

Doc. 10892
11 avril 2006

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

Rapport
Commission des questions politiques
Rapporteur : M. Konstantin Kosachev, Fédération de Russie, Groupe démocrate européen

Résumé

Dans le Plan d'action du 3^e Sommet du Conseil de l'Europe, les Chefs d'Etat et de Gouvernement se sont mis d'accord sur les lignes directrices devant guider les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Sur la base de ces lignes directrices, il a été décidé de rédiger un mémorandum d'accord entre ces deux institutions « afin de créer une structure nouvelle de coopération et de dialogue politique intensifiés ».

Par ailleurs, Jean-Claude Juncker, Premier Ministre luxembourgeois, a été chargé « 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 ».

M. Juncker a présenté son rapport à l'Assemblée le 11 avril 2006. Ce rapport fournit une approche novatrice, des propositions encourageantes et une orientation politique précieuse pour une coopération efficace entre les deux institutions.

Dans cette perspective, il est notamment recommandé au Comité des Ministres de tenir dûment compte du rapport du Premier Ministre Juncker dans l'élaboration du mémorandum d'accord et de consulter officiellement l'Assemblée avant de conclure le mémorandum d'accord, compte tenu de l'évidente nécessité de rapprocher l'Europe de ses citoyens.

A. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire attache une grande importance aux relations entre le Conseil de l'Europe et d'autres institutions. Elle soutient en particulier l'intensification de la coopération et du dialogue politique avec l'Union européenne.
2. Par ailleurs, l'Assemblée n'a cessé de jouer un rôle de premier plan dans la réflexion sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Il est donc essentiel pour elle de faire entendre sa voix dans ce débat et d'y contribuer avec toute la richesse et le poids de son expérience.
3. L'Assemblée rappelle qu'immédiatement après le 3^e Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe, elle a salué la décision « de 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 ».
4. Dans le Plan d'action du Sommet, les Chefs d'Etat et de Gouvernement se sont mis d'accord sur les lignes directrices devant guider les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Ces lignes directrices plaident pour un renforcement du partenariat afin de promouvoir l'objectif commun d'une Europe sans nouvelles lignes de fracture. Sur la base de ces lignes directrices, il a été décidé de rédiger un mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.
5. L'Assemblée a déjà accueilli avec satisfaction la décision prise lors du 3^e Sommet de confier à M. Jean-Claude Juncker, Premier Ministre du Luxembourg, la tâche d'élaborer, à titre personnel, un rapport sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. L'Assemblée n'a eu de cesse d'accorder son plein appui à la mission de M. Juncker. En tant que contribution au rapport de M. Juncker, le Président de l'Assemblée a rédigé une note de position sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, qui a été approuvée par le Bureau.
6. M. Juncker a présenté son rapport à l'Assemblée le 11 avril 2006. L'Assemblée estime que ce rapport fournit une approche novatrice, des propositions encourageantes et une orientation politique précieuse pour une coopération efficace entre les deux institutions.
7. En matière de coopération avec le Parlement européen, l'Assemblée se déclare prête à développer des activités en créant, si nécessaire, des organes conjoints, et encourage ses commissions à intensifier leurs contacts avec les commissions concernées du Parlement européen.
8. L'Assemblée note qu'un avant-projet de mémorandum d'accord est déjà en cours d'examen par le Comité des Ministres.
9. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres :
 - 9.1. de tenir dûment compte du rapport du Premier Ministre Juncker dans l'élaboration du mémorandum d'accord ;
 - 9.2. de consulter officiellement l'Assemblée avant de conclure le mémorandum d'accord, compte tenu de l'évidente nécessité de rapprocher l'Europe de ses citoyens ;
 - 9.3. de proposer au Conseil de l'Union européenne:
 - 9.3.1. de recourir aux Conférences ministérielles, notamment dans les domaines de la culture, de l'éducation et de la justice, afin d'intensifier la coopération dans ces domaines et, en particulier, en réunissant les Conseils européens concernés à l'occasion de telles conférences;
 - 9.3.2. d'inscrire à l'ordre du jour de l'une de ses réunions l'adoption d'une stratégie de coopération avec le Conseil de l'Europe;

