Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 12713
16 septembre 2011

L'impact du Traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe

Rapport[1]
Commission des questions politiques et de la démocratie
Rapporteure: Mme Kerstin LUNDGREN, Suède, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Résumé

Le partenariat renforcé de l'après-Lisbonne entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne devrait:

– viser à garantir la cohérence entre le projet paneuropéen soutenu par le Conseil de l'Europe et le processus d'intégration lancé par l'Union européenne;

– aboutir à terme à la création d'un espace commun de protection des droits de l'homme sur l'ensemble du continent, et ce dans l'intérêt de tous les citoyens européens, par le biais de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme mais également à d'autres conventions clés du Conseil de l'Europe et à leurs mécanismes de suivi. Cela évitera les doubles emplois et la lassitude liée au suivi, notamment en période de crise économique.

Le rôle du Conseil de l'Europe en tant que «référence en matière de droits de l'homme, d'Etat de droit et de démocratie en Europe» devrait être davantage développé et pleinement reconnu par toutes les institutions de l'Union européenne, y compris dans le contexte de la politique de voisinage de cette dernière avec des pays qui sont membres du Conseil de l'Europe ou qui font partie de son voisinage, comme ceux du sud de la Méditerranée.

Des mesures concrètes sont préconisées pour améliorer la coopération entre l'Assemblée parlementaire et le Parlement européen. L'Assemblée, en sa qualité d'organe rassemblant les membres de tous les parlements nationaux des Etats membres de l'Union européenne, pourrait également contribuer à la consolidation des relations entre le Parlement européen et ces derniers.

Enfin, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et le remodelage en cours de l'architecture européenne donnent un regain d'actualité à la perspective de l'adhésion de l'Union européenne au Statut du Conseil de l'Europe. Le rapport invite par conséquent l'Assemblée et le Comité des Ministres à examiner de plus près cette question.

1. Renvoi en commission: Doc. 12114, Renvoi 3640 du 29 janvier 2010.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Projet de recommandation 8
C. Exposé des motifs, par Mme Lundgren, rapporteur 10
1. Introduction et objet du rapport 10
2. Principaux changements introduits par le Traité de Lisbonne 12
3. Vers un espace commun de protection des droits de l'homme en Europe 19
4. Vers un partenariat renforcé entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne 31
5. Conclusions 34

A. Projet de résolution [2]

1. L'Assemblée parlementaire se réjouit de constater que l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1er décembre 2009 a eu pour effet de placer au cœur des politiques de l'Union européenne les valeurs sur lesquelles le Conseil de l'Europe se fonde et qu'il partage avec l'Union européenne, à savoir le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit. Le Traité vise à rapprocher l'Europe de ses citoyens et à créer un espace ouvert et sûr pour tous; à cette fin, il a notamment:

1.1. prévu l'obligation pour l'Union européenne d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5, «la Convention»); permis à l'Union européenne d'adhérer à d'autres instruments juridiques internationaux en matière de droits de l'homme comme la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées à laquelle l'Union européenne a déjà adhéré en 2010; offert à l'Union européenne sa propre déclaration des droits juridiquement contraignante, à savoir la Charte des droits fondamentaux;

1.2. mis en place l'Initiative citoyenne européenne; étendu le mandat du Médiateur européen; renforcé considérablement le rôle et les pouvoirs du Parlement européen; développé le rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'Union européenne.

2. L'Union européenne a acquis, en même temps que la personnalité juridique, un nouveau statut et une voix nouvelle au sein des organisations régionales et internationales, y compris l'Organisation des Nations Unies. Le rôle de l'Union s'est en outre accru dans les domaines d'activité traditionnels du Conseil de l'Europe comme la justice, la liberté et la sécurité. Cela a notamment eu une incidence sur l'interaction entre l'Union européenne et ses Etats membres dans le cadre de la participation aux comités directeurs du Conseil de l'Europe et de la négociation de nouvelles conventions du Conseil de l'Europe sur des questions relevant de ces domaines.

3. L'Assemblée note avec satisfaction que, conformément au Traité de Lisbonne, le Programme de Stockholm intitulé «une Europe ouverte et sûre qui se met au service des citoyens et les protège», tout en soulignant la nécessité d'évaluer l'application des politiques de l'Union dans ces domaines, énonce que «tout chevauchement avec d'autres mécanismes d'évaluation devrait être évité, mais les synergies et la coopération devraient être recherchées, en particulier avec les travaux menés par le Conseil de l'Europe».

4. L'Assemblée note, par conséquent, que l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a ouvert de nouvelles perspectives de renforcement du partenariat entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, sur la base de l'acquis et des atouts propres à chacune des organisations. Selon l'Assemblée, un tel partenariat devrait viser à garantir la cohérence entre, d'une part, le projet paneuropéen soutenu par le Conseil de l'Europe et, d'autre part, le processus d'intégration lancé par l'Union européenne. Il devrait aboutir à terme à la création d'un espace commun de protection des droits de l'homme sur l'ensemble du continent, dans l'intérêt de tous les citoyens européens.

5. Tout en saluant le fait que des mesures allant dans le bon sens ont déjà été prises, l'Assemblée s'attend à ce que le rôle du Conseil de l'Europe en tant que «référence en matière de droits de l'homme, d'Etat de droit et de démocratie en Europe» soit davantage développé, pleinement réaffirmé et véritablement reconnu par toutes les institutions de l'Union européenne. S'appuyant sur le mémorandum d'accord de 2007 entre les deux Organisations, le Traité de Lisbonne et les perspectives offertes par la réforme en cours du Conseil de l'Europe, le partenariat récemment renforcé entre les deux organisations devrait être encore consolidé et la coordination systématique des politiques davantage développée à tous les niveaux.

6. Se référant à ses précédentes résolutions et recommandations qui, sur une trentaine d'années, ont appelé l'Union européenne à adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier la Résolution 1610 (2008) et la Recommandation 1834 (2008), l'Assemblée:

6.1. réaffirme que l'adhésion offrira une chance unique d'instaurer un système cohérent de protection des droits de l'homme dans toute l'Europe tout en assurant aux citoyens une protection contre les actions de l'Union, protection similaire à celle dont ils bénéficient déjà contre les actions de tous ses Etats membres, en particulier maintenant que le Traité de Lisbonne a permis un important transfert de pouvoirs des Etats membres de l'Union européenne à l'Union;

2. Projet de résolution adoptée à l'unanimité par la commission le 6 septembre 2011.

6.2. se félicite de la résolution du 19 mai 2010 du Parlement européen sur les aspects institutionnels de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, qui affirme que cette adhésion constitue «un premier pas essentiel» qu'il convient de compléter par l'adhésion de l'Union européenne à d'autres conventions du Conseil de l'Europe;

6.3. relève avec satisfaction qu'au niveau des experts, les négociations informelles sur un accord d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, ouvertes en juillet 2010, ont progressé régulièrement et conduit à l'élaboration d'un projet d'accord d'adhésion à la fin du mois de juin 2011; elles ont été facilitées par la publication, en janvier 2011, d'une communication commune des présidents de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne;

6.4. se félicite de l'esprit constructif dans lequel, en juin 2011, ses représentants et ceux du Parlement européen, réunis au sein d'un organe informel conjoint, sont parvenus à un accord sur les dispositions relatives à la participation des représentants du Parlement européen aux séances de l'Assemblée et de ses organes compétents lorsque ceux-ci exercent leurs fonctions liées à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme; ces dispositions devront être approuvées par l'Assemblée et le Parlement européen en temps voulu;

6.5. se réjouit de ce que les représentants de la société civile aient été consultés durant toutes les négociations informelles d'adhésion et les invite à mener des actions de sensibilisation du public et à promouvoir activement l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme dans leurs relations avec les parlements et les gouvernements nationaux, ainsi qu'avec les institutions de l'Union européenne.

7. Afin d'achever le processus, il s'agit à présent de s'assurer le soutien actif de tous les gouvernements et parlements européens qui devront renouveler l'engagement politique qu'ils ont pris lorsqu'ils ont ratifié le Traité de Lisbonne et/ou le protocole no 14 à la Convention européenne des droits de l'homme. Par conséquent, l'Assemblée encourage les parlements et les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que toutes les institutions de l'Union européenne:

7.1. à prendre, dans leurs domaines de compétence, toutes les mesures nécessaires pour permettre la conclusion rapide de l'accord d'adhésion de l'Union européenne à la Convention, son adoption et son entrée en vigueur, guidés par le principe qu'une telle adhésion vise à accroître la protection des droits de l'homme;

7.2. à veiller à ce que les modalités d'adhésion restent aussi simples que possible et à maintenir le système de la Convention en l'état, avec le minimum d'ajustements nécessaires pour tenir compte des spécificités de l'Union européenne en tant que partie contractante qui n'est pas un Etat et qui fonctionne selon un système juridique et institutionnel particulier;

7.3. à veiller à ce que la société civile soit consultée également dans le cadre de la négociation des règles internes correspondantes de l'Union européenne;

7.4. à sensibiliser les citoyens à la protection renforcée de leurs droits suite à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention et aux procédures y afférentes.

8. Afin de poursuivre la construction d'un espace commun de protection des droits de l'homme au niveau paneuropéen et de garantir la cohérence des normes et du suivi de leur application dans des domaines qui relèvent de la compétence des deux organisations, évitant ainsi les doubles emplois et la lassitude liée au suivi, notamment en période de crise économique, l'Assemblée invite l'Union européenne:

8.1. à adhérer aux conventions clés du Conseil de l'Europe qui s'attaquent aux grands problèmes de la société européenne d'aujourd'hui, comme les conventions suivantes: la Convention pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE no 126); la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE no 197); la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE no 201); la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE no 210); la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE no 108); la Convention pour la prévention du terrorisme (STCE no 196); la Convention pénale sur la corruption (STE no 173); la Convention civile sur la corruption (STE no 174); la Convention sur la cybercriminalité (STE no 185), ainsi que la Charte sociale européenne révisée (STE no 163);

8.2. à adhérer aux mécanismes et organes de suivi du Conseil de l'Europe, qu'ils reposent ou non sur une convention, comme le Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO), le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) ou la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et, en attendant, à renforcer sa participation à leurs travaux;

8.3. à coordonner son action avec le Conseil de l'Europe dans le domaine des migrations et de l'asile et à poursuivre le processus engagé par la conférence de haut niveau sur la situation des Roms, organisée par le Conseil de l'Europe en octobre 2010;

8.4. à promouvoir, parmi ses Etats membres ainsi que dans le cadre de ses politiques d'élargissement et de voisinage, selon le cas, l'adhésion aux conventions clés et aux mécanismes et organes de suivi du Conseil de l'Europe;

8.5. à assurer une concertation systématique et ouverte avec les organes compétents du Conseil de l'Europe, d'un bout à l'autre du processus législatif de l'Union européenne, de manière à permettre une évaluation appropriée des activités de l'Union par rapport aux critères fixés par le Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme;

8.6. à renforcer la concertation avec le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, notamment pour ce qui est de l'application, par les Etats membres de l'Union européenne, des normes de droits de l'homme.

