

**Doc. 11244**

17 avril 2007

## **Mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne**

Avis

Commission des questions politiques

Rapporteur : M. Abdülkadir ATEŞ, Turquie, Groupe socialiste

### *Résumé*

La coopération renforcée entre les institutions et organisations européennes ainsi que la coordination des actions entre elles comprenant une répartition nette des compétences, le soin d'éviter les doubles emplois et l'instauration d'un dialogue constructif sur des questions de politique sont des conditions nécessaires du succès de la construction européenne.

Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sont d'une importance toute particulière du fait qu'ils ont en commun certains domaines de compétence et qu'ils regroupent, en partie, les mêmes Etats membres, ce qui a été confirmé par le Troisième Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement tenu à Varsovie les 16-17 mai 2005. Les dirigeants européens ont décidé à cette occasion qu'un Mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne devait être élaboré et signé.

Le présent avis sur le projet de mémorandum reflète la déception du rapporteur quant au contenu de ce dernier. De son point de vue, il ne propose pas d'approche novatrice et ambitieuse pour faire face aux défis de la construction européenne ; il ne traduit aucune volonté politique véritable de faire avancer le processus de coopération.

En outre, le projet de texte ne reflète pas suffisamment les propositions, ni les recommandations du rapport de M. Juncker fait à la suite du Troisième Sommet du Conseil de l'Europe, pas plus que les propositions formulées par l'Assemblée et réitérées à plusieurs reprises au cours du processus de rédaction.

Le rapporteur estime que certaines dispositions du projet de mémorandum pourraient être améliorées et complétées et, à cette fin, il présente un certain nombre d'amendements.

## A. Avant-projet d'avis

1. Le renforcement de la coopération entre les institutions et organisations européennes ainsi que la coordination des actions entre elles représentent des conditions nécessaires au succès de la construction européenne. Il faut, pour cela, partager clairement les compétences, éviter les doubles emplois et instaurer un dialogue constructif sur les questions de fond en vue de fixer des priorités conjointes et d'élaborer des stratégies communes chaque fois que cela est possible.

2. Etant donné que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont en commun certains domaines d'intérêt et regroupent, en partie, les mêmes Etats membres, leurs relations, à cet égard, sont d'une importance toute particulière.

3. L'Assemblée parlementaire a exprimé son point de vue sur ces relations à plusieurs reprises et, dans ce contexte, elle renvoie à ses Recommandations 1693 (2005) sur le 3<sup>e</sup> Sommet, 1712 (2005) sur le suivi du 3<sup>e</sup> Sommet, 1743 (2006) sur le mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne et 1744 (2006) sur la création de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

4. L'Assemblée rappelle que lors du 3<sup>e</sup> Sommet du Conseil de l'Europe tenu les 16 et 17 mai 2005, à Varsovie, les Chefs d'Etat et de gouvernement se sont engagés à « assurer la complémentarité du CdE et des autres organisations participant à la construction d'une Europe démocratique et sûre et à créer un nouveau cadre pour renforcer la coopération et l'interaction entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne dans des domaines d'intérêt commun, en particulier les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit ». A cette fin, ils ont décidé de rédiger un mémorandum d'accord entre les deux institutions « afin de créer une structure nouvelle de coopération et de dialogue politique intensifiés ».

5. En outre, les Chefs d'Etat et de gouvernement ont chargé M. Jean-Claude Juncker, Premier Ministre du Luxembourg, d'élaborer, à titre personnel, un rapport sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sur la base des décisions prises lors du Sommet et compte tenu de l'importance de la dimension humaine de la construction européenne. Ce rapport a été présenté à l'Assemblée le 11 avril 2006.

6. L'Assemblée reconnaît les efforts des présidences successives du Comité des Ministres pour chercher à concilier différents points de vue et à parvenir à des compromis au cours de l'élaboration du projet de mémorandum durant l'année écoulée. Elle apprécie, en outre, que le Comité des Ministres se soit montré disposé à associer l'Assemblée à ses travaux.

7. L'Assemblée désire que le projet de mémorandum qui lui a été transmis pour avis ne soit soumis à aucune autre modification, à l'exception de celles qui pourraient résulter des propositions de ses membres.

8. Le projet de mémorandum est un document important et, d'une manière générale, son élaboration est accueillie avec satisfaction par l'Assemblée. Il comporte un certain nombre de dispositions qui pourraient améliorer l'état actuel des relations entre les deux institutions, en clarifiant et en définissant leurs compétences et leurs domaines de coopération.

9. En même temps, néanmoins, l'Assemblée est déçue du contenu global du projet de mémorandum. Il ne comporte aucun engagement précis et concret incitant les parties à déployer de nouveaux efforts substantiels pour renforcer la coopération. Il ne propose pas d'approche novatrice et ambitieuse pour faire face aux défis de la construction européenne ; il ne traduit aucune volonté politique véritable de faire avancer le processus de coopération. En conséquence, on peut se demander s'il ouvrira la voie à une coopération plus large et plus intense entre les deux institutions.