9.4. dans l'attente de la consultation de l'Assemblée, de proposer à l'Union européenne d'inclure les propositions suivantes dans le mémorandum d'accord :

9.4.1. afin d'éviter les doubles emplois, tenir compte systématiquement du travail des organes du Conseil de l'Europe dans l'action menée par l'Union européenne dans les domaines correspondants, en particulier quand elle envisage la création d'agences de l'Union européenne ;

9.4.2. d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme et de contribuer ainsi à la création d'un mécanisme juridique unique de protection des droits de l'homme, qui s'applique sur un pied d'égalité à tous les Etats européens et aux autres organes exerçant des compétences affectant les droits protégés par la Convention européenne des droits de l'homme ;

9.4.3. d'étudier les mesures qui conduiraient à l'établissement d'un ordre juridique européen cohérent en incorporant les principaux instruments normatifs du Conseil de l'Europe au système juridique de l'Union européenne, ou en adhérant aux principaux instruments juridiques du Conseil de l'Europe, que le Comité des Ministres devrait identifier, comme il a été demandé par l'Assemblée à plusieurs reprises ;

9.4.4. de remplacer 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 l'Union européenne. En cas d'incohérences, le mécanisme normal prévu pour faire des réserves devra être utilisé ;

9.4.5. de créer un Comité de coordination dans le domaine des activités normatives afin d'intensifier la coopération en vue de l'élaboration de nouveaux instruments juridiques internationaux ;

9.4.6. d'intégrer les normes et les valeurs du Conseil de l'Europe et d'exploiter son savoir-faire dans le cadre de la politique européenne de voisinage ;

9.4.7. de se servir du Conseil de l'Europe comme d'un forum de dialogue interculturel ;

9.4.8. d'ouvrir un bureau permanent de la Commission européenne à Strasbourg afin d'assurer des contacts plus étroits avec le Conseil de l'Europe et de garantir la participation de ses représentants aux réunions de travail pertinentes ;

9.4.9. de donner une dimension parlementaire aux réunions quadripartites afin, notamment, d'augmenter leur teneur démocratique ainsi que leur transparence ;

9.4.10. d'améliorer la coopération entre l'Assemblée et le Parlement européen fondée sur la reconnaissance de valeurs et d'intérêts communs, de manière efficace et pragmatique ;

9.4.11. de donner un rôle de premier plan à l'Assemblée et au Parlement européen dans la définition des relations futures entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

10. Enfin, l'Assemblée est d'avis que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne devraient s'engager à réviser leur mémorandum d'accord dans un délai de cinq ans à compter de sa signature afin d'en évaluer l'efficacité et de tenir compte des évolutions dans les domaines d'intérêt commun.