9. En outre, l'Assemblée:

9.1. appelle à assurer la cohérence des activités normatives au sein des deux organisations, qui devrait être garantie notamment par des consultations préalables à un stade aussi précoce que possible et à un niveau politique élevé, en plus d'un échange d'informations entre les secrétariats au niveau opérationnel;

9.2. encourage la création de synergies appropriées entre les mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe et tout nouveau mécanisme d'évaluation que l'Union européenne mettra en place;

9.3. note avec satisfaction qu'en attendant l'adhésion pleine et entière de l'Union européenne au GRECO et l'évaluation des institutions de l'Union par ce dernier, les négociations commenceront prochainement sur une participation renforcée de l'Union au GRECO qui devrait permettre de développer des synergies avec le mécanisme proposé de suivi de la lutte anticorruption dans l'Union européenne. D'autres négociations devraient aussi bientôt débuter sur l'adhésion de l'Union européenne à la convention du Conseil de l'Europe sur la protection des données; l'adhésion de l'Union européenne à la convention sur la cybercriminalité est également à l'examen;

9.4. soutient la révision des conventions en cours au sein du Conseil de l'Europe, qui devrait permettre de recenser des moyens de faciliter l'adhésion de l'Union européenne aux conventions clés du Conseil de l'Europe, tout en veillant à maintenir le système de chaque convention en l'état, avec quelques ajustements mineurs seulement;

9.5. relève que les dispositions arrêtées dans le cadre de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme concernant la participation de l'Union européenne et ses droits de vote au sein du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourraient faire office de précédent pour l'adhésion future de l'Union à d'autres conventions du Conseil de l'Europe;

9.6. invite le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à présenter une liste des conséquences et avantages concrets de l'adhésion de l'Union européenne aux conventions ou aux mécanismes de suivi pertinents du Conseil de l'Europe qui aiderait l'Union européenne à avoir une vision à long terme des synergies possibles avec le Conseil de l'Europe, en s'appuyant aussi sur la position déjà prise à cet égard par le Parlement européen.

10. L'Assemblée relève en outre que le Traité de Lisbonne a mis l'accent sur les questions liées aux droits de l'homme, à l'Etat de droit et à la démocratie dans le cadre de la coopération de l'Union avec ses pays voisins, ce qui permet également de renforcer la coopération avec le Conseil de l'Europe en la matière. Les événements survenus récemment dans tous les pays du sud de la Méditerranée ont fait apparaître de nouvelles possibilités de coopération dans le cadre, pour l'Union européenne, d'une Politique européenne de

voisinage révisée et, pour le Conseil de l'Europe, d'une nouvelle politique axée sur les régions voisines, dont un élément important est le statut de Partenaire pour la démocratie, créé par l'Assemblée à l'intention des parlements de ces régions. L'Assemblée appelle par conséquent l'Union européenne:

10.1. à tirer un meilleur parti de l'expertise et du rôle de conseil et de référence du Conseil de l'Europe dans le contexte de ses politiques d'élargissement et de voisinage, en particulier dans la mesure où ces politiques s'appliquent à des pays qui soit sont membres à part entière du Conseil de l'Europe et bénéficient des procédures de suivi de ce dernier, soit font partie de son voisinage et ont donc adhéré – ou sont susceptibles d'adhérer – à des conventions ou accords partiels ouverts de l'Organisation, comme la Commission de Venise et le Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiales (Centre Nord-Sud), et dont les parlements ont obtenu – ou sont susceptibles d'obtenir – le statut de Partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée;

10.2. à développer davantage les actions et programmes conjoints avec le Conseil de l'Europe dans les Etats membres ou les pays des régions voisines de ce dernier, afin de soutenir le programme de réformes de ces pays, grâce notamment à un partenariat financier plus stable avec le Conseil de l'Europe qui devrait permettre d'intensifier la coopération stratégique et la planification conjointe à long terme.

11. S'agissant des relations entre le Médiateur européen et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, l'Assemblée se félicite de leur actuelle coopération informelle y compris dans le contexte de la coordination des activités des médiateurs européens, et appelle à développer davantage cette coopération sur toutes les questions liées aux droits des individus.

12. Pour sa part, l'Assemblée se félicite de l'amélioration de la coopération avec le Parlement européen suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne au titre duquel le Parlement est devenu co-législateur avec le Conseil de l'Union européenne dans un certain nombre de domaines d'action clés qui relèvent de la compétence du Conseil de l'Europe. S'appuyant sur l'accord du 28 novembre 2007 relatif au renforcement de la coopération entre l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Parlement européen, l'Assemblée décide de développer encore ses relations avec le Parlement européen, notamment:

12.1. en renforçant la pratique d'organiser régulièrement des réunions entre, d'une part, leurs présidents respectifs et, d'autre part, son Comité des présidents et la Conférence des présidents du Parlement européen sur la base d'un ordre du jour précis;

12.2. en poursuivant les travaux de leur organe informel conjoint – qui a été créé à l'initiative du Parlement européen pour améliorer l'échange d'informations entre les deux organes et s'est, à l'origine, réuni dans l'optique de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme – de manière à examiner, dans une composition variant selon les besoins, d'autres questions d'actualité présentant un intérêt commun;

12.3. en développant les échanges de vues et d'informations ainsi que les activités communes entre les membres de l'Assemblée et les membres du Parlement européen au niveau des commissions, et en organisant des réunions régulières entre les présidents des commissions concernées des deux institutions;

12.4. en étudiant les moyens de contribuer à la consolidation effective des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux des Etats membres de l'Union européenne, en sa qualité d'organe rassemblant des membres de tous ces parlements;

12.5. en organisant avec le Parlement européen des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers d'intérêt commun;

12.6. en renforçant la coopération dans le cadre des missions conjointes d'observation des élections.

13. L'Assemblée appelle les gouvernements et les parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe, dont ceux de l'Union européenne, à promouvoir la visibilité du partenariat renforcé entre les deux organisations en cette période post-Traité de Lisbonne, ainsi qu'à sensibiliser l'opinion publique à la nécessité de consolider encore ce partenariat dans l'intérêt de tous les citoyens européens. Pour ce faire, elle invite les parlements des Etats membres de l'Union européenne à tenir des débats réguliers sur des questions liées aux relations entre les deux organisations, y compris celles entre l'Assemblée et le Parlement européen, et à adresser des questions parlementaires aux gouvernements.

14. L'Assemblée considère que l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, avec toutes ses conséquences juridiques et politiques et le remodelage de l'architecture européenne qui en résulte, donne un regain d'actualité à la perspective de l'adhésion de l'Union européenne au Statut du Conseil de l'Europe et considère qu'il est temps d'envisager sérieusement cette perspective.

B. Projet de recommandation [3]

1. Se référant à sa Résolution … (2011) relative à l'impact du Traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire relève que l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a ouvert de nouvelles perspectives de renforcement du partenariat entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sur la base de l'acquis et des atouts propres à chacune des organisations.

2. Selon l'Assemblée, un tel partenariat devrait viser à garantir la cohérence entre, d'une part, le projet paneuropéen soutenu par le Conseil de l'Europe et, d'autre part, le processus d'intégration lancé par l'Union européenne, et déboucher à terme sur un espace commun de protection des droits de l'homme sur l'ensemble du continent, dans l'intérêt de tous les citoyens européens.

3. Tout en notant avec satisfaction que des mesures allant dans le bon sens ont déjà été prises, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

3.1. de consolider encore le partenariat récemment renforcé entre les deux organisations, en s'appuyant sur le mémorandum d'accord de 2007, sur les possibilités offertes par le Traité de Lisbonne et sur les perspectives offertes par la réforme en cours du Conseil de l'Europe;

3.2. de s'assurer que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne coordonnent encore plus étroitement leurs politiques à tous les niveaux, y compris par le biais du Bureau de liaison du Conseil de l'Europe à Bruxelles et de la délégation de l'Union européenne auprès du Conseil de l'Europe à Strasbourg;

3.3. de renforcer le rôle du Conseil de l'Europe en tant que «référence en matière de droits de l'homme, d'Etat de droit et de démocratie en Europe» et, ce faisant, de s'assurer que ce rôle est pleinement réaffirmé et véritablement reconnu par toutes les institutions de l'Union européenne en cette période post-Traité de Lisbonne.

4. Afin de mener à bien la construction d'un espace commun de protection des droits de l'homme au niveau paneuropéen et de garantir la cohérence des normes et du suivi de leur application sur l'ensemble du continent, l'Assemblée demande au Comité des Ministres:

4.1. de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la conclusion rapide de l'accord d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5), son adoption et son entrée en vigueur;

4.2. de promouvoir et de faciliter l'adhésion de l'Union européenne à d'autres conventions clés du Conseil de l'Europe et à ses mécanismes et organes de suivi, notamment par la voie de la révision en cours des conventions du Conseil de l'Europe, en veillant toutefois à préserver l'essence du système de chaque convention et à ne pas porter atteinte au bon fonctionnement de ces mécanismes et organes;

4.3. de coordonner son action avec celle de l'Union européenne dans le domaine des migrations et de l'asile et de poursuivre conjointement le processus engagé par la conférence de haut niveau sur la situation des Roms, organisée par le Conseil de l'Europe en octobre 2010;

4.4. de promouvoir la cohérence des activités normatives au sein des deux organisations, notamment par le biais de consultations préalables à un stade aussi précoce que possible et à un haut niveau politique, en plus de l'échange d'informations entre les secrétariats au niveau opérationnel;

4.5. de développer des synergies appropriées entre les organes et mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe et tout nouveau mécanisme d'évaluation que l'Union européenne pourrait établir.

5. L'Assemblée note également que le Traité de Lisbonne, ainsi que les événements survenus récemment dans les pays du sud de la Méditerranée ont fait apparaître de nouvelles possibilités de coopération entre les deux organisations dans le cadre, pour l'Union européenne, d'une Politique européenne de voisinage révisée et, pour le Conseil de l'Europe, d'une nouvelle politique axée sur les régions voisines qui propose une coopération à la demande des pays concernés et dont le statut de Partenaire pour la démocratie créé par l'Assemblée à l'intention des parlements de ces régions, est un élément important.

3. Projet de recommandation adoptée à l'unanimité par la commission le 6 septembre 2011.

6. S'appuyant, entre autres, sur ces possibilités, l'Assemblée demande au Comité des Ministres de renforcer l'expertise et le rôle de conseil et de référence du Conseil de l'Europe dans le contexte de la politique de voisinage de l'Union européenne, en particulier dans la mesure où cette politique s'applique à des pays qui soit sont membres à part entière du Conseil de l'Europe, soit font partie de son voisinage.