10. En outre, le projet de texte ne reflète pas suffisamment les propositions, ni les recommandations du rapport de M. Juncker, pas plus que les propositions formulées par l'Assemblée et réitérées à plusieurs reprises par son Président et ses représentants au cours du processus de rédaction.

11. Dans ce contexte, l'Assemblée observe la coopération entre l'Assemblée et le Comité des Ministres à ce sujet ne doit pas se limiter à la participation de représentants de l'Assemblée aux réunions de son comité de suivi du 3<sup>e</sup> Sommet. Pour que la coopération soit fructueuse, il faut aussi que le point de vue de l'Assemblée soit pris en compte lors de la finalisation du document.

12. L'Assemblée relève que la coopération entre les deux institutions au niveau parlementaire (Assemblée parlementaire et Parlement européen) fait l'objet d'un document distinct qui doit être signé par leurs présidents respectifs.

13. L'Assemblée estime que certaines dispositions du projet de mémorandum, telles qu'elles sont actuellement formulées, pourraient être améliorées et complétées de manière à prendre en compte les recommandations figurant dans le rapport de M. Juncker ainsi que les avis précédemment exprimés par l'Assemblée parlementaire et son Président. En conséquence, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'introduire les amendements suivants dans le projet de mémorandum d'accord :

*S'agissant du préambule :*

13.1. Après le paragraphe 2, insérer un nouveau paragraphe libellé comme suit : « reconnaissant le rôle unique et les acquis du Conseil de l'Europe dans ses domaines d'excellence, notamment la protection des droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit ».

13.2. Après le paragraphe 4, insérer un nouveau paragraphe libellé comme suit : « désireuse d'intensifier la coopération et d'assurer la coordination des actions sur des questions d'intérêt commun ».

*S'agissant des objectifs et principes de la coopération :*

13.3. Après le paragraphe 8, insérer un nouveau paragraphe libellé comme suit : « le Conseil de l'Europe restera la référence en matière de droits de l'homme, de primauté du droit et de démocratie en Europe ».

13.4. A la première ligne du paragraphe 10, après « tiendra » insérer le mot « systématiquement ».

13.5. A la deuxième ligne du paragraphe 10, après les mots « en évitant les doubles emplois inutiles » ajouter « notamment lorsqu'il s'agit d'envisager la création d'agences européennes et d'élaborer de nouvelles politiques ».

*S'agissant des priorités communes et domaines d'intérêt pour la coopération :*

13.6. Au paragraphe 16, à la fin de la dernière phrase, remplacer les mots « seront prises en compte par les institutions de l'Union européenne » par « seront systématiquement prises en considération par les institutions européennes ».

13.7. A la fin du paragraphe 19, insérer les mots suivants « les deux institutions et leurs Etats membres s'engagent à achever sans délai les travaux préparatoires nécessaires à la réalisation de cet objectif ».

13.8. Après le paragraphe 19, insérer un nouveau paragraphe libellé comme suit : « l'Union européenne reconnaît que le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme deviendra l'institution européenne à laquelle l'Union européenne, comme l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, soumettra tous les problèmes qui relèvent des droits de l'homme et qui ne sont pas couverts par les actuels mécanismes de suivi et de contrôle ».

13.9. Remplacer le paragraphe 23 par le nouveau paragraphe suivant : « gardant cela à l'esprit, il convient d'établir un ordre juridique cohérent par l'intégration des principaux instruments normatifs du Conseil de l'Europe dans le système juridique de l'Union européenne ou par l'adhésion de l'Union européenne aux principaux instruments du Conseil de l'Europe ».

13.10. Après le paragraphe 24, insérer un nouveau paragraphe libellé comme suit : « l'Union européenne et le Conseil de l'Europe remplaceront, dans les nouveaux instruments juridiques du Conseil de l'Europe, la "clause de déconnexion" par une "clause de modulation", en précisant que les Etats membres de l'Union européenne sont tenus de respecter les conventions du Conseil de l'Europe, en partie par l'exercice des compétences de la Communauté européenne. En cas d'incohérences, il faudra recourir au mécanisme normal de réserves ».

13.11. Remplacer le paragraphe 29 par le paragraphe suivant : « Eu égard à leur but commun de promouvoir la stabilité démocratique en Europe, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne renforceront leur coopération dans les pays qui participent à la politique européenne de voisinage ou au processus de stabilisation et d'association de l'Union européenne, en tenant dûment compte des compétences spécifiques des deux institutions et du respect par les Etats membres du Conseil de l'Europe de leurs obligations et engagements. »

*S'agissant des modalités de coopération*

13.12. Après le paragraphe 42, insérer un nouveau paragraphe libellé comme suit : « afin de garantir la dimension parlementaire des réunions quadripartites, l'Assemblée parlementaire et le Parlement européen seront systématiquement invités à y participer ».

13.13. Au paragraphe 44, après les mots : « des consultations plus fréquentes » insérer les mots suivants : « destinées à renforcer le dialogue politique ».