B. Exposé des motifs par M. Kosachev

I. Introduction

1. Les relations institutionnelles entre le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne sont régies par une série de textes, notamment des échanges de lettres entre le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et le Président de la Commission européenne et des déclarations jointes, dont la dernière en date remonte au 3 avril 2001. Le bien-fondé des nombreux mécanismes de coopération déjà mis en place entre nos deux institutions n'est plus à démontrer mais il faut aller plus loin, mieux conjuguer et coordonner nos efforts, améliorer nos résultats et développer les moyens institutionnels nécessaires.
2. Dans la Déclaration adoptée à l'issue du 3^e Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu à Varsovie les 16 et 17 mai 2005, il a notamment été décidé « de 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 ».
3. Par ailleurs, dans le Plan d'action du 3^e Sommet, les Chefs d'Etat et de Gouvernement se sont mis d'accord sur les lignes directrices devant guider les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Ces lignes directrices plaident pour un renforcement du partenariat entre les deux institutions, afin de concourir à la réalisation de l'objectif commun d'une Europe sans nouvelles lignes de fracture.
4. Sur la base de ces lignes directrices, il a été décidé de rédiger un mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, « afin de créer une structure nouvelle de coopération et de dialogue politique intensifiés ». Il a été considéré que l'accent devrait être mis en particulier sur la manière dont les Etats membres de l'Union européenne et l'Union européenne elle-même pourraient utiliser davantage les instruments, les institutions et les mécanismes disponibles du Conseil de l'Europe, et sur les modalités par lesquelles tous les Etats membres du Conseil de l'Europe pourraient bénéficier de liens plus étroits avec l'Union européenne.
5. En outre, Jean-Claude Juncker, premier ministre luxembourgeois, a été chargé « 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 ».
6. Dans sa Recommandation 1712 (2005) sur le « suivi du 3^e Sommet », l'Assemblée salue cette décision en manifestant l'espoir que le rapport indiquera la voie à suivre pour une coopération efficace entre les deux institutions et en offrant son plein soutien à la mission de M. Juncker. A cet égard, en vue de contribuer aux réflexions de M. Juncker, le Bureau, lors de sa réunion du 27 janvier 2006, a endossé une note de position préparée par le Président de l'Assemblée sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. M. Juncker a également été invité à s'adresser à la Commission permanente le 17 mars 2006 afin de faire part des principes de base de son rapport avant la présentation officielle de ce dernier qui a eu lieu le 11 avril 2006.
7. A la fin de l'année 2005, la représentation permanente du Royaume-Uni, au nom de la Présidence britannique de l'Union européenne, a transmis à la Présidence roumaine du Comité des Ministres un « projet de mémorandum d'accord sur le renforcement de la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ». Ce projet a été discuté au sein du Comité des Ministres et un document consolidé (CM-SUIVI3 (2006) 8) a été élaboré sous l'autorité de la Présidence roumaine. A partir du texte initial de l'Union européenne, ce document prend en compte les amendements écrits reçus de la part de plusieurs Etats membres ainsi que la contribution du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Il constitue la base de travail pour les travaux en cours du CM-Suivi3 sur cette question.
8. L'Assemblée n'ayant pas été consultée, le Président a écrit au Président en exercice du Comité des Ministres en lui demandant de transmettre officiellement le projet de texte à l'Assemblée parlementaire et en lui indiquant que le mémorandum d'accord ne devrait pas être finalisé avant que M. Juncker ait présenté son rapport.
9. A cet égard, on ne peut que se féliciter des conclusions de la réunion quadripartite du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne du 15 mars 2006, dans la mesure où les participants ont considéré que le travail visant à élaborer le mémorandum d'accord devrait se nourrir de la vision politique des relations entre

le Conseil de l'Europe et l'Union européenne de M. Juncker. D'après ces conclusions, le rapport de M. Juncker « constituera sans aucun doute une contribution importante à la réflexion sur le partenariat entre les deux organisations et le mémorandum d'accord en négociation devra en tenir compte ».

10. Je tiens également à insister sur le fait que, compte tenu de l'évidente nécessité de rapprocher l'Europe de ses citoyens, ce document ne devrait pas être adopté sans consultation formelle préalable des institutions parlementaires de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe.

11. L'Assemblée a toujours été à l'avant-garde en matière de réflexion sur les relations entre le Conseil de l'Europe et la Communauté européenne grâce aux différentes résolutions et recommandations qu'elle a adoptées à ce sujet. Il est donc tout à fait opportun qu'elle s'exprime dans ce débat et lui apporte tout le poids et la richesse de son expérience.

12. Le présent rapport a pour but de présenter, déjà à ce stade, avant la consultation formelle, certaines propositions de l'Assemblée dont elle souhaite qu'elles soient prises en considération dans le document final qui sera adopté.

II. Prise en compte systématique du travail des organes du Conseil de l'Europe dans l'action menée par l'Union européenne dans les domaines correspondants

13. Le Conseil de l'Europe possède une expérience incontestée et un savoir-faire unique dans les domaines qui sont au cœur de ses activités, à savoir la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit. Il détient en outre un acquis considérable dans les secteurs de la culture, de l'éducation, de la jeunesse et de la cohésion sociale.

14. Puisque tous les Etats membres de l'Union européenne sont membres du Conseil de l'Europe, il paraît tout naturel que l'Union européenne tire au mieux parti de cette expérience et de ce savoir-faire. La réalité nous montre cependant que tel n'est pas toujours le cas.