7. Se félicitant des exemples positifs récents, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres de développer davantage les actions et programmes conjoints avec l'Union européenne et, dans ce contexte, de s'efforcer d'établir avec l'Union européenne un partenariat financier plus large et plus stable permettant de renforcer la coopération stratégique et la planification conjointe à long terme.

8. L'Assemblée demande au Comité des Ministres de promouvoir une meilleure connaissance et visibilité du partenariat renforcé entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne en cette période post-Traité de Lisbonne et de sensibiliser l'opinion publique à la nécessité de consolider davantage ce partenariat dans l'intérêt de tous les citoyens européens.

9. L'Assemblée considère que l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et le remodelage en cours de l'architecture européenne donnent un regain d'actualité à la perspective de l'adhésion de l'Union européenne au Statut du Conseil de l'Europe, déjà recommandée en 2006 dans le rapport Juncker intitulé «Conseil de l'Europe – Union européenne: 'Une même ambition pour le continent européen'», et invite par conséquent le Comité des Ministres à examiner de plus près cette question.

C. Exposé des motifs, par Mme Lundgren, rapporteur

1. Introduction et objet du rapport

1. En ma qualité de rapporteur de la commission des questions politiques sur l'impact du Traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe, je me suis rendue à Bruxelles les 9 et 10 juin 2010 pour effectuer une visite d'information au sujet de laquelle j'ai rédigé une note que j'ai présentée à la commission quelques jours plus tard, note qui a été rendue publique sur décision de la commission [4]. Cette visite m'a permis de rencontrer des représentants de toutes les institutions de l'Union européenne basées à Bruxelles, à savoir la Commission, le Conseil et le Parlement européens. Elle a été organisée avec une grande efficacité par le Bureau de liaison du Conseil de l'Europe avec l'Union européenne (Bureau de Bruxelles). Je tiens à remercier tout particulièrement M. l'ambassadeur Frøysnes, directeur du bureau et représentant spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, et M. Humbert de Biolley, directeur adjoint, qui m'ont également accompagnée aux diverses réunions.

2. Depuis juin 2010, j'ai tenu un certain nombre de réunions supplémentaires à haut niveau avec des représentants des institutions de l'Union européenne à Strasbourg, Bruxelles et Luxembourg, ainsi qu'avec des représentants du Conseil de l'Europe, pour examiner divers aspects de mon rapport. A intervalles réguliers, j'ai informé verbalement la commission des échanges de vues que j'ai eus et des développements importants liés à l'élaboration de mon rapport. Le 23 juin 2011, j'ai présenté à la commission une note introductive qui présente un premier compte rendu écrit des principaux éléments, ainsi que quelques conclusions. Une semaine plus tard, le 30 juin 2011, j'ai rencontré le Secrétaire général exécutif du nouveau Service européen pour l'action extérieure (SEAE), M. Vimont, lors d'une réunion qui a été organisée avec une grande efficacité par le chef de la délégation de l'Union européenne auprès du Conseil de l'Europe, Mme l'ambassadrice Pavan-Woolfe.

3. Conformément à la proposition de résolution pour laquelle j'ai été désignée rapporteur, le rapport couvre plusieurs aspects des relations entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe dans la période post-Traité de Lisbonne, tel que l'impact de ce traité sur:

– le fonctionnement démocratique du processus décisionnel de l'Union européenne ainsi réformée, notamment les conséquences du traité sur:

– le rôle et les pouvoirs du Parlement européen;

– le rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'Union européenne;

– le rôle et les pouvoirs des citoyens de l'Union européenne (l'Initiative citoyenne européenne comme premier outil de démocratie directe et transnationale en Europe);

– la participation de l'Union européenne aux travaux du Conseil de l'Europe, notamment dans le domaine de l'élaboration des normes et du suivi, et en particulier:

– l'adhésion de l'Union européenne aux instruments du Conseil de l'Europe, dont le plus important (mais non le seul) est la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5, «la Convention»);

– la mise en œuvre du Programme de Stockholm [5] de l'Union européenne et la contribution du Conseil de l'Europe dans ce contexte, en particulier par le biais de ses mécanismes et organes de suivi;

– l'interaction entre l'Union européenne et ses Etats membres dans la négociation des conventions du Conseil de l'Europe et la participation aux comités directeurs du Conseil de l'Europe;

– la représentation de l'Union européenne au sein des organes statutaires et instances du Conseil de l'Europe;

– d'une manière générale, la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

4. Bien que l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme ne soit qu'un sujet parmi ceux que je traiterai dans mon rapport, elle a été de loin le thème principal de mes discussions avec tous les membres du Parlement européen et autres représentants de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe que j'ai rencontrés. En particulier, j'ai examiné cette question de manière approfondie avec, du côté de l'Union européenne, le Président de la Cour de justice de l'Union européenne, M. Vassilios

---

4. Voir le document AS/Pol (2010) 27 rev.

5. Le «Programme de Stockholm», adopté le 11 décembre 2009, présente les actions prioritaires de l'Union européenne dans les domaines de la justice et des affaires intérieures pour la période 2010-2014.

Skouris, des députés influents du Parlement européen et notamment des membres de sa Commission des affaires étrangères, tels que Mme Heidi Hautala (alors présidente de la sous-commission des droits de l'homme) et MM. Helmar Brock et Roberto Gualtieri, ainsi qu'avec M. Michael Shotter, conseiller juridique de Mme Viviane Reding, Vice-Présidente de la Commission européenne et commissaire de l'Union européenne en charge de la justice, des droits de l'homme et de la citoyenneté, M. Nikiforos Diamandouros, médiateur européen, Mme Tonje Meinich, présidente du Groupe de travail informel sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (CDDH-UE), ainsi que des représentants de la société civile, et notamment d'Amnesty International, du centre AIRE (Advice on Individual Rights in Europe) et de la Commission internationale de juristes. J'ai également discuté de la question de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention avec le Président de la Cour européenne des droits de l'homme, M. Jean-Paul Costa, le Président de notre Assemblée, M. Mevlüt Çavuşoğlu, le Président sortant des Délégués des Ministres, l'ambassadeur de Turquie, M. Daryal Batibay, ainsi qu'avec le Secrétaire Général de l'Organisation, M. Thorbjørn Jagland, et le Commissaire aux droits de l'homme, M. Thomas Hammarberg.

5. Le deuxième sujet qui est revenu le plus souvent lors des réunions avec des fonctionnaires de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe a été la nécessité d'assurer un espace commun de protection des droits de l'homme en Europe, au-delà de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, et plus globalement un partenariat renforcé Conseil de l'Europe-Union européenne au sein duquel le Conseil de l'Europe joue pleinement son rôle de référence en matière de droits de l'homme, d'Etat de droit et de démocratie en Europe. J'ai évoqué en particulier l'adhésion de l'Union européenne à d'autres conventions clés du Conseil de l'Europe, ainsi que la nécessité de consolider les synergies pour le suivi de l'application des normes, en particulier dans le contexte de la mise en œuvre du Programme de Stockholm de l'Union européenne. J'ai également souligné la nécessité pour l'Union européenne de promouvoir les instruments clés du Conseil de l'Europe (par exemple les conventions sur la protection des données et sur la cybercriminalité) dans ses relations extérieures, auprès des Etats non membres de l'Union européenne et au-delà des frontières européennes, afin de contribuer à l'établissement d'un modèle européen cohérent et solide sur le continent et sur la scène mondiale.

6. J'ai notamment examiné ces dernières questions de manière approfondie lors d'une réunion avec la Commissaire de l'Union européenne pour les affaires intérieures, Mme Cecilia Malmström, chargée (avec Mme Reding) de la mise en œuvre du Programme de Stockholm, notamment dans les domaines de la lutte contre la corruption, des migrations et de l'asile, ainsi qu'avec le Secrétaire général exécutif du SEAE, M. Pierre Vimont.

7. Le Traité de Lisbonne mettant l'accent sur les questions liées aux droits de l'homme, à l'Etat de droit et à la démocratie dans le cadre de la coopération de l'Union européenne avec les pays voisins, et faisant suite aux événements récents survenus dans le sud de la Méditerranée, j'ai également examiné les nouvelles possibilités pour le Conseil de l'Europe de renforcer son partenariat avec l'Union européenne en ce qui concerne les pays participant aux politiques d'élargissement et de voisinage de l'Union européenne, et notamment [6] ceux du sud de la Méditerranée [7], avec mes interlocuteurs du Parlement européen et avec M. Vimont.

8. Dans le cadre de la préparation de mon rapport, la commission a tenu deux auditions, l'une le 18 novembre 2010 avec Mme Heidi Hautala, alors présidente de la sous-commission des droits de l'homme de la Commission des affaires étrangères du Parlement européen, et l'autre le 23 juin 2011, organisée conjointement avec la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, et la commission des migrations, des réfugiés et de la population, avec la participation de Mme Tonje Meinich, présidente du Groupe de travail informel sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (CDDH-UE), et M. Morten Kjaerum, directeur de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

9. Enfin, en ma qualité de rapporteur sur l'impact du Traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe, j'ai été désignée membre de l'organe informel conjoint Assemblée parlementaire/Parlement européen (APCE/PE) – qui a été créé début 2011 à l'initiative du Parlement européen «afin de coordonner le partage d'informations» et qui s'est réuni à l'origine dans l'optique de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention – et j'ai pu participer à ses deux réunions tenues les 14 mars et 15 juin 2011, respectivement à Bruxelles et à Paris.

---

6. En ce qui concerne le Partenariat oriental, je renvoie ici au rapport établi par mon collègue M. Dariusz Lipiński (Pologne, PPE/DC) sur le Conseil de l'Europe et le Partenariat oriental de l'Union européenne. Dans son projet de note datée du 23 avril 2010 (doc. AS/POL (2010) 17), le rapporteur souligne la nécessité d'une coordination entre les nouvelles initiatives et la coopération existante, et pose plusieurs questions relatives à l'établissement d'une assemblée Euro-NEST.

7. Voir également le rapport préparé à l'intention du Premier ministre français, à sa demande, par le sénateur Denis Badré, «Pour une France mieux impliquée au Conseil de l'Europe», mars 2011.

2. Principaux changements introduits par le Traité de Lisbonne

2.1. D'une manière générale

10. Le Traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1er décembre 2009 à la suite de sa ratification par la République tchèque (dernier Etat membre de l'Union européenne à le ratifier) le 3 novembre 2009. Le traité met fin à l'ancienne structure à trois piliers établie par le Traité de Maastricht, en fusionnant le pilier communautaire et les deux piliers intergouvernementaux de sorte à former une seule et unique Union européenne. Il convient de noter que, bien que le Traité de Lisbonne ait fusionné les trois anciens piliers dans un seul cadre juridique, les compétences dans les différents domaines politiques sont maintenant réparties en trois catégories: les compétences exclusives (pour la plupart dans des domaines qui n'ont pas de rapport direct avec les activités du Conseil de l'Europe), les compétences partagées (par exemple dans le secteur de la politique sociale et dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice) et les compétences complémentaires (par exemple dans les domaines de la culture, de l'éducation, de la jeunesse et du sport). Le Traité de Lisbonne renforce clairement le rôle de l'Union européenne dans les domaines d'activité traditionnels du Conseil de l'Europe que sont la liberté, la sécurité et la justice.