13.14. Après le paragraphe 49, insérer un nouveau paragraphe libellé comme suit : « dans le cadre de la politique européenne de voisinage, les deux institutions tiendront des échanges de vues réguliers ; et les programmes joints seront planifiés, mis en œuvre et évalués. Des consultations entre la Commission européenne, le Secrétariat du Conseil de l'Europe et des responsables nationaux des pays concernés pourraient être organisées pour discuter des priorités de coopération concernant les programmes joints ».

13.15. Immédiatement après le paragraphe précité, insérer un nouveau paragraphe libellé comme suit : « le Conseil de l'Europe et l'Union européenne œuvreront conjointement au renforcement de la coopération avec les pays qui participent au processus de stabilisation et d'association. Ils échangeront régulièrement des informations et coordonneront leurs activités afin de contribuer à développer davantage, s'il y a lieu, les capacités démocratiques de ces pays. L'Union européenne étudiera la possibilité de mettre en œuvre des programmes thématiques ("horizontaux") en coopération avec le Conseil de l'Europe ».

13.16. Immédiatement après l'insertion ci-dessus, ajouter un nouveau sous-titre intitulé « présence institutionnelle » et insérer un nouveau paragraphe libellé comme suit : « l'Union européenne prendra de nouvelles mesures pour coordonner ses activités et renforcer sa présence au sein du Conseil de l'Europe, parmi lesquelles la création, dès que possible, de Bureaux permanents de la Commission et du Conseil européens à Strasbourg. Le Bureau de liaison du Conseil de l'Europe à Bruxelles deviendra une représentation de plein droit du Conseil de l'Europe auprès de l'Union européenne.

14. L'Assemblée appelle le Comité des Ministres à élaborer un recueil des principales conventions auxquelles l'Union européenne sera ultérieurement conviée à adhérer.

15. L'Assemblée espère que, malgré ses lacunes, le mémorandum d'accord, une fois adopté et signé, servira d'instrument pour le développement de la coopération et l'amélioration des relations entre les deux organisations. Il est impératif, selon elle, que la mise en œuvre du mémorandum soit évaluée par un groupe de haut niveau et que le mémorandum fasse l'objet d'une révision dans un délai de cinq ans maximum.

## **B. Exposé des motifs par le Rapporteur, M. Abdülkadir Ateş**

### **I. Introduction**

1. La coopération renforcée entre les institutions et organisations européennes ainsi que la coordination des actions entre elles sont des conditions nécessaires du succès de la construction européenne. Une répartition nette des compétences, le soin d'éviter les doubles emplois et l'instauration d'un dialogue constructif sur des questions de politique destiné à identifier les priorités conjointes et à élaborer des stratégies communes chaque fois que possible doivent être envisagés non seulement en termes d'efficacité dans l'accomplissement du mandat de chaque institution, mais aussi pour des raisons de légitimité et d'obligation de rendre des comptes à l'égard des contribuables.

2. Le fait de ne pas atteindre ces objectifs pourrait conduire à remettre en question le concept même d'architecture européenne tel qu'il existe actuellement. Les résultats du référendum sur la Constitution européenne en France et aux Pays-Bas montrent clairement que les citoyens européens ne sont pas prêts à accepter n'importe quelle solution qui leur est proposée.

3. Le Conseil de l'Europe, organisation paneuropéenne aux domaines d'excellence bien définis mais qui a un budget relativement faible, a assurément tout intérêt à ce que les tâches et compétences soient nettement réparties entre les institutions qui sont actives sur le continent européen.

4. Dans ce contexte, les relations entre l'Union européenne (UE) et le Conseil de l'Europe (CdE) revêtent une importance toute particulière. L'élargissement géographique, y compris les perspectives à long terme, et l'élargissement de la gamme d'activités et de compétences de l'UE entraînent des conséquences importantes pour l'architecture institutionnelle de l'Europe, et notamment pour la place du CdE dans cette architecture.

5. Jusqu'à présent, les relations entre les deux institutions ont été décrites dans l'accord entre le CdE et la Communauté européenne conclu le 16 juin 1987 et complétées par l'échange de lettres du 5 novembre 1996, et la Déclaration conjointe sur la coopération et le partenariat entre le CdE et la Commission européenne signée le 3 avril 2001.

6. Lors du Troisième Sommet du Conseil de l'Europe qui s'est tenu à Varsovie les 16-17 mai 2005, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont adopté une déclaration dans laquelle ils ont souligné leur détermination à « assurer la complémentarité du CdE et des autres organisations engagées dans la construction d'une Europe démocratique et sûre », et ont déclaré leur engagement à « créer un nouveau cadre pour renforcer la coopération et l'interaction entre le CdE et l'UE dans des domaines d'intérêt commun, en particulier, les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit ».

7. En outre, dans le Plan d'action du Troisième Sommet, ils se sont mis d'accord sur les lignes directrices devant guider les relations entre le CdE et l'UE. Sur la base de ces lignes directrices, il a été décidé de rédiger un mémorandum d'accord (MoU) entre les deux institutions afin « de créer un cadre nouveau pour renforcer la coopération et le dialogue politique ».

