regole di funzio-

namento generali (quali il diritto di voto, il diritto di parola, l'elaborazione dei rapporti e gli accordi finanziari);

10.2.7. una *road-map* in vista dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n° 5), conformemente all'obbligo formulato nel Trattato di Lisbona;

10.2.8. proposte su come coinvolgere i cittadini e farli partecipare maggiormente al processo decisionale del Consiglio d'Europa;

10.3. garantire che le attività intergovernative e basate sulle convenzioni, alle quali gli Stati membri devono poter partecipare su un piano di parità, siano dotate di risorse finanziarie e umane sufficienti;

10.4. far partecipare l'Assemblea alle attività preparatorie in vista di queste valutazioni ed esami o riesami, conformemente all'articolo 15.a dello Statuto;

10.5. assicurare la partecipazione, in forma adeguata, dell'Assemblea al prossimo Vertice dei Capi di Stato e di Governo;

10.6. invitare i Capi di Stato e di Governo, in occasione del prossimo Vertice, a riconoscere, affermare, difendere e, se necessario, sviluppare ulteriormente e sostenere finanziariamente in modo adeguato il sistema delle convenzioni del Consiglio d'Europa, nell'interesse di tutti i cittadini e degli abitanti dell'Europa e delle altre persone a cui le convenzioni si applicano o potrebbero applicarsi.

11. La prospettiva di un Quarto Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa dovrebbe essere l'occasione per il Comitato dei Ministri di procedere a una vera riflessione sul futuro della nostra Organizzazione, tenendo presente che la difesa dell'*acquis* del Consiglio d'Europa prevede la salvaguardia del sistema unico di cooperazione che consente a tutti gli Stati membri di adottare posizioni comuni e di cooperare su base paritaria e nell'interesse di tutti. In questo contesto, l'Assemblea chiede a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa di astenersi da qualsiasi misura volontaria che comporterebbe una diminuzione della cooperazione intergovernativa, che ha tanto contribuito nel corso degli ultimi decenni a unire veramente il continente europeo.



170122025710