11. L'objectif global du traité est de doter l'Union européenne d'institutions modernes et de méthodes de travail optimisées en vue d'améliorer son efficience, sa responsabilité et sa légitimité démocratiques, ainsi que la cohérence de son action. Le traité place au cœur des politiques de l'Union européenne les valeurs sur lesquelles l'Union se fonde et qu'elle partage avec le Conseil de l'Europe, à savoir le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit. Il vise également à rapprocher l'Europe de ses citoyens et à créer un espace ouvert et sûr pour tous. Parmi les grands changements apportés par le Traité de Lisbonne pour remplir ces objectifs, citons:

– l'octroi de la personnalité juridique à l'Union européenne;

– la création des deux postes clés de président du Conseil européen et de haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité;

– la création d'un Service européen pour l'action extérieure (SEAE);

– la création d'une instance de procureur public de l'Union européenne;

– une utilisation renforcée du vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres et une présidence tournante de dix-huit mois du Conseil des ministres partagée par une troïka d'Etats membres;

– l'extension du mandat du médiateur européen;

– une augmentation des pouvoirs législatifs du Parlement européen;

– un renforcement du rôle des parlements nationaux dans les processus législatifs;

– le lancement de l'Initiative citoyenne européenne, qui donne la possibilité à un million de citoyens européens de présenter des propositions législatives [8];

– l'obligation pour l'Union européenne d'adhérer à la Convention;

– la possibilité pour l'Union européenne d'adhérer à d'autres instruments juridiques internationaux en matière de droits de l'homme, tels que la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, à laquelle l'Union européenne a déjà adhéré en 2010;

– le caractère juridiquement contraignant de la déclaration des droits propre à l'Union européenne, à savoir la Charte des droits fondamentaux;

– la mise en place d'une procédure d'urgence à la Cour de justice de l'Union européenne, qui lui permettra d'agir dans un délai minimal lorsqu'une affaire concerne un individu en détention provisoire;

– une solidarité mutuelle si un Etat membre est victime d'une attaque terroriste ou d'une catastrophe d'origine humaine;

– de nouvelles possibilités dans le domaine de la gestion des effets transfrontaliers de la politique énergétique, de la protection civile et de la lutte contre les menaces sanitaires transfrontalières graves;

– une action commune pour combattre les réseaux criminels se livrant au trafic transfrontalier d'êtres humains;

---

8. Voir à cet égard le rapport de M. Andreas Gross intitulé «La démocratie en Europe: crises et perspectives», Doc. 12279.

– des règles communes pour éviter le phénomène d' *asylum shopping* qui consiste à déposer des demandes d'asile multiples, auprès de différents Etats membres;

– la lutte contre le terrorisme par le gel des avoirs, tout en garantissant l'exercice d'un contrôle juridictionnel complet par la Cour de justice de l'Union européenne.

12. En tant que traité «portant modification», le Traité de Lisbonne n'entend pas remplacer les traités existants. Il consiste en plusieurs modifications du Traité de l'Union européenne (TUE) et du Traité établissant la Communauté européenne, ce dernier ayant été renommé «Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne» (TFUE).

13. Le Premier ministre belge, M. van Rompuy, a été nommé Président du Conseil européen le 19 novembre 2009 pour une durée de deux ans et demi. Son mandat est renouvelable une fois. Son rôle est de promouvoir la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen qu'il préside. Il a également le pouvoir de réunir le Conseil européen si les événements survenant au niveau international l'exigent.

14. La baronne Catherine Ashton, actuelle haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, a aussi été nommée le 19 novembre 2009 par le Conseil européen. Elle est en outre Vice-Présidente de la Commission; sa désignation a donc été approuvée par le Président de la Commission et par le Parlement européen. Elle préside également le Conseil des affaires étrangères. La création de ce poste découle en fait de la fusion des fonctions de commissaire chargé des relations extérieures et de la politique européenne de voisinage et de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune. La haute représentante est assistée par le SEAE, un organe de l'Union européenne fonctionnant de manière autonome, distinct de la Commission et du Secrétariat général du Conseil. Le SEAE, qui est constitué de fonctionnaires de la Commission, du Secrétariat général du Conseil et de diplomates des Etats membres de l'Union européenne, a pour mission de contribuer à bâtir une culture diplomatique commune et à assurer la cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne.

15. Les critiques soutiennent que ce nouveau système est trop lourd et qu'au lieu de rendre l'Union européenne plus efficace, il a créé des procédures inutilement complexes et rendu plus difficiles les relations entre les différentes institutions de l'Union européenne. A ce propos, M. Vimont m'a appris qu'à l'issue de négociations difficiles avec la Commission européenne et le Parlement européen, le SEAE n'est devenu pleinement opérationnel qu'en janvier 2011. Il est donc trop tôt pour évaluer son impact et son efficacité. Il faut également du temps pour trouver les équilibres nécessaires entre les différentes institutions de l'Union européenne, qu'elles soient anciennes ou récentes.

16. Cela dit, comme l'a également souligné M. Vimont, le fait est qu'avec le Traité de Lisbonne, l'Union européenne a acquis, en même temps que la personnalité juridique, un nouveau statut et une voix nouvelle au sein des organisations régionales et internationales, y compris l'Organisation des Nations Unies. Les anciennes délégations de la Commission européenne (environ 130 dans le monde entier) sont devenues des délégations de l'Union européenne sous l'autorité de la haute représentante Catherine Ashton. Récemment, une avancée très importante a été faite sur le plan de la participation de l'Union européenne à l'Assemblée générale de l'ONU avec l'adoption, le 3 mai 2011, d'une résolution qui permet à l'Union européenne de faire des interventions en même temps que les autres grands groupes à l'Assemblée générale et d'être invitée au débat général de l'Assemblée générale. Un autre avantage de ce nouveau système est que l'Union européenne est plus souvent représentée par les mêmes représentants politiques – le Président du Conseil européen, le Président de la Commission, le haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et non par les présidences tournantes des Etats membres – ce qui facilite les relations avec des pays tiers et des partenaires majeurs tels que les Etats-Unis, la Chine ou le Brésil.

17. En ce qui concerne les accords internationaux, dans le contexte de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), le Conseil de l'Union européenne a pour rôle: de décider de l'ouverture de négociations sur la base d'une recommandation soit du haut représentant, si l'accord concerne exclusivement ou principalement la PESC, soit de la Commission dans les autres cas; de désigner le négociateur (non plus la présidence); d'établir les lignes directrices de négociation; d'autoriser la signature et d'adopter la décision de conclure l'accord. Tout au long de la procédure, le Conseil se prononcera à la majorité qualifiée. Toutefois, il interviendra à l'unanimité pour les accords couvrant les domaines où l'unanimité est exigée, pour les accords d'association, pour les accords relatifs à la coopération économique, financière et technique avec les Etats candidats à l'adhésion et pour l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme.

18. Excepté lorsque les accords ont trait exclusivement à la PESC, le consentement du Parlement européen est nécessaire (conformément au Traité de Lisbonne). C'est notamment le cas de l'accord relatif à l'adhésion à la Convention. Dans d'autres cas, la consultation du Parlement suffit. Si l'accord concerné contient à la fois des éléments liés et non liés à la PESC, il est traité selon la procédure relative à son objet principal.

19. Un Etat membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission peuvent demander à la Cour de justice de l'Union européenne un avis sur la compatibilité d'un accord avec les traités existants.

2.2. Aspects institutionnels des relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne

20. Les relations avec le Conseil de l'Europe, comme avec toutes les organisations internationales, sont maintenant placées sous l'autorité globale de la haute représentante Catherine Ashton. L'ambassadrice Pavan-Woolfe (ancienne représentante de la Commission européenne) est devenue chef de la délégation de l'Union européenne auprès du Conseil de l'Europe. La haute représentante Ashton a ouvert la délégation de l'Union européenne auprès du Conseil de l'Europe le 19 janvier 2011. A cette occasion, elle a insisté sur la nécessité que les deux organisations «continuent de se soutenir mutuellement pour renforcer les valeurs communes. L'Europe change: notre coopération doit évoluer. Notre objectif est plus de démocratie, de paix et de prospérité», a-t-elle ajouté.

21. Le Traité de Lisbonne ayant étendu les compétences de l'Union européenne dans les domaines d'activité traditionnels du Conseil de l'Europe que sont la liberté, la sécurité et la justice, elle a également renforcé le rôle que joue l'Union européenne au sein de l'Organisation.

22. La participation de la Commission européenne aux réunions du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et de ses groupes de rapporteurs, sans droit de vote, a été autorisée par décision du Comité des Ministres en décembre 1996. Cette participation est toutefois beaucoup plus active depuis que l'ambassadrice Pavan-Woolfe a pris ses fonctions. Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, c'est elle – en sa qualité de chef de la délégation de l'Union européenne auprès du Conseil de l'Europe – qui s'exprime au nom de l'Union européenne dans les réunions du Comité des Ministres, et non plus le pays qui représente la présidence de l'Union européenne.

23. En ce qui concerne la présence de l'Union européenne au sein des comités directeurs du Conseil de l'Europe, la Commission européenne participait déjà à tous les comités avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en vertu de décisions prises par le Comité des Ministres [9], avec le même statut que celui des Etats observateurs auprès du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire avec le droit de parole mais sans droit de vote. Le Traité de Lisbonne modifie principalement l'étendue de cette participation. Pour être plus précis, l'Union européenne joue un rôle différent selon que la question examinée au sein d'un comité directeur donné relève des compétences exclusives, partagées ou complémentaires de l'Union européenne. Dans le premier cas (compétence exclusive), c'est l'Union européenne qui s'exprime au nom de ses Etats membres. De même, lors de l'élaboration d'une nouvelle convention du Conseil de l'Europe au sein d'un comité directeur, si le thème de la nouvelle convention relève de la compétence exclusive de l'Union européenne, c'est cette dernière qui négociera la nouvelle convention au sein du Conseil de l'Europe au nom des Etats membres de l'Union européenne si un mandat de négociation a été demandé et obtenu par le Conseil européen. Pour citer un exemple récent, une convention sur les droits voisins des sociétés de radiodiffusion est actuellement en cours de préparation au sein du Conseil de l'Europe. Cette question relevant de la compétence exclusive de l'Union européenne, la Commission européenne a demandé au Conseil de l'Union européenne un tel mandat de négociation. La Commission européenne entend également demander sous peu un mandat de négociation pour représenter les Etats membres de l'Union européenne dans les négociations portant sur la révision de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE no 108), les questions abordées par cette convention relevant presque toutes de la compétence exclusive de l'Union européenne.