8. En outre, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont chargé M. Jean-Claude Juncker, Premier Ministre du Luxembourg, de préparer, à titre personnel, un rapport sur les relations entre le CdE et l'UE, sur la base des décisions prises lors du Sommet, et prenant en compte l'importance de la dimension humaine de la construction européenne.

9. M. Juncker a présenté son rapport à l'Assemblée le 11 avril 2006. Le rapport propose une approche innovante et des lignes d'orientation politique utiles pour la coopération efficace entre les deux institutions. Afin d'examiner les recommandations contenues dans le rapport, le Comité des Ministres a décidé, lors de sa 116<sup>e</sup> session en mai 2006, de mettre en place un groupe de suivi à haut niveau qui serait constitué des représentants des organes pertinents du CdE.

10. L'Assemblée a toujours attaché une importance particulière aux relations entre le CdE et l'UE. Elle a exprimé sa position à ce sujet à de nombreuses occasions, notamment dans des rapports

sur le Troisième Sommet<sup>1</sup>, sur le suivi du Troisième Sommet<sup>2</sup>, sur le mémorandum d'accord entre le CdE et l'UE<sup>3</sup> et sur l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>4</sup>

11. Dans les textes adoptés à la suite des débats sur les rapports susmentionnés, l'Assemblée a remis une contribution importante à des questions concrètes d'intérêt commun pour les deux institutions et a fait part de son espoir que sa position soit reprise dans le MoU final.

12. En outre, l'Assemblée a été systématiquement représentée dans les réunions du Comité de suivi du Troisième Sommet du Comité des Ministres (CM-SUIVI 3) qui était chargé de préparer un projet de MoU. Une participation aussi systématique a donné à l'Assemblée l'occasion d'apporter une contribution régulière, de formuler ses idées et sa position et de suivre leur développement.

13. En ma qualité de rapporteur, j'apprécie l'attitude du Comité des Ministres qui est prêt à associer l'Assemblée à sa tâche. Je voudrais également saluer les efforts des présidents successifs du Comité des Ministres qui ont présenté des projets qui cherchaient à prendre en compte un certain nombre de propositions émanant des différentes parties prenantes.

## II. Remarques générales

14. Cette évaluation positive des efforts destinés à trouver une solution de compromis ne permet toutefois pas d'occulter les imperfections du résultat de ce travail. J'examinerai ultérieurement plus en détail le texte qui a été transmis par les Délégués à l'Assemblée pour avis ; pour l'heure, je m'en tiendrai à quelques observations d'ordre général.

15. Tout d'abord, ayant participé à la dernière réunion du Comité de suivi du Troisième Sommet du Comité des Ministres, durant laquelle la décision de transmettre le projet de texte du mémorandum à l'Assemblée a été prise, je suis légèrement déconcerté en ce qui concerne le statut de ce document. Je crois comprendre – et je pense que j'exprime le point de vue de l'Assemblée dans son ensemble – que le document que nous avons reçu pour avis est le projet final, qui ne devrait en principe pas subir d'autres modifications à l'exception de celles qui peuvent être proposées par l'Assemblée. En d'autres termes, je crois comprendre que les Délégués ne reviendront pas sur les parties du texte qui ne sont pas contestées par l'Assemblée.

16. Ce principe a toujours prévalu dans d'autres procédures de consultation où l'Assemblée a été invitée à exprimer un avis (par exemple, sur des projets de conventions). Autrement, l'on ne voit pas la logique de prendre position sur un texte qui est encore en cours de négociation et sujet à des modifications.

17. Pourtant, il y aurait encore, semble-t-il, des propositions d'amendements présentées au nom des 27 pays membres de l'Union européenne, et d'autres, proposées par la Fédération de Russie. Elles n'ont pas été incluses dans le texte transmis à l'Assemblée, et il semblerait qu'elles ne seront débattues seulement après que l'Assemblée aura rendu son avis. Je dois dire que je considère cette procédure comme n'étant absolument pas satisfaisante et qu'elle ne contribue pas à la bonne coopération que nous avons eue jusqu'ici avec le Comité des Ministres.

18. Ayant entendu les amendements présentés oralement, je suis préoccupé à l'idée que la plupart sembleraient diluer la substance du projet de MoU et affaiblir ce qui est en fait un texte plutôt faible.

19. Cela m'amène à ma deuxième remarque d'ordre général : malheureusement, je dois dire que je trouve le projet de mémorandum assez décevant. Ce document ne fait guère plus que refléter les pratiques actuelles. Il ne contient pas d'engagements précis et concrets, exigeant des parties qu'elles fournissent des efforts supplémentaires. Par conséquent, il n'est pas certain qu'il ouvrira la voie d'une coopération plus extensive et intensive entre les deux institutions.

---

<sup>1</sup> Rec. 1693 (2005), Doc 10381.

<sup>2</sup> Rec 1712 (2005), Doc. 10602.

<sup>3</sup> Rec. 1743 (2006), Doc. 10892.

<sup>4</sup> Rec 1744 (2006), Doc. 10894.