15. Il semblerait donc souhaitable de veiller à ce que les travaux des différentes instances du Conseil de l'Europe telles que la Commission de Venise, le Comité pour la prévention de la torture, le Groupe d'Etats contre la corruption, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, le Commissaire aux droits de l'homme, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice et le Comité européen des droits sociaux, ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, soient systématiquement pris en compte dans l'action menée sur ces différents terrains par l'Union européenne.

16. En outre, le développement de programmes conjoints Commission européenne/Conseil de l'Europe constitue un moyen important de poursuivre des objectifs communs dans les domaines prioritaires pour les deux institutions, en promouvant les normes européennes relatives à la protection des droits de l'homme, à la démocratie et à l'état de droit. La valeur ajoutée et le potentiel de cette coopération sont particulièrement évidents en ce qui concerne les initiatives conjointes visant à moderniser les systèmes judiciaires et pénaux européens, à fournir une assistance dans la lutte contre la corruption et le blanchiment de l'argent et à former les professionnels pour qu'ils appliquent de manière effective les normes européennes pertinentes. Il serait souhaitable que le mémorandum d'accord reflète cette réalité.

III. Adhésion de la Communauté européenne/Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)

17. Dans les Lignes directrices sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont reconnu l'importance d'une adhésion rapide de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Cette étape essentielle doit rester un objectif immédiat tant pour le Conseil de l'Europe que pour l'Union européenne, indépendamment des événements relatifs à la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

18. L'adhésion de l'Union européenne à la CEDH, une fois l'Union dotée de la personnalité juridique, éliminerait en effet le risque de voir diverger les jurisprudences respectives de la Cour européenne des Droits de l'Homme et de la Cour de justice des communautés européennes. Elle permettrait d'accorder à toutes les personnes relevant de la juridiction d'un des Etats membres de l'Union européenne la possibilité d'introduire un recours direct devant la Cour de Strasbourg et ainsi de soumettre les actes relevant de l'ordre

juridique de l'Union européenne, au même titre que ceux relevant des ordres juridiques nationaux, à un contrôle de compatibilité avec les dispositions de la CEDH.

IV. Adhésion de la Communauté européenne/Union européenne à d'autres conventions du Conseil de l'Europe

19. Au delà de la CEDH, nombre de traités conclus au sein du Conseil de l'Europe contribuent à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, objectif commun au Conseil de l'Europe et à l'Union européenne. Toutefois, malgré la proximité du champ des compétences, l'activité conventionnelle du Conseil ne suscite qu'un intérêt réduit de la part de l'Union européenne.

20. Pour encourager la création d'un espace juridique européen commun, la Communauté européenne devrait être invitée à adhérer à toutes les conventions du Conseil de l'Europe qui lui sont ouvertes. La Communauté européenne devrait donc être incitée à adopter l'acquis conventionnel du Conseil de l'Europe dans le champ d'application du droit communautaire. En effet, l'œuvre conventionnelle du Conseil de l'Europe contribue à l'édification de l'unification du droit à l'échelle européenne et il serait dommageable à celle-ci que l'Union ne reconnaisse pas les règles dégagées au niveau du Conseil comme un standard juridique minimal.

21. En outre, à la lumière de l'expérience du processus de rédaction de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains – il faudrait réexaminer les modalités actuelles et futures de négociation des projets d'instruments juridiques pour que puisse être atteint le but commun aux deux institutions, à savoir une zone juridique commune qui respecte et promeut pleinement les droits fondamentaux pour tous.

22. En ce qui concerne la question générale de l'adhésion de l'Union européenne aux conventions du Conseil de l'Europe, des problèmes se sont posés dans le passé en ce qui concerne la « clause de déconnexion ». Pour éviter qu'ils ne se présentent de nouveau, l'expression « clause de modulation » pourrait être employée afin de tenir compte du fait que les Etats membres de l'Union européenne n'en sont pas exemptés, mais peuvent moduler la manière dont ils honorent certaines obligations énoncées dans une convention du Conseil de l'Europe. Cela signifie simplement qu'ils appliqueront cette convention principalement ou partiellement par l'exercice des compétences de l'Union européenne. Au cas où il y aurait des disparités difficiles à supprimer entre le droit communautaire et telle ou telle disposition d'une convention du Conseil de l'Europe, il faudrait recourir au mécanisme normal prévu pour faire des réserves.