24. A compter de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et en vertu de son article premier, l'Union européenne succède à la Communauté européenne en tant que partie contractante aux accords, traités ou conventions internationaux, parmi lesquels 11 traités du Conseil de l'Europe.

---

9. Voir Résolution CM/Res(2005)47 du Comité des Ministres. Après l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, l'Union européenne aura le droit de vote au sein du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) pour la négociation des futurs protocoles à la Convention, en tant que partie contractante à cette dernière.

25. Pour le reste, le Traité de Lisbonne ne devrait pas affecter l'objectif global du mémorandum d'accord de 2007, qui oriente et structure actuellement les relations entre les deux organisations et confirme le rôle du Conseil de l'Europe en tant que «référence en matière de droits de l'homme, d'Etat de droit et de démocratie en Europe» [10]. Les modalités de la coopération pourraient cependant être adaptées si nécessaire. Les agents de l'Union européenne avec lesquels je me suis entretenue à Bruxelles et des représentants du Conseil de l'Europe m'ont dit qu'ils considéraient que le mémorandum d'accord de 2007 constituait une base précieuse pour la coopération entre les deux organisations et qu'ils étaient très satisfaits de son fonctionnement dans la pratique. Sa révision n'était donc pas au programme, du moins pour le moment. A ce propos, il est rappelé que celui-ci prévoit que les deux organisations «évalueront régulièrement la mise en œuvre du mémorandum d'accord. A la lumière de cette évaluation, il sera décidé d'un commun accord, au plus tard en 2013, de réviser si nécessaire le mémorandum d'accord en vue d'inclure des priorités nouvelles dans leur coopération».

2.3. Renforcement de la responsabilité démocratique

26. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a considérablement renforcé les pouvoirs législatifs, budgétaires et de désignation du Parlement européen.

27. Un nombre considérable de nouveaux domaines ont été ajoutés à la «procédure législative ordinaire» (ancienne procédure de «codécision») qui fait du Parlement européen un colégislateur, avec le Conseil de l'Union européenne. Ils englobent des domaines d'action clés relevant des compétences du Conseil de l'Europe, comme la liberté, la sécurité et la justice.

28. Comme indiqué précédemment, excepté lorsque les accords sont en lien direct avec la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), le consentement du Parlement européen est nécessaire pour les accords internationaux à conclure par l'Union européenne, y compris l'adhésion à la Convention. Dans le cadre de la PESC, le Parlement européen a le droit d'être informé et consulté par le haut représentant, mais ne joue aucun rôle dans le processus décisionnel. Il peut formuler des recommandations et tenir un débat deux fois par an sur les progrès de la PESC et de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

29. La déclaration sur la responsabilité politique présentée par la haute représentante pour obtenir l'accord du Parlement européen sur la proposition de décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du SEAE en juillet 2010 [11] dispose que, dans ses relations avec le Parlement européen, la haute représentante «prendra pour point de départ les engagements en matière de consultation, d'information et d'établissement de rapports qui ont été pris lors de la précédente législature par l'ancien commissaire chargé des relations extérieures, par l'ancien haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune et par la présidence tournante du Conseil». En particulier, s'agissant de la PESC, la haute représentante «consultera le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de ladite politique, conformément à l'article 36 du TUE».

30. Sur le plan budgétaire, le Traité de Lisbonne confère au Parlement la parité totale avec le Conseil de l'Union européenne pour approuver l'intégralité des dépenses afférentes au budget annuel.

31. Pour ce qui est des pouvoirs de désignation, conformément au Traité de Lisbonne, le Parlement élit le Président de la Commission d'après la candidature proposée par le Conseil européen, en tenant compte du résultat des élections européennes.

32. Lors de mes échanges de vues avec le Parlement européen, les députés, en particulier MM. Brock et Gualtieri, se sont montrés satisfaits du renforcement des pouvoirs du Parlement européen par le Traité de Lisbonne, par la manière dont les dispositions pertinentes ont jusqu'à présent été mises en œuvre dans la pratique, ainsi que par leur position renforcée vis-à-vis du poste nouvellement créé de haut représentant, notamment à la lumière de la déclaration sur la responsabilité politique précédemment citée, déclaration qu'ils considèrent comme un succès considérable. La question des relations entre le Parlement européen post-Traité de Lisbonne et notre Assemblée sera traitée dans un chapitre ultérieur consacré de manière générale au partenariat renforcé entre l'Union européenne post-Traité de Lisbonne et le Conseil de l'Europe. J'y ferai également des propositions pour l'action future dans ce domaine.

---

10. Pour plus de détails, voir le rapport en vue de la 120e session ministérielle sur la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, adopté le 11 mai 2010, document CM(2010)52final.
11. Voir l'annexe à la résolution législative du Parlement européen du 8 juillet 2010.

33. Le Protocole no 1 au Traité de Lisbonne sur le rôle des parlements nationaux des Etats membres de l'Union européenne vise à encourager une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne et à renforcer leur capacité à exprimer leur point de vue sur les projets d'actes législatifs de l'Union européenne, ainsi que sur d'autres questions pouvant présenter pour eux un intérêt particulier. A cette fin, les projets d'actes législatifs adressés au Parlement européen et au Conseil sont également transmis aux parlements nationaux. Les parlements nationaux peuvent adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé concernant la conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité, selon la procédure prévue par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Sauf en cas d'urgence (dont les motifs sont exposés dans l'acte ou la position du Conseil), aucun accord ne peut être constaté sur un projet d'acte législatif pendant huit semaines à compter de la date où il est mis à la disposition des parlements nationaux dans les langues officielles de l'Union.

34. Le Protocole no 1 au Traité de Lisbonne prévoit également que le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union. Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cette conférence promeut, en outre, l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. Elle peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions liées à la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune. Les contributions de la conférence ne lient pas les parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position.

35. Dans sa résolution législative du 8 juillet 2010 sur la proposition de décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du SEAE, le Parlement européen s'est dit résolu à renforcer sa coopération avec les parlements nationaux des Etats membres comme l'impose le traité.

36. Les députés du Parlement européen que j'ai rencontrés ne semblaient pas pleinement satisfaits de la manière dont les dispositions du traité concernant le rôle des parlements nationaux et leurs relations avec le Parlement européen sont mises en œuvre dans la pratique. J'estime qu'en tant qu'organe rassemblant des membres des parlements nationaux de tous les Etats membres de l'Union européenne, notre Assemblée devrait examiner les moyens de faciliter l'application des dispositions précitées, par exemple au cours d'une future conférence européenne des présidents de parlement. L'Assemblée pourrait également organiser avec le Parlement européen des conférences interparlementaires sur des sujets de préoccupation communs.

2.4. Attachement accru aux droits fondamentaux

37. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne fin 2009 a non seulement ouvert la voie à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, mais a également offert à l'Union européenne sa propre déclaration des droits juridiquement contraignante, à savoir la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le Traité de Lisbonne donne ainsi une «nouvelle base juridique à l'Union européenne» [12] et devrait permettre au fil du temps de favoriser un meilleur accès à la justice et une meilleure participation démocratique des citoyens de l'Union européenne.

38. En vertu de l'article 6 du TUE, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a la même valeur juridique que les traités de l'Union européenne. Il convient de noter que ce même article prévoit que les dispositions de la Charte «n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités» [13]. Les dispositions de la Charte sont adressées aux institutions et aux organes de l'Union et aux Etats membres, uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union européenne [14].

39. En conséquence, la Cour de Luxembourg peut se prononcer sur la compatibilité de la législation d'un Etat membre ou d'une institution de l'Union européenne avec la Charte à propos de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. La nature juridiquement contraignante de la Charte implique un contrôle juridictionnel

12. Voir le résumé du rapport annuel de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE «Droits fondamentaux: défis et réalisations en 2010», publié le 15 juin 2011 à l'adresse: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/annual-report-2011-summary_FR.pdf.
13. Voir le document explicatif sur la Charte: www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_en.pdf.
14. Un protocole qui réitère expressément cette limitation a été mis en place pour la République tchèque, la Pologne et le Royaume-Uni.

du respect de la Charte par les institutions de l'Union européenne et par les Etats membres lorsqu'ils agissent dans le domaine du droit de l'Union européenne, ainsi qu'un contrôle accru au sein de l'Union du respect des droits fondamentaux dans la prise de décisions et le travail législatif de l'Union.

40. J'ai discuté de la compétence étendue de la Cour de justice de l'Union européenne lorsque j'ai rencontré son Président, M. Vassilios Skouris, qui a mentionné le fait que, à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, qui étend la compétence de l'Union européenne dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, la Cour a commencé à traiter des affaires civiles et pénales, y compris des affaires de terrorisme. Toutefois, il a rappelé que la Cour n'est pas compétente en matière de politique étrangère et de sécurité, et qu'une adhésion de l'Union européenne à la Convention ne devrait rien changer sur ce point.

41. Depuis la date à laquelle le Traité de Lisbonne a accordé à la Charte des droits fondamentaux le rang de droit primaire de l'Union européenne (1er décembre 2009), celle-ci a été citée dans une trentaine d'arrêts de la Cour de Luxembourg. Par conséquent, comme l'ont souligné les présidents des deux cours – le Président Costa de la Cour de Strasbourg et le Président Skouris de la Cour de Luxembourg – dans une communication commune à la suite de leur réunion du 17 janvier 2011, il importe de veiller à la plus grande cohérence entre la Convention et la Charte dans la mesure où la Charte contient des droits correspondant à ceux garantis par la Convention. Etant donné que la Charte dispose que dans ce cas le sens et la portée des droits de la Convention et de la Charte sont les mêmes, une «interprétation parallèle» des deux textes pourrait s'avérer utile.

42. A compter de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, toutes les institutions de l'Union européenne ont mis en avant et réaffirmé leur attachement aux droits fondamentaux dans leurs domaines de compétence respectifs.

43. Dans sa Résolution du 15 décembre 2010 sur la situation et la mise en œuvre effective des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne (2009) – Aspects institutionnels à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Parlement européen a mis l'accent sur la nécessité de prendre en compte la Charte dans les processus de prise de décision et dans la mise en œuvre de la législation.

44. La Commission européenne a, pour sa part, conclu dans sa communication sur la stratégie pour la mise en œuvre des droits fondamentaux faite à l'automne 2010 que «toutes les composantes d'une politique ambitieuse des droits fondamentaux sont réunies» [15]. Elle a ajouté que l'action de l'Union en matière de droits fondamentaux s'étendait au-delà de ses politiques internes, et que la Charte s'appliquait aussi à l'action extérieure de l'Union. Les représentants de la société civile que j'ai rencontrés à Strasbourg et à Bruxelles ont souligné combien il était important que l'Union européenne, après son adhésion à la Convention, examine des moyens de veiller à ce qu'elle soit comptable de ses actes en matière de droits de l'homme dans son action extérieure, afin d'assurer une cohérence avec la Charte et la Convention [16].