20. Le texte ne reflète pas suffisamment les propositions et recommandations contenues dans le rapport Juncker. L'approche innovante et ambitieuse de ce dernier est absente du document que nous avons devant nous. Je suis bien entendu conscient que certaines des dernières idées ne peuvent être réalisées que sur le long terme et je ne m'attends pas à les trouver toutes dans le MoU. Ce qui manque dans le projet actuel c'est la détermination politique de faire avancer le processus de façon résolue, avec comme corollaire le risque de perdre la dynamique créée par le Troisième Sommet.

21. Au CM-SUIVI 3, il était dit que ce document de compromis devait être perçu comme un succès. Il y a plusieurs mois, quasiment tous les paragraphes étaient remis en question par différentes délégations, alors qu'aujourd'hui un compromis a été trouvé à propos de la majorité d'entre eux. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec cette analyse, si compromis signifie le plus petit dénominateur commun, je ne vois pas cela en termes de « success story ».

22. De plus, la majorité des propositions de l'Assemblée, réitérées en maintes occasions par son Président au cours de l'élaboration du document, n'ont pas été incluses dans le projet de MoU transmis à l'Assemblée.

23. Cela m'amène à une autre remarque d'ordre général : la coopération entre l'Assemblée et le Comité des Ministres ne peut pas se limiter à la participation des représentants de l'Assemblée à des réunions de son Comité de suivi. Si la coopération doit être significative, la position de l'Assemblée doit également être prise en compte.

24. Ma dernière remarque d'ordre général est que les ambassadeurs des pays de l'UE auprès du CdE doivent défendre l'intérêt de cette Organisation et non agir comme les ambassadeurs de l'UE. Si l'UE agit en bloc au sein des structures du CdE, cela sera préjudiciable à cette organisation et aboutira à la perte d'intérêt de pays dont la position est différente de celle de l'UE ; même en agissant ensemble, il est évident qu'ils ne pourront jamais contrebalancer 27 pays.

25. Avant d'en terminer avec ces remarques d'ordre général, j'aimerais signaler que la coopération entre deux institutions au niveau parlementaire (l'Assemblée parlementaire – le Parlement européen) – fait l'objet d'un document séparé : l'Accord sur l'intensification de la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, qui doit être signé par les présidents de l'Assemblée parlementaire et du Parlement européen (voir Annexe).

### **III. Observations sur le texte du projet de mémorandum d'accord**

26. Mes commentaires sur le texte du projet de MoU sont indiqués ci-après et concernent les principales rubriques du projet.

#### *i. Objectifs et principes de la coopération*

27. Le Conseil de l'Europe a un savoir-faire unique incontesté dans les domaines qui sont au CdE de ses activités, à savoir la démocratie, la prééminence du droit et les droits de l'homme. C'est pourquoi l'Assemblée attache une importance particulière à ce que le CdE soit reconnu comme étant la référence dans ces domaines.

28. Toutefois, rien ne figure dans le chapitre introductif du projet de MoU à ce propos (même si, plus loin dans le projet, il est précisé que les institutions de l'Union européenne reconnaissent le CdE comme la référence en matière de droits de l'homme seulement). Le texte dit simplement que les deux institutions « tiendront compte, de manière appropriée, de leurs expériences et travail normatif dans leurs activités respectives ». Cette formulation n'est pas satisfaisante pour l'Assemblée.

29. En outre, le projet de MoU ne précise pas que le travail des instances du Conseil de l'Europe comme la Commission de Venise, le Comité pour la prévention de la torture, le Groupe d'Etats contre la corruption, le Commissaire aux droits de l'homme, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice, le Comité européen des Droits sociaux et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme doivent être systématiquement pris en compte dans l'action de l'Union européenne dans les domaines concernés.

ii. *Priorités communes et domaines d'intérêt pour la coopération*

a. Droits de l'homme et libertés fondamentales

30. En ma qualité de rapporteur, j'accueille avec satisfaction la reconnaissance du Conseil de l'Europe en tant que source paneuropéenne de référence en matière de droits de l'homme. Je soutiens la disposition du projet de MoU qui prévoit que les normes pertinentes du Conseil de l'Europe seront citées comme référence dans les documents de l'UE, et les décisions et les conclusions de ses mécanismes de suivi seront prises en compte par les institutions de l'UE.

31. Dans ce domaine, il est particulièrement important d'éviter les doubles emplois éventuels. C'est pourquoi je me félicite du fait que la cohérence de la législation de la Communauté et de l'Union européenne avec les normes résultant des conventions du CdE auxquelles des Etats membres de l'UE sont parties, et en premier lieu la Convention européenne des droits de l'Homme, sera garantie.

32. L'Assemblée a toujours déclaré que les gouvernements des Etats membres de l'UE devraient immédiatement ouvrir la porte à l'adhésion de l'UE à la CEDH. Bien qu'elle soit mentionnée dans le projet de MoU, cette question n'est pas formulée dans des termes concluants et aucun délai particulier n'est mentionné. Cela est en désaccord avec le texte inclus dans les « Lignes directrices » du Sommet.