23. Le libellé de ces clauses de modulation est à réviser pour éviter de donner l'impression que les Etats membres de l'Union européenne cherchent à esquiver les responsabilités que leur impose la convention en question.

V. Amélioration de la présence institutionnelle de l'Union européenne auprès du Conseil de l'Europe

24. Depuis quelques années, les réunions et activités du Comité des Ministres, des groupes de rapporteurs et de tous les autres groupes de travail constitués par lui sont ouvertes à la Commission européenne sur invitation des autorités compétentes du Conseil de l'Europe. Il conviendrait que la Commission tire avantage de cette opportunité et participe systématiquement aux réunions auxquelles elle est invitée.

25. Toutefois, afin d'assurer une véritable articulation institutionnelle entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, cette dernière devrait envisager la possibilité d'ouvrir un bureau permanent de la Commission européenne à Strasbourg.

26. Concernant la question de l'adhésion de l'Union européenne en tant que telle au Conseil de l'Europe, une fois l'Union dotée de la personnalité juridique, celle-ci a déjà été soulevée par le passé. Toutefois, notamment en raison des problèmes liés au Traité constitutionnel de l'Union européenne, cette perspective paraît peu probable dans un proche avenir.

VI. Intégration des normes et des valeurs du Conseil de l'Europe dans la politique européenne de voisinage (PEV)

27. Lors du 3^{ème} Sommet, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont affirmé l'unité d'une Europe sans clivages, fondée sur les valeurs exprimées dans le Statut du Conseil de l'Europe : démocratie, droits de l'homme et prééminence du droit. En effet, il convient d'être attentif à ne pas créer de nouvelles frontières car l'espace géostratégique culturel et institutionnel européen s'étend bien au-delà des 25 pays qui forment l'Union européenne. Il faut par conséquent inviter l'Union à prendre en compte que le Conseil de l'Europe est une institution permettant aux Etats qui resteront en dehors de l'Union européenne de participer au projet européen, évitant ainsi la création de nouveaux clivages.

28. C'est ainsi que l'Union européenne pourrait tirer une réelle valeur ajoutée d'une meilleure utilisation de l'acquis du Conseil de l'Europe dans le domaine de la politique européenne de voisinage (PEV). La PEV concerne quinze Etats, dont cinq sont membres du Conseil de l'Europe. De plus, le Parlement israélien jouit du statut d'observateur auprès de l'Assemblée parlementaire. Bien qu'elle ne soit pas couverte par la PEV, la Fédération de Russie sera associée à certains programmes de coopération dans le cadre du partenariat stratégique entre la Russie et l'Union européenne.

29. L'Assemblée a clairement indiqué que la PEV lui paraissait devoir faire siennes les normes et les valeurs du Conseil de l'Europe et exploiter le savoir-faire acquis dans les principaux secteurs où il excelle. L'absence de coordination non seulement aboutirait à des chevauchements d'activités, mais, pire, elle créerait le risque d'envoyer des messages politiques incohérents aux pays concernés et surtout à ceux qui ont souscrit des engagements spécifiques en tant que membres du Conseil de l'Europe.

30. Depuis longtemps, le Conseil de l'Europe sait assister dans leurs efforts les Etats ayant pris l'engagement de mettre en place des systèmes démocratiques durables. Cela consiste à élaborer des stratégies nationales, à déterminer les mesures à prendre, à établir une législation, à fixer des délais pour l'adhésion aux instruments juridiques internationaux, à appliquer des procédures de suivi et à mettre en œuvre des programmes ayant pour but de consolider la démocratie et l'Etat de droit, et à assurer le respect des droits de l'homme.

31. Si l'on veut que l'engagement pris par les dirigeants européens d'assurer la complémentarité des organisations européennes ne reste pas lettre morte, il faut que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne maintiennent leur volonté politique selon laquelle les valeurs et les normes du Conseil de l'Europe doivent être pleinement reconnues dans les plans d'action de la PEV. En outre, les compétences spécialisées, les procédures de suivi et le savoir-faire du Conseil de l'Europe en matière d'assistance devraient être largement mis à contribution pour l'application de la PEV.