45. En outre, depuis décembre 2009, le Conseil de l'Union européenne dispose d'un nouveau groupe de travail permanent sur «les droits fondamentaux, les droits des citoyens et la libre circulation des personnes» (FREMP). Ce nouveau groupe a pour fonction de traiter les questions liées aux droits fondamentaux et aux droits des citoyens, en particulier les négociations sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, le suivi des rapports de l'Agence des droits fondamentaux et la libre circulation des personnes.

46. Le Traité de Lisbonne a également renforcé le rôle du médiateur européen. Il a en particulier étendu son mandat, qui couvre maintenant toutes les institutions et organes de l'Union européenne, y compris la Cour de justice dans ses fonctions non judiciaires, ainsi que les plaintes sur les dysfonctionnements administratifs en matière de politique étrangère et de sécurité. Le médiateur européen peut donc, par exemple, recevoir des plaintes d'un membre de troupes militaires de l'Union européenne opérant sur décision du Conseil. En outre, l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux énonce le droit juridiquement contraignant à une bonne administration, exigeant que les affaires des citoyens de l'Union européenne soient traitées «impartialement et équitablement». Le médiateur européen, M. Diamandouros, m'a informée que même avant que la Charte ne devienne juridiquement contraignante, il avait toujours pris en compte ses dispositions et celles de la Convention ainsi que la jurisprudence correspondante dans ses décisions, notamment pour préciser les règles et les principes permettant de définir ce qu'est une «bonne» ou une «mauvaise» administration.

15. Voir COM(2010)573 final.
16. Voir également à ce sujet le paragraphe 40 ci-dessus.

47. En ce qui concerne les relations entre le médiateur européen et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, MM. Diamandouros et Hammarberg m'ont tous deux dit qu'ils étaient très satisfaits de leur coopération, en particulier s'agissant de la coordination des médiateurs européens, le premier étant coordinateur des médiateurs des Etats membres de l'Union européenne, et le second coordinateur des médiateurs des Etats membres du Conseil de l'Europe mais non membres de l'Union européenne. Ils ont développé d'excellentes relations de travail, bien qu'informelles. Par exemple, ils ont mené à bien un projet commun de soutien aux institutions du médiateur dans les Balkans. Il m'a semblé que tous deux souhaitaient voir leur coopération développée, en particulier sur toutes les questions liées aux droits fondamentaux.

48. En ce qui concerne l'Agence des droits fondamentaux et ses relations avec le Conseil de l'Europe, l'audition coorganisée en juin 2011 par notre commission, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et la commission des migrations, des réfugiés et de la population, avec la participation du directeur de l'Agence des droits fondamentaux, M. Kjaerum, a mis en évidence le fait que le Traité de Lisbonne n'avait pas réellement eu d'impact sur le travail de l'Agence ou ses relations avec le Conseil de l'Europe. C'est pourquoi je préfère renvoyer aux travaux menés dans ce domaine par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, qui suit régulièrement la question des relations entre le Conseil de l'Europe et l'Agence des droits fondamentaux, et, en particulier, au rapport établi l'année dernière par M. Boriss Cilevičs, qui couvre tous les points pertinents [17].

2.5. Participation accrue des citoyens au sein de l'Union européenne

49. Avec l'initiative citoyenne européenne, le Traité de Lisbonne a introduit une nouvelle forme de participation publique au sein de l'Union européenne [18]. L'article 11(4) du Traité sur l'Union européenne (TUE) dispose que «des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités». L'initiative citoyenne devrait contribuer à sensibiliser davantage les citoyens de l'Union aux aspects importants de l'intégration européenne.

50. Les modalités d'utilisation de ce nouvel instrument de démocratie directe et transnationale figurent dans un règlement du Parlement européen qui a été approuvé par le Conseil de l'Union européenne fin 2010. Le règlement a été officiellement adopté le 14 février 2011. Il prévoit que le million de signatures nécessaires doit venir d'au moins un quart de tous les Etats membres (c'est-à-dire sept Etats membres).

51. D'après ce règlement, les Etats membres de l'Union européenne se doivent de mettre en place des structures et des procédures au niveau national pour faciliter le recueil du million de signatures nécessaires pour lancer une initiative citoyenne.

52. Le médiateur européen, M. Diamandouros, m'a dit qu'il était intervenu dans le processus d'élaboration de la réglementation en question pour veiller à ce que les plaintes relatives à cette initiative (par exemple en ce qui concerne la collecte de signatures) puissent être déposées devant la Cour de justice de l'Union européenne et sa propre institution. Il espérait que les structures et procédures nationales qui seraient établies soient aussi flexibles que possible. L'efficacité et la flexibilité de ce nouveau système ne pourront véritablement être testées que lorsque la première initiative aura été lancée. Le médiateur européen considère par exemple qu'il est important, même si une initiative citoyenne n'entre pas «dans le cadre des attributions de la Commission» et n'est donc pas recevable, que la Commission réponde par des courriers «adaptés au citoyen» et non formalistes, de manière à encourager le dialogue avec les citoyens, ce qui est l'un des principaux objectifs du Traité de Lisbonne.

---

17. Voir la Résolution 1756 (2010), la Recommandation 1935 (2010), le rapport dans le Doc. 12272 et la réponse du Comité des Ministres dans le Doc. 12535. Voir également le discours de M. Kjaerum lors de l'audition jointe au projet de procès-verbal de la réunion de la commission durant la partie de session de juin 2011, document AS/Pol (2011) PV 05.

18. Voir à cet égard le rapport de M. Andreas Gross intitulé «La démocratie en Europe: crises et perspectives», Doc. 12279.

3. Vers un espace commun de protection des droits de l'homme en Europe

3.1. Adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme

3.1.1. Un objectif de longue date pour un renforcement de la protection des individus

53. Il convient de noter que l'entrée en vigueur quasi simultanée du Traité de Lisbonne et du Protocole no 14 à la Convention, qui ont ouvert la voie à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, a marqué une étape importante dans la construction d'une Europe des droits de l'homme.

54. L'adhésion de l'Union européenne à la Convention fait l'objet de discussions depuis plus de trente ans. Notre Assemblée a adopté de nombreuses résolutions et recommandations appelant à cette adhésion, dont les plus récentes sont la Résolution 1610 (2008) et la Recommandation 1834 (2008).

55. Du côté de l'Union européenne, la Résolution sur les aspects institutionnels de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention [19], adoptée par le Parlement européen le 19 mai 2010, exprime un soutien solide en faveur d'une adhésion rapide de l'Union européenne à la Convention et au système global de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe (voir également ci-dessous). La résolution du Parlement européen est un rapport exhaustif dans lequel toutes les grandes questions font l'objet d'une analyse approfondie [20]. Le Parlement européen a également souligné que, dans la mesure où l'adhésion à la Convention ne concerne pas uniquement les institutions européennes mais également les citoyens de l'Union, il doit être consulté et impliqué tout au long du processus de négociation, et qu'il doit être associé et informé immédiatement et complètement à toutes les étapes des négociations, conformément au Traité de Lisbonne. Il a aussi proposé qu'afin de sensibiliser les citoyens à la valeur ajoutée de l'adhésion, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne élaborent des lignes directrices comportant des explications claires de toutes les implications et de toutes les incidences de cette adhésion. Enfin, il a souligné qu'il était important de disposer d'un organe informel afin de coordonner le partage d'informations entre le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

56. Les députés du Parlement européen que j'ai rencontrés à Bruxelles en juin 2010, dont M. Jáuregui Atondo, rapporteur, et M. López Aguilar, président de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, qui a présenté un avis sur le rapport et organisé plusieurs auditions sur le sujet, ainsi que Mme Heidi Hautala, alors présidente de la sous-commission des droits de l'homme de la Commission des affaires étrangères, m'ont indiqué que ledit rapport avait été accueilli favorablement par une vaste majorité de députés européens soutenant globalement l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, ainsi que par Mme Reding, commissaire à la justice, à la liberté et à la sécurité, qui a insisté sur l'importance historique du processus d'adhésion et de ce débat [21]. Au cours des échanges de vues, plusieurs

---

19. Le rapport principal a été préparé par la Commission des affaires constitutionnelles (rapporteur: M. Ramón Jáuregui Atondo, S&D, Espagne) et les avis ont été présentés par la Commission des affaires étrangères (rapporteur: M. Cristian Dan Preda, PPE, Roumanie) et la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (rapporteur: Mme Kinga Gál, PPE, Hongrie).

20. Le Conseil de l'Europe a été associé aux auditions et aux activités liées à l'établissement de ce rapport. Il a été convié à une première réunion de la sous-commission des droits de l'homme du Parlement européen le 22 février 2010, à laquelle a participé l'ambassadeur Frøysnes. Le 2 mars 2010, le Secrétaire Général a pris part à un déjeuner de travail avec les députés européens directement impliqués dans l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, notamment le rapporteur Jáuregui Atondo, le président de la Commission LIBE et ancien ministre espagnol de la Justice, M. López Aguilar, ainsi que les rapporteurs des avis des deux commissions consultées. Le 18 mars 2010, la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen a organisé une audition sur l'adhésion avec plusieurs experts, un représentant de l'Assemblée parlementaire (M. Serhiy Holovaty), un juge de la Cour de Strasbourg (le juge Tulkens) et un juge de la Cour de Luxembourg (le juge Timmermans).

21. La commissaire Reding a également souligné que la Commission partageait les avis exprimés dans le rapport, notamment que l'adhésion de l'Union européenne aux protocoles de la Convention était souhaitable et que le mandat de négociation devait couvrir l'adhésion à tout protocole; qu'il convenait de mettre en place un mécanisme de codéfendeur et que le juge de l'Union européenne devait être sur un pied d'égalité avec les autres juges de la Convention (pas de juge ad hoc). A la fin du débat, la Commissaire a ajouté que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Convention étaient bien trop importantes pour laisser une place aux conflits politiques. Concernant l'élection des juges, la commissaire Reding a indiqué que cette question devait «reposer entre les mains des députés» (c'est-à-dire être examinée par le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire) et ajouté que la Commission était disposée à prêter son concours, si nécessaire. Voir également le discours de la commissaire Reding à la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme qui s'est tenue à Interlaken les 18 et 19 février 2010.

députés européens ont fait observer qu'il convenait d'approfondir certaines questions, telles les relations entre les deux cours européennes. Seuls quelques députés européens ont mis en doute la valeur ajoutée de l'adhésion.

57. Le 11 mai 2011, le Parlement européen a adopté une nouvelle Résolution sur l'Union européenne en tant qu'acteur mondial: son rôle dans les organisations multilatérales, dans laquelle il évoque notamment les relations de l'Union européenne avec le Conseil de l'Europe et réaffirme son soutien en faveur de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention ainsi qu'aux organes ou mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, à savoir le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) [22].