33. La question de la création de l'Agence européenne des droits fondamentaux (AEDF) a été un sujet de préoccupation pour l'Assemblée (voir Rec. 1743), en particulier le risque de doubles emplois. Cette question a été analysée de façon constructive dans le projet de MoU ainsi que dans le Règlement constitutif de l'Agence. Un accord spécial entre l'UE et le CdE visant à instaurer une coopération étroite entre ce dernier et l'Agence sera signé. Seuls le temps et l'expérience montreront si l'Agence respectera son mandat et l'engagement de ne pas reproduire ou contredire les conclusions ou activités du Conseil de l'Europe.

b. Prééminence du droit, coopération juridique et réponse aux nouveaux défis

34. L'Assemblée a appelé à maintes reprises à l'établissement d'un ordre juridique cohérent en incorporant les principaux instruments normatifs du CdE dans le système juridique de l'UE ou via l'adhésion de l'UE aux principaux instruments du CdE qui devraient être identifiés par le Comité des Ministres. Le projet de MoU, dans son état actuel, prévoit que « la cohérence de la législation de la Communauté et de l'Union européenne avec les normes résultant des conventions du CdE auxquelles des Etats membres de l'UE sont Parties sera garantie. » Cette formulation ne satisfait pas totalement les attentes de l'Assemblée.

35. A mon sens, l'Assemblée devrait insister sur la cohérence de l'espace juridique européen et l'adhésion de l'UE aux principaux instruments du CdE. Nous devrions appeler une nouvelle fois le Comité des Ministres à préparer un codex des conventions clés que nous proposerions pour l'adhésion de l'UE.

36. Dans le projet de MoU, il n'y a aucune mention d'un remplacement de la « clause de déconnexion » par une « clause de modulation », malgré les appels répétés de l'Assemblée à ce sujet. Le terme « clause de modulation » pourrait être utilisé pour tenir compte du fait que les Etats membres de l'UE n'en sont pas exemptés, mais peuvent moduler la façon dont ils honorent certaines obligations énoncées dans les conventions du CdE. Cela signifie tout simplement qu'ils doivent respecter les conventions du CdE, en partie par l'exercice des compétences de la Communauté européenne. Au cas où il y aurait des incohérences entre la législation de la Communauté européenne et une disposition spécifique d'une convention du CdE, il faudrait recourir au mécanisme normal prévu pour faire des réserves. La question revêt une importance cruciale, et l'Assemblée devrait réitérer sa demande de l'inclure dans le MoU.

c. Démocratie et bonne gouvernance

37. Tout en regrettant le fait qu'il n'y a aucune mention du CdE comme source de référence en matière de démocratie, je note en même temps avec satisfaction l'importance attachée au savoir-faire de la Commission de Venise et sa contribution aux activités de l'UE.



38. De même, j'accueille avec satisfaction la reconnaissance de l'importance du Forum sur l'avenir de la démocratie en tant qu'outil de promotion de la démocratie, la participation des citoyens, le développement démocratique et la bonne gouvernance. J'espère qu'une coopération concrète et fructueuse dans la préparation des futures sessions du Forum résultera de la présente déclaration.

#### d. Stabilité démocratique

39. La Politique européenne de voisinage (PEV) lancée par l'UE afin de renforcer la stabilité démocratique, la sécurité et le bien-être dans plusieurs pays voisins de l'UE est un bon exemple du potentiel de coopération entre les deux institutions et de la contribution importante du CdE dans les principaux secteurs où elle excelle. L'expérience du CdE à assister les Etats dans leurs efforts de construire des systèmes démocratiques durables et dans ses procédures de suivi pourrait être une contribution inestimable pour la PEV. C'est pourquoi l'Assemblée a insisté à plusieurs occasions sur le besoin d'intégrer les normes et valeurs du CdE et exploiter le savoir-faire acquis dans la PEV<sup>5</sup>. Malheureusement, la formulation actuelle dans le projet de mémorandum ne correspond pas aux attentes de l'Assemblée et ne reconnaît pas la contribution potentielle majeure du CdE à la PEV.

40. Le Bélarus est un pays qui présente un grand intérêt pour les deux institutions. Le besoin de coopération, de coordination et d'éviter les doubles emplois est encore plus évident ici que dans d'autres domaines. C'est pourquoi je ne peux que regretter qu'il y ait encore des hésitations de la part des Délégués à ce sujet et que les termes « comme le Bélarus » soient entre crochets.

#### e. Dialogue interculturel et diversité culturelle

41. Tout en exprimant ma satisfaction face au besoin clairement exprimé de consultations et coopération entre les institutions afin de développer le dialogue interculturel, je regrette que l'expérience du CdE dans la promotion de la démocratie dans les pays voisins du CdE, comme les républiques d'Asie centrale, les pays du Proche-Orient et d'Afrique du Nord, n'ait pas été reconnue.

### iii. Modalités de la coopération

#### a. Réunions et mécanismes visant à renforcer la coopération

42. Il est tout à fait décevant que le projet de MoU ne comporte pas de disposition donnant une dimension parlementaire aux réunions quadripartites. Cette idée, réitérée par l'Assemblée en maintes occasions, a pour objet de rendre ces réunions plus démocratiques et plus transparentes. Le refus continu d'étudier cette proposition n'est pas de bon augure pour la coopération future entre les deux institutions dans son ensemble. De plus, il est très difficile à comprendre compte tenu du fait que la position officielle de l'UE consiste à soutenir le renforcement de la coopération avec les parlements.