32. A cet égard, il convient de saluer les conclusions de la réunion quadripartite du 15 mars 2006, disposant qu'à l'avenir il conviendrait de mener une réflexion commune en amont de l'adoption des programmes, en fournissant une expertise pour leur préparation, leur mise en œuvre et leur suivi. Les participants sont convenus que cette approche commune devrait être mise en place dès que possible, afin d'aboutir à des premiers résultats dès 2007. Ils ont estimé que des consultations régulières entre les pays intéressés, les représentants du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne pourraient également être organisées pour faire le bilan des progrès accomplis et aller de l'avant.

VII. Utilisation du Conseil de l'Europe en tant que plate-forme de dialogue interculturel

33. Le Conseil de l'Europe s'est doté récemment, à Faro, en octobre 2005, d'une stratégie à la fois réaliste et ambitieuse pour développer le dialogue interculturel au sein des sociétés européennes et entre l'Europe et ses régions voisines. Des instruments de coopération ont également été mis en place avec l'UNESCO, l'ALESCO et la fondation Ana Lindh. Les travaux d'élaboration d'un livre blanc sur le dialogue interculturel ont également débuté. L'Union européenne devrait s'associer à la mise en œuvre de cette stratégie et à la préparation du livre blanc dans la perspective de l'année 2008 qui pourrait être une année européenne commune pour le dialogue interculturel.

34. Il est également encourageant de constater que d'autres régions du monde voient dans l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe un modèle. Un accord de coopération a été passé dernièrement avec le Parlement panafricain, ainsi qu'avec l'Association des Parlements asiatiques pour la paix, qui souhaite se muer en une Assemblée parlementaire asiatique. Le rôle de l'Assemblée hors de l'Europe a également été conforté par la participation, depuis 1956, d'une délégation de la Knesset israélienne dotée du statut

d'observateur. De plus, les parlements du Canada et du Mexique prennent une part active à ses travaux en qualité d'observateurs. Le débat annuel qu'elle consacre à l'OCDE draine par ailleurs les parlements des Etats membres de l'OCDE à Strasbourg où ils sont associés aux discussions sur un pied d'égalité.

35. Compte tenu de sa composition et de son expérience dans le traitement des grandes questions internationales, la vocation de l'Assemblée comme forum de dialogue interculturel s'impose comme une évidence. On peut en voir un exemple concret dans le fait que le Secrétaire Général de l'Organisation de la conférence islamique, M. Ihsanoglu, a déjà pris la parole devant l'Assemblée lors de la partie de session d'octobre 2005, et a participé à un débat très intéressant. L'Assemblée a en outre demandé officiellement à bénéficier du statut d'observateur auprès de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, et a déjà participé sur une base ad hoc à ses réunions.

36. L'Assemblée avait également invité les Ministres de la culture du Maroc, de l'Algérie et de la Tunisie à sa partie de session de janvier 2003 dans le cadre d'un débat sur la coopération culturelle entre l'Europe et les pays du sud de la Méditerranée. Par ailleurs, lors de sa partie de session d'avril 2004, un accord de coopération visant à promouvoir la démocratie parlementaire, la prééminence du droit et le respect des droits de l'homme dans le pays a été signé avec le Parlement de la République du Kazakhstan.

VIII. Consolidation des relations entre l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Parlement européen

37. S'agissant des relations de l'Assemblée avec le Parlement européen, des réunions régulières ont lieu entre la Conférence des Présidents du Parlement européen et le Comité des Présidents de l'Assemblée parlementaire, de même que des contacts sont établis entre les commissions respectives et leurs rapporteurs mais aucun accord de coopération n'a été signé entre l'Assemblée et le Parlement européen.

38. Deux réunions conjointes entre le Parlement européen et l'Assemblée ont également été organisées en 2002 et 2003. Au-delà des thèmes retenus (« Développement de l'Europe en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice » et « Construire une Europe »), ces réunions ont pris valeur de symbole en venant à l'encontre de l'image fréquemment évoquée de deux institutions travaillant côte à côte mais trop rarement ensemble. Dans cette perspective, il pourrait être envisagée de tenir une session commune par an.