58. Pour résumer à présent les arguments en faveur de l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme, je souhaiterais souligner que cette adhésion est une occasion exceptionnelle d'instaurer un système cohérent de protection des droits de l'homme en Europe, dans le cadre duquel 47 Etats et les institutions de l'Union européenne seront liés par le même ensemble de normes et soumis à l'examen attentif de la même cour des droits de l'homme [23]. S'il est vrai que l'Union européenne est fondée sur le respect des droits fondamentaux – droits dont l'application est garantie par la Cour de justice de l'Union européenne, ainsi que par les juridictions internes des Etats membres de l'Union européenne –, l'adhésion de l'Union européenne à la Convention renforcera la cohérence de la protection judiciaire des droits de l'homme en Europe. Ce système offrira donc aux citoyens une protection contre les actions de l'Union similaire à celle dont ils bénéficient déjà contre les actions de tous ses Etats membres. Il est d'autant plus pertinent à l'heure actuelle qu'avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les Etats membres de l'Union européenne ont transféré d'importants pouvoirs à l'Union. Il est également crucial lorsque la protection accordée par l'Union européenne est inférieure à celle de la Convention.

59. Par ailleurs, l'adhésion permettra un contrôle externe sur l'ordre juridique de l'Union européenne et améliorera par conséquent la crédibilité de l'engagement de celle-ci – aux niveaux interne et externe – en faveur des droits fondamentaux. Dans une situation où la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne devient une «déclaration des droits» interne qui fixe les limites des pouvoirs des institutions de l'Union européenne, le mécanisme de la Convention permettra un contrôle externe des activités de l'Union européenne. L'adhésion contribuera de surcroît au développement harmonieux de la jurisprudence des deux cours européennes, la Cour de justice de l'Union européenne à Luxembourg et la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg, notamment en raison du besoin accru de dialogue et de coopération, et créera ainsi un système intégral au sein duquel les deux cours fonctionneront en harmonie [24].

60. Tous ces arguments en faveur de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme étaient déjà valables avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Ce qui a changé aujourd'hui, c'est que le traité sert de base juridique au lancement des négociations en vue de l'adhésion, tout en faisant de cette adhésion une obligation (voir l'article 6 du Traité de Lisbonne). En outre, le Programme de Stockholm de l'Union européenne appelle à une adhésion «rapide» à la Convention.

61. Du côté du Conseil de l'Europe, l'entrée en vigueur du Protocole no 14, le 1er juin 2010, a fourni la base juridique de l'adhésion (voir l'article 59 de la Convention tel que modifié par le Protocole no 14). Lors de la session ministérielle du 11 mai 2010, les ministres du Conseil de l'Europe ont salué l'engagement de l'Union européenne en faveur de l'adhésion à la Convention et appelé à un achèvement précoce des négociations et à une adhésion rapide. Un an plus tard, dans leur déclaration adoptée lors de la session ministérielle du 11 mai 2011 à Istanbul, M. Ahmet Davutoğlu, Président sortant du Comité des Ministres, et M. Kostyantyn Gryshchenko, Président entrant du Comité des Ministres, ont réaffirmé leur attachement «à la conclusion rapide des négociations sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, parachevant ainsi l'établissement d'un espace cohérent de protection des droits de l'homme à travers l'Europe» et appelé toutes les parties «à conclure dès que possible les travaux sur le projet d'accord d'adhésion».

---

22. Voir également ci-dessous.
23. Voir document CM(2010)52final.
24. Voir également l'intervention de M. Holovaty lors de l'audition sur les aspects institutionnels de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention organisée le 18 mars 2010 par la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen: http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=5379.

3.1.2. Négociations d'adhésion

62. Pour négocier un accord d'adhésion avec le Conseil de l'Europe, le Conseil de l'Union européenne a donné un mandat de négociation à la Commission européenne en juin 2010, et les négociations ont débuté en été 2010.

63. L'adoption d'un mandat de négociation (directives de négociation) par le Conseil de l'Union européenne figurait parmi les priorités de la présidence espagnole. Au sein du Conseil de l'Union européenne, une vaste majorité de pays était favorable à des négociations rapides. D'autres (par exemple le Royaume-Uni et la Pologne) ont toutefois prévenu du fait que les négociations risquaient de prendre du temps et soutenu que la qualité des préparatifs devait primer sur l'urgence. Le fait est que le Conseil de l'Union européenne a adopté les directives de négociation autorisant la Commission à négocier l'accord d'adhésion le 4 juin 2010, c'est-à-dire plus tôt encore que prévu au départ (fin juin).

64. Ce faisant, le Conseil de l'Union européenne a envoyé un signal politique fort de son engagement en faveur d'une adhésion rapide. Bien que le contenu des directives de négociation soit confidentiel, j'ai été informée qu'afin de parvenir rapidement à une décision positive, le Conseil de l'Union européenne a laissé en suspens plusieurs questions juridiques délicates en formulant les directives de manière à permettre une certaine souplesse dans les choix qui seront faits à la fin des négociations.

65. Du côté du Conseil de l'Europe, les Délégués des Ministres ont, le 26 mai 2010, chargé le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) d'élaborer, avant le 30 juin 2011 au plus tard, un instrument juridique exposant les modalités d'adhésion de l'Union européenne à la Convention, y compris sa participation au système de la Convention et, dans ce contexte, d'examiner toute question y afférente. Ils ont invité le Secrétaire Général à s'assurer que ces travaux sont réalisés efficacement en vue de leur prompt achèvement. Le CDDH a élu 14 membres (7 parmi les Etats membres de l'Union européenne et 7 parmi les Etats non membres de l'Union européenne) pour prendre part à un groupe de travail informel sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention (CDDH-UE) avec la Commission européenne, qui a été chargé de mettre en œuvre le mandat ad hoc précité.

66. Le groupe de travail informel CDDH-UE, sous la présidence de Mme Tonje Meinich (Norvège), a tenu au total huit réunions de travail avec la Commission européenne et fait rapport régulièrement au CDDH sur les progrès réalisés et les questions restant à régler. Le groupe a également tenu deux échanges de vues avec des représentants de la société civile, qui ont régulièrement fait part de leurs commentaires sur les documents de travail. Au cours de sa huitième et dernière réunion, du 20 au 24 juin 2011, le groupe a finalisé un projet d'accord d'adhésion et son projet de rapport explicatif, ainsi qu'un nouveau projet de règle à ajouter aux Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables. Les participants siégeaient au sein du groupe de travail en leur qualité d'experts, et non en tant que représentants de leurs Etats respectifs, membres du Conseil de l'Europe. De même, les projets d'instruments élaborés par le groupe n'engagent pas leurs gouvernements respectifs, et les conclusions formulées par ce dernier ne préjugent pas de la discussion au sein du CDDH.

67. A la demande du CDDH, les Délégués des Ministres ont accepté, le 25 mai 2011, de reporter le délai de présentation du projet d'accord d'adhésion au plus tard au 31 décembre 2011, les délégations au sein du CDDH et du Comité des Ministres ayant jugé qu'il était préférable, compte tenu de l'importance de la question, de donner aux délégations suffisamment de temps – c'est-à-dire durant la pause estivale – pour examiner le projet d'accord et son rapport explicatif. Il a été convenu que le CDDH examinerait la version finale de ces documents, à des fins d'adoption, lors d'une réunion extraordinaire qui se tiendra du 11 au 14 octobre 2011.

68. J'ai partagé un déjeuner de travail avec Mme Meinich au début de l'année. Depuis, je m'informe régulièrement de l'état d'avancement des négociations au sein du groupe de travail informel dont les travaux sont confidentiels, mais dont les documents de travail sont diffusés sur son site web, ce qui les rend accessibles à un vaste public. Le 23 juin 2011, Mme Meinich a présenté à l'ensemble de notre commission un compte rendu des progrès accomplis dans le cadre des négociations au sein du groupe.

69. Comme Mme Meinich l'a également indiqué à notre commission, les négociations au sein du groupe de travail ont été menées sans heurts et, pour reprendre les termes du Secrétaire Général, «ont été marquées par un esprit de compréhension mutuelle et une attitude constructive» [25]. Toutefois, bon nombre de questions juridiques complexes n'ont toujours pas trouvé de réponse et toutes les décisions devront au final être prises par les gouvernements et les parlements.

3.1.3. Principales questions abordées au cours des négociations

3.1.3.1. Le champ de l'adhésion de l'Union européenne au système de la Convention

70. Dans sa résolution du 19 mai 2010, le Parlement européen s'est prononcé en faveur d'une adhésion à l'ensemble des protocoles de la Convention «concernant des droits qui correspondent à la Charte des droits fondamentaux, et ceci indépendamment de leur ratification par les Etats membres de l'Union européenne». La deuxième option était l'adhésion de l'Union européenne à tous les protocoles de la Convention, qu'ils aient été ratifiés ou non par l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne et qu'ils concernent ou non «des droits qui correspondent à la Charte des droits fondamentaux» – un critère difficile à appliquer, selon certains de mes interlocuteurs. La troisième option, la plus restrictive, consistait en l'adhésion de l'Union à la Convention et aux seuls protocoles ratifiés par tous les Etats membres de l'Union européenne.

71. Finalement, le projet d'accord d'adhésion propose que, dans un premier temps, l'Union européenne adhérera à la Convention et aux Protocoles nos 1 et 6. L'entrée en vigueur de l'accord d'adhésion aura pour effet simultané de modifier la Convention européenne des droits de l'homme et d'inclure l'Union européenne parmi ses Hautes Parties contractantes, sans que l'Union européenne ait elle aussi à déposer un instrument d'adhésion à la Convention. La même disposition s'applique pour l'adhésion de l'Union européenne aux Protocoles nos 1 et 6. L'adhésion de l'Union européenne à tous les autres protocoles de la Convention sera possible à l'avenir, mais il lui faudra pour cela déposer des instruments d'adhésion distincts.

3.1.3.2. Questions institutionnelles: la participation de l'Union européenne aux organes du Conseil de l'Europe qui exercent des fonctions liées à la Convention

72. Deux questions essentielles sont traitées sous ce titre, à savoir l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme après l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme et la participation de l'Union européenne au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

73. Conformément au principe d'assurer l'adhésion de l'Union européenne sur un pied d'égalité avec les autres Hautes Parties contractantes à la Convention, le juge élu au titre de l'Union européenne devrait participer aux travaux de la Cour européenne des droits de l'homme à égalité avec les autres juges et avoir le même statut et les mêmes attributions que ces derniers.

74. La question de l'élection des juges à la suite de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention fera l'objet d'un rapport spécifique de mon collègue, M. Serhiy Holovaty (Ukraine, ADLE), pour la commission des questions juridiques et des droits de l'homme. Dans l'intervalle, l'organe informel conjoint Assemblée parlementaire/Parlement européen, après deux réunions tenues le 14 mars et le 15 juin, présidées par MM. Christos Pourgourides (Chypre, PPE/DC), président de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée, et Carlo Casini (Italie, PPE), président de la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, a convenu qu'après l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, le Parlement européen serait autorisé à participer aux séances de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et de ses organes compétents lorsque ceux-ci exercent leurs fonctions relatives à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme conformément à l'article 22 de la Convention [26].