#### b. Coopération inter-institutionnelle

43. La remarque précédente va de pair avec l'observation selon laquelle il est regrettable que le projet de MoU ne prévoie pas de rôle majeur pour l'Assemblée et le Parlement européen dans la définition des relations futures entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. C'est là une occasion manquée d'obtenir une évaluation et une approche plus visionnaire, plus courageuse et plus souple à l'avenir.

44. Le projet de MoU ne prévoit pas de créer des canaux de communication améliorés avec toutes les institutions de l'UE. Plus particulièrement, il ne prévoit pas de présence permanente de la Commission de l'UE à Strasbourg, ce qui est regrettable.

45. Malheureusement, le texte ne prévoit pas l'établissement d'un groupe de haut-niveau comprenant les organes exécutifs et parlementaires des deux institutions et de la Commission européenne et du Secrétaire Général du CdE. Il n'y a également aucun engagement de revoir le MoU dans les 5 années à compter de la date de sa signature.

<sup>5</sup> Voir également Doc. 10696 et Rec. 1724.

#### **IV. Conclusion**

46. Le projet de MoU sur lequel l'Assemblée parlementaire a été invitée par le Comité des Ministres à donner son avis est un document important et le rapporteur accueille avec satisfaction son élaboration. Il contient un certain nombre de dispositions qui pourraient améliorer l'état actuel des relations entre les deux institutions, en clarifiant et en définissant leurs compétences et leurs domaines de coopération.

47. Toutefois, le projet de MoU ne parvient pas à satisfaire les attentes de l'Assemblée. Il ne tient pas suffisamment compte des recommandations contenues dans le rapport Juncker ainsi que des commentaires et propositions faits par l'Assemblée et son Président aux différents stades de son élaboration. Avant tout, il ne reflète pas la détermination politique de faire avancer le processus et ne contient pas d'engagement précis et concret.

48. Une omission majeure est qu'il ne prévoit pas la dimension parlementaire de la coopération entre les deux institutions et manque ainsi l'occasion d'adopter une approche plus visionnaire et créative à l'avenir.

49. La position unique du CdE en tant que seule institution strictement paneuropéenne offre une occasion exceptionnelle de renforcer le dialogue politique entre Etats membres et non-membres de l'UE sur la base de valeurs communes, partenariat et intérêts réciproques. L'Assemblée attendait du MoU qu'il définisse et institutionnalise clairement ces relations, ce qui n'est malheureusement pas le cas.

50. J'attends que les observations et propositions concrètes faites par l'Assemblée soient néanmoins prises en compte avant l'adoption d'un document final lors de la 117<sup>e</sup> session ministérielle en mai 2007.

51. Une fois que le MoU sera adopté et signé, il sera extrêmement important d'essayer de l'utiliser, avec toutes ses imperfections, comme un outil pour le développement de la coopération et l'amélioration des relations entre les deux institutions. L'Assemblée, pour sa part, devrait procéder à un suivi très étroit de sa mise en oeuvre et, le cas échéant, proposer des améliorations.

## ANNEXE

### **Accord sur le renforcement de la coopération entre l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Parlement européen, à signer par les Présidents de l'Assemblée parlementaire et du Parlement européen**

**L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ;**

**Le Parlement européen ;**

*Se référant* au rapport de M. Jean-Claude Juncker sur le Conseil de l'Europe – Union Européenne : « une même ambition pour le continent européen » ;

*Se référant* à l'Article 61 du Règlement de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ;

*Se référant* à l'Article 189 du Règlement du Parlement européen ;

#### **1. Décident :**

- d'intensifier la coopération et les contacts mutuels sur les questions politiques ;
- d'assurer la coordination de l'action sur les questions d'intérêt mutuel pour les deux Assemblées ;
- de reconnaître mutuellement les réalisations des deux Assemblées et de les prendre systématiquement et dûment en considération dans les activités de chacune ;
- de définir des mesures visant à promouvoir une action complémentaire.

#### **2. Afin de réaliser ces objectifs, les mesures suivantes devraient être appliquées :**

- les Présidents des deux Assemblées se réuniront périodiquement ;
- les Présidents des deux Assemblées réitérent leur volonté de participer aux réunions quadripartites entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe ;
- des réunions conjointes de la Commission présidentielle et de la Conférence des Présidents se tiendront au moins une fois par an pour examiner l'état des relations entre les deux Assemblées et d'autres questions d'intérêt commun ;
- les commissions homologues :
  - renforceront leur coopération en vue de coordonner l'action, d'éviter les doublons et éventuellement de parvenir à une position commune sur les questions politiques les plus importantes ;
  - recenseront les questions qui serviront de base à des activités conjointes. Ces dernières comprendront des réunions et des auditions conjointes, l'invitation systématique des membres et des rapporteurs des commissions homologues ainsi que des contacts réguliers entre les rapporteurs ;
  - échangeront des informations, des programmes de travail et d'autres documents et reconnaîtront les réalisations de chacune dans leurs propres documents ;
- les présidents des commissions respectives intensifieront les contacts et se réuniront régulièrement ;
- les chefs des groupes politiques des deux Assemblées se réuniront périodiquement pour échanger des informations et envisager d'éventuelles activités conjointes ;