39. En outre, à la partie de session de janvier 2006, un échange de vues a eu lieu entre M. Joseph Daul, Président de la Conférence des présidents des commissions du Parlement européen, et les présidents des commissions de l'Assemblée parlementaire. Suite à cet échange de vues, M. Daul a suggéré que l'on choisisse chaque année, pour chaque commission du Parlement européen, un thème de coopération. La pratique consistant à inviter mutuellement des rapporteurs d'autres commissions devrait devenir systématique. Il faudrait donc aussi que, dans l'accord passé entre nos deux institutions, le Parlement européen et l'Assemblée s'entendent pour mettre en place une coopération plus systématique.

40. Dans sa Résolution 1491(2006) l'Assemblée a d'ailleurs décidé d'introduire une nouvelle disposition dans son Règlement sur la coopération avec le Parlement européen, qui renvoie à la disposition similaire contenue dans le Règlement du Parlement européen et qui se lit comme suit : « Le Bureau de l'Assemblée, d'un commun accord avec l'organe compétent du Parlement européen (Conférence des Présidents), décide des dispositions à prendre pour la coopération entre les deux institutions. Sur la base de ces dispositions, les organes de l'Assemblée, et plus particulièrement les commissions, peuvent coopérer avec leurs homologues du Parlement européen dans les domaines d'intérêt commun. »

41. Par ailleurs, Parlement européen pourrait être invité à poursuivre et améliorer la coopération avec l'Assemblée à différents niveaux (groupes politiques, bureaux, commissions) sur la base de la reconnaissance des valeurs et intérêts communs. A cette fin, il pourrait être envisagé la création d'une commission mixte PE-ACPE. Ses membres pourraient se réunir régulièrement et, pour se faire, mettre en place des structures parlementaires particulières au sein desquelles ils pourraient se rencontrer, discuter et coopérer directement sur les dossiers. Ces structures pourraient examiner des initiatives, échanger des informations et promouvoir la coopération pour éviter dans la mesure du possible les chevauchements et les gaspillages d'efforts, de temps et d'autres ressources, et de prendre des initiatives conjointes dans un certain nombre de pays européens.

IX. Dimension parlementaire des réunions quadripartites entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne

42. L'actuel processus de coordination constitué par la réunion « quadripartite » (Président du Conseil, Président du Comité des Ministres, Président de la Commission et Secrétaire Général du Conseil de l'Europe) ne comporte pas de dimension parlementaire. Compte tenu de l'éloignement croissant entre les institutions européennes et les citoyens d'Europe, il est essentiel d'inclure une telle dimension.

43. L'Assemblée a par conséquent, à plusieurs reprises, proposé qu'à l'avenir, le Président du Parlement européen et son propre Président soient également conviés, l'un et l'autre, à ces réunions. Le Parlement européen s'est dit favorable à cette formule. Un arrangement similaire existe déjà en ce qui concerne la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE : lors des deux précédentes réunions, la composition 2+2 (Présidents en exercice et Secrétaires Généraux) a été étendue pour passer à 3+3, de façon à inclure les Présidents des deux assemblées parlementaires.

X. Révision du mémorandum d'accord

44. Le mémorandum d'accord doit pouvoir s'adapter aux nouvelles évolutions institutionnelles de l'Europe. C'est pourquoi, je me rallie à la proposition du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui propose de prévoir une procédure de révision du mémorandum d'accord dans un délai de cinq ans à compter de sa signature.

XI. Conclusions

45. L'élargissement géographique (y compris les perspectives à long terme) et l'élargissement de la gamme d'activités et de compétences de l'Union européenne ont des conséquences importantes pour l'architecture institutionnelle européenne. Le mémorandum d'accord devra exprimer la volonté de préserver et de renforcer la position unique du Conseil de l'Europe, en considération de son excellence, et de ses mécanismes sans pareils, dans le domaine de la promotion et de la protection des droits de l'homme.

46. Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne participent d'un même dessein global : la construction d'une Europe démocratique, stable et prospère, inscrivant désormais leurs actions respectives dans une stratégie européenne d'ensemble, visant à créer un vaste espace de sécurité démocratique et de solidarité sociale qui serait renforcé par la consolidation et l'intensification de la coopération entre les deux institutions.