75. En particulier, le nombre de représentants du Parlement européen à l'Assemblée parlementaire lorsque celle-ci élit des juges sera égal au nombre maximal de représentants auquel ont droit les Etats membres (actuellement 18). Ce principe a également été intégré au projet d'accord d'adhésion qui prévoit du reste que les modalités de participation des représentants du Parlement européen aux séances de l'Assemblée parlementaire et de ses organes compétents «seront définies par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en coopération avec le Parlement européen».

76. A ce propos, il y a également eu accord au sein de l'organe informel conjoint sur la manière dont les représentants du Parlement européen siégeront et voteront dans les différentes instances de l'Assemblée au cours du processus électoral. Plus précisément, le Parlement européen aura droit à: quatre sièges de

---

25. Voir document SG/Inf(2011)13 du 5 mai 2011, «Conseil de l'Europe: une stratégie pour traduire les valeurs en actes – rapport d'activité du Secrétaire Général Thorbjørn Jagland», présenté à la 121e session du Comité des Ministres à Istanbul, le 11 mai 2011.

26. Voir le carnet de bord de la dernière réunion tel qu'il est reproduit dans le rapport d'avancement des travaux établi par le Bureau en juin 2011, référence de l'Assemblée parlementaire: AS/Bur/AH EP PACE (2011) 04; référence du Parlement européen: 467.248 v01-00 – CM 871223 FR:
http://assembly.coe.int/committee/BUR/2011/BURJointInformalBodyF.pdf.

titulaires et quatre sièges de suppléants au sein de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire, composée de 84 membres, en tant que de besoin; lorsque l'élection de juges sera à l'ordre du jour du Bureau de l'Assemblée, un représentant du Parlement européen participera, avec le droit de vote sur la question; un représentant du Parlement européen (avec un suppléant) sera autorisé à siéger de droit, avec droit de vote, au sein de la sous-commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme (de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme) de l'Assemblée parlementaire.

77. Ces arrangements devront être approuvés en temps utile par l'Assemblée parlementaire et par le Parlement européen, conformément à leurs procédures respectives. Il me semble toutefois extrêmement important qu'en seulement deux réunions, nous soyons parvenus à résoudre une question difficile et techniquement complexe avec nos collègues du Parlement européen dans un esprit de bonne foi et de dialogue constructif.

78. La question de la participation de l'Union européenne – et de son droit de vote – au Comité des Ministres, en particulier lorsque ce dernier exerce sa fonction de contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg, s'est révélée être une des questions les plus difficiles du programme de négociations, d'un point de vue technique, mais aussi politique. Si le principe selon lequel l'Union européenne devrait participer à la surveillance de l'exécution des arrêts (voir article 46 de la Convention) semblait compris par tous les membres du groupe chargé de la négociation, le point qui semblait problématique était celui de l'octroi de droits de vote au sein du Comité des Ministres à une entité non membre du Conseil de l'Europe. S'il est bien connu que, dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts au sein du Comité des Ministres, le vote est plutôt l'exception que la règle, les décisions étant régulièrement adoptées par consensus, certains Etats membres du Conseil de l'Europe semblaient craindre que l'Union européenne et ses Etats membres (au nombre de 28 sur 48 après adhésion) puissent adopter des positions coordonnées en cas de vote («vote en bloc»). La nécessité de trouver des garanties appropriées pour préserver le fonctionnement efficace du système de surveillance de l'exécution des arrêts dans tous les cas a généralement été reconnue au sein du groupe CDDH-UE.

79. Au terme de longues discussions, le projet d'accord d'adhésion reconnaît le droit de l'Union européenne de participer, avec droit de vote, au Comité des Ministres lorsque ce dernier exerce ses fonctions conformément à la Convention. Tel est le cas lorsque le Comité des Ministres prend des décisions dans l'exercice des fonctions qui lui sont expressément conférées par la Convention, et notamment la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour (article 46) et des termes des règlements amiables (article 39) [27], mais également lorsqu'il traite un certain nombre de questions directement liées au fonctionnement du système de la Convention et à sa mise en œuvre mais qui ne sont pas expressément abordées dans la Convention, à savoir: lorsque le Comité des Ministres prend des décisions concernant l'adoption de protocoles à la Convention ou concernant l'adoption ou la mise en œuvre de tout autre instrument ou texte adressé à la Cour ou à toutes les Hautes Parties contractantes à la Convention, ou liées aux fonctions exercées en vertu de la Convention par le Comité des Ministres ou l'Assemblée parlementaire [28].

80. Un ensemble de dispositions figurant dans le projet d'accord d'adhésion lui-même et dans un projet de règle à ajouter aux règles pertinentes du Comité des Ministres régissent le vote lorsque le Comité des Ministres exerce ses fonctions de surveillance des arrêts ou des règlements amiables dans les affaires auxquelles l'Union européenne est partie, pour veiller à ce que les règles de l'Union européenne applicables en matière de coordination de la position de l'Union européenne et de ses Etats membres (y compris la possibilité d'un «vote en bloc») ne compromettent pas l'efficacité de l'exercice, par le Comité des Ministres, de ses fonctions de surveillance au titre des articles 39 et 46 de la Convention. En outre, le projet d'accord d'adhésion indique clairement que, lorsque le Comité des Ministres exerce ses fonctions de surveillance dans des affaires dirigées contre un Etat membre de l'Union européenne, l'Union européenne ne peut pas, pour des raisons liées à son ordre juridique interne, exprimer une position ou exercer son droit de vote. Dans de tels cas, les traités de l'Union européenne n'obligent pas les Etats membres de l'Union à exprimer des positions ou à voter de manière coordonnée. De façon similaire, aucune obligation de ce type ne s'applique aux Etats membres de l'Union européenne dans les affaires dirigées contre un Etat non membre de l'Union, même lorsque l'Union exprime sa position ou exerce son droit de vote dans de telles affaires [29].

---

27. La Convention autorise également le Comité des Ministres à demander des avis consultatifs à la Cour sur des questions juridiques concernant l'interprétation de la Convention et de ses protocoles (article 47) et à réduire le nombre de juges des chambres de la Cour, sur demande de cette dernière (article 26, paragraphe 2).
28. Voir document CDDH-UE(2011)16prov.
29. Ibid.

81. Bien que ces dispositions ajoutent de la complexité à une procédure qui, dans la réalité, a rarement recours au vote (les décisions relatives à l'exécution des arrêts sont normalement prises par consensus au sein du Comité des Ministres), elles limitent le changement à des cas exceptionnels et semblent constituer la seule proposition actuellement à l'examen qui soit en même temps politiquement acceptable et techniquement réalisable.

3.1.3.3. Questions juridiques: le mécanisme de codéfendeur et les relations entre la Cour de Luxembourg et la Cour de Strasbourg

82. L'une des particularités du système juridique de l'Union européenne est le fait que les actes adoptés par les institutions de l'Union européenne peuvent être mis en œuvre par les organes de ses Etats membres et inversement, que les dispositions des traités fondateurs de l'Union européenne adoptés par les Etats membres peuvent être mises en œuvre par les organes de l'Union européenne. Avec l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, une situation unique pour le système de la Convention européenne des droits de l'homme va se créer, dans laquelle un acte juridique peut être adopté par une Haute Partie contractante et mis en œuvre par une autre.

83. Pour tenir dûment compte de la situation spécifique de l'Union européenne en tant qu'entité non étatique dotée d'un ordre juridique autonome qui adhère à la Convention à côté de ses Etats membres, un nouveau mécanisme est introduit afin de permettre à l'Union européenne de devenir codéfendeur dans une procédure contre un ou plusieurs de ses Etats membres et, de manière similaire, de permettre à un ou plusieurs Etats membres de l'Union européenne de devenir codéfendeur(s) dans une procédure contre cette dernière.

84. Les discussions concernant les modalités précises du mécanisme de codéfendeur ont été assez longues et complexes.

85. Pour ma part, j'ai examiné cette question avec plusieurs interlocuteurs du côté de l'Union européenne et du côté du Conseil de l'Europe, ainsi qu'avec des représentants d'organisations non gouvernementales. J'ai noté avec satisfaction que le CDDH-UE avait tenu compte de l'avis des représentants d'associations de citoyens et de groupes œuvrant en faveur des droits de l'homme, lesquels ont été officiellement invités à ses réunions de janvier et de juin 2011 pour une consultation. J'espère que ce dialogue constructif avec les représentants de la société civile se poursuivra tout au long du processus de négociation et que la consultation s'étendra aux discussions qui se tiendront au sein du groupe de travail à Bruxelles (FREMP) sur les ajustements nécessaires à l'ordre juridique de l'Union européenne.

86. Dans leurs communications orales et écrites au CDDH-UE, les ONG ont souligné combien il importait d'éviter de faire peser une charge excessive sur le requérant individuel, qui risque de se retrouver face à plusieurs défendeurs, dont l'Union européenne, afin de préserver le droit de déposer une requête individuelle et le principe de l'égalité des armes. Le mécanisme de codéfendeur ne devrait donc être utilisé que dans des circonstances bien précises. C'est une préoccupation que je partage pleinement et sur laquelle j'ai insisté au cours de mes différentes réunions avec des représentants de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe.

87. Au cours des négociations informelles au sein du CDDH-UE, l'une des formulations proposées prenait soin de limiter le champ d'application du mécanisme de codéfendeur en prévoyant que ce dernier ne s'appliquerait qu'aux affaires «dans lesquelles l'acte ou l'omission à la base de la violation alléguée n'aurait pu être évité par le défendeur qu'en méconnaissant une obligation découlant du droit de l'Union européenne» [30]. Toutefois, les discussions au sein du CDDH-UE ont abouti à des critères plus larges pour l'application de ce mécanisme. Plus précisément, le projet d'accord d'adhésion prévoit actuellement que, lorsqu'une requête est notifiée à un ou plusieurs Etats membres de l'Union européenne, cette dernière peut devenir codéfendeur dans une procédure s'il apparaît que la violation alléguée «met en cause la compatibilité d'une disposition du droit de l'Union européenne avec les droits de la Convention en question, notamment lorsque cette violation n'aurait pu être évitée qu'en méconnaissant une obligation découlant du droit de l'Union européenne» [31]. Cela étant, le projet de rapport explicatif du projet d'accord d'adhésion indique que, sur la base de la jurisprudence pertinente de la Cour, on peut s'attendre à ce que ce mécanisme ne s'applique que dans un nombre limité d'affaires.

---

30. Voir document CDDH-EU(2011)6.

31. De même, dans le cas d'une requête notifiée à l'Union européenne, les Etats membres de l'Union peuvent devenir codéfendeurs s'il apparaît que