- les réalisations et actions des deux Assemblées seront mentionnées et prises en considération, quand cela se justifie, dans les documents et activités de chacune ;
- le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'inviteront mutuellement à être représentés à leurs réunions statutaires respectives ainsi qu'à leurs réunions ad hoc (conférences, séminaires et autres événements) ;
- des rapporteurs respectifs sur des sujets d'intérêt commun seront systématiquement invités à participer aux débats en plénière avec le droit de parole ;
- les deux Assemblées continueront d'observer conjointement les élections ;
- des réunions de haut niveau du Secrétariat se tiendront régulièrement ;
- les secrétariats respectifs des commissions homologues devraient être chargés d'entretenir une coopération et des contacts étroits.

**3. En outre, les Présidents décident d'apporter un soutien politique sans réserve au suivi qu'il convient de donner au rapport de M. Juncker sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.**

*Commission chargée du rapport* : Commission des questions politiques

*Renvoi en commission* : Décision de la Commission permanente du 16 mars 2007

*Projet d'avis* adopté par la commission à l'unanimité le 16 avril 2007

*Membres de la commission* : M. Abdülkadir **Ateş** (Président), M. Konstantion **Kosachev** (Vice-Président), M. Zsolt Németh (Vice-Président), M. Giorgi **Bokeria** (Vice-Président), M. Miloš **Aligrudić**, M. Birgir Ármannsson, M. Claudio **Azzolini**, M. Andris **Bērziņš**, M. Alexandër Biberaj, Mme Raisa Bohatyryova, M. Luc **Van den Brande**, Mme Cornelia Cazacu, M. Lorenzo Cesa, M. Mauro Chiaruzzi, Mme Elvira Cortajarena, Mme Anna Čurďová, M. Noel Davern, M. Dumitru **Diacov**, M. Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Josette **Durrieu**, M. Joan Albert Farré Santuré, M. Piero Fassino (remplaçant : M. Pietro **Marcenaro**), M. Per-Kristian **Foss**, Mme Doris **Frommelt**, M. Jean-Charles **Gardetto**, M. Charles Goerens, M. Andreas Gross, M. Jean-Pol Henry, M. Serhiy Holovaty, M. Joachim **Hörster**, Mme Sinikka **Hurskainen**, M. Tadeusz **Iwiński**, M. Miloš **Jeftić**, Mme Corien W.A. Jonker, Mme Darja Lavtižar-Bebler, M. Göran **Lindblad**, M. Younal **Loutfi**, M. Mikhail **Margelov**, M. Tomasz **Markowski**, M. Dick Marty, M. Frano Matušić, M. Murat Mercan, M. Jean-Claude Mignon, M. Marko **Mihkelson**, Mme Nadezhda Mikhailova (remplaçant : M. Ivan **Ivanov**), M. Aydin Mirzazada (remplaçant : Mr Sabir **Hajiyev**), M. João Bosco **Mota Amaral**, Mme Natalia Narochnitskaya, M. Grygoriy Nemyrya, Mme Miroslava **Nemcova**, M. Fritz Neugebauer, M. Theodoros Pangalos, Mme Elsa **Papadimitriou**, M. Christos **Pourgourides**, M. Gordon Prentice (remplaçant : Denis **MacShane**), M. Gabino **Puche**, M. Lluís Maria **de Puig**, M. Jeffrey Pullicino Orlando (remplaçant : M. Leo **Brincat**), M. Andrea Rigoni, Lord Russell-Johnston (remplaçant : M. Nigel **Evans**), M. Oliver Sambevski (remplaçant : M. Blagoj **Zasov**), M. Ingo Schmitt, Mme Hanne Severinsen (remplaçant : M. Per **Kaalund**), M. Samad Seyidov, M. Leonid Slutsky, M. Rainer Steenblock, M. Zoltán **Szabó**, Baroness Taylor of Bolton (remplaçant : Lord **Tomlinson**), M. Mehmet **Tekelioğlu**, M. Tigran Torosyan, M. Mihai Tudose (remplaçante : Mme Florentina **Toma**), M. José **Vera Jardim**, Mme Biruté **Vesaitė**, M. Björn **Von Sydow**, M. Varujan Vosganian, M. Harm Evert Waalkens, M. David **Wilshire**, M. Wolfgang **Wodarg**, Mme Gisela Wurm, M. Boris **Zala**, M. Krzysztof Zaremba (remplaçant : M. Karol **Karski**).

*Ex-officio* : MM. Mátyás Eörsi, Tiny Kox

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part à la réunion sont imprimés en **caractères gras**

*Chef du Secrétariat* : M. Perin

*Secrétaires de la Commission* : Mme Nachilo, M. Chevtchenko, Mme Sirtori-Milner, Mme Pieter, M. Alarcón