47. L'Europe restera toujours plus grande que l'Union européenne et comportera toujours un certain nombre d'Etats non-membres de l'Union. Il importe dès lors tenant compte du rôle et de la spécificité du Conseil de l'Europe, d'organiser concrètement des rapports organiques de complémentarité et de coopération du Conseil de l'Europe avec l'Union européenne.

48. Cette coopération doit assurer une bonne information mutuelle des deux institutions sur leurs travaux respectifs, afin de valoriser les expériences et les initiatives de chacune d'entre elles. Cela donnera une plus grande efficacité à leurs actions et assurera une meilleure coordination de leurs initiatives en vue d'éviter, dans la mesure du possible une duplication des efforts.

49. Nombreux sont les voies et moyens de tirer un meilleur parti des compétences et du potentiel du Conseil de l'Europe. Il ne s'agit que d'une question de volonté politique et de vision à long terme pour l'avenir de l'Europe.

Commission chargée du rapport : Commission des questions politiques

Renvoi en commission : Renvoi 3163, 23.01.06

Projet de recommandation adopté à l'unanimité, le 11 avril 2006

Membres de la commission : M. Abdülkadir **Ateş** (Président), M. Konstantion **Kosachev** (Vice-Président), M. Zsolt Németh (Vice-Président), M. Giorgi Bokeria (Vice-Président), Mme. Birgir Ármannsson, M. Giuseppe Arzilli, M. Claudio Azzolini, M. Miroslav Beneš, M. Radu-Mircea Berceanu, M. Gerardo Bianco, M. Alexandër **Biberaj**, M. Luc **Van den Brande**, Mme Beáta **Brestenká**, Mme Anna Čurdová, M. Noel Davern, M. Dumitru Diacov, M. Michel Dreyfus-Schmidt, M. Adri Duivesteijn, Mme Josette Durrieu, M. Mikko **Elo**, M. Joan Albert **Farré Santuré**, M. Per-Kristian **Foss**, M. Jean-Charles Gardetto, M. Charles Goerens, M. Daniel **Goulet**, M. Andreas **Gross**, M. Jean-Pol **Henry**, M. Joachim **Hörster**, M. Renzo Innocenti, M. Ivan **Ivanovski**, M. Tadeusz Iwiński (remplaçant : M. Andrzej **Grzyb**), M. Elmir Jahić (remplaçant : M. Sead **Avdić**), M. Ljubiša **Jovašević**, M. Ivan **Kalezić**, M. Oleksandr Karpov, M. Oskars **Kastēns**, M. Yuriy Kostenko, 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. Mirzazade (remplaçant : Mme Gultakin **Hajiyeva**), M. João Bosco **Mota Amaral**, Mme Natalia Narochitskaya (remplaçant : M. Ilyas **Umakhanov**), Mme Carina **Ohlsson**, M. Boris Oliynyk, M. Theodoros **Pangalos**, Mme Elsa **Papadimitriou**, M. Christos Pourgourides, M. Gordon Prentice (remplaçante : Baroness **Knight**), M. Gabino **Puche**, M. Lluís Maria de Puig (remplaçante : Mme Maria **Aburto**), M. Jeffrey Pullicino Orlando, Lord **Russell-Johnston**, M. Peter Schieder, M. Ingo **Schmitt**, Mme Juana Serna (remplaçant : M. Pedro **Agramunt**), M. Adrian **Severin**, Mme Hanne Severinsen, M. Samad **Seyidov**, M. Leonid Slutsky, M. Michael Spindelegger, M. Rainer Steenblock, M. Zoltán Szabó, Baroness Taylor of Bolton (remplaçant : Lord **Tomlinson**), M. Mehmet Tekelioğlu (remplaçant : M. Emin **Bilgić**), M. Tigran **Torosyan**, M. José **Vera Jardim**, Mme Biruté **Vesaitė**, M. Varujan Vosganian, M. David Wilshire, M. Bart van Winsen, M. Wolfgang **Wodarg**, Mme Renate Wohlwend, M. Marco Zacchera, M. Krzysztof Zaremba.

Ex-officio: MM. Mátyás Eörsi, Mats Einarsson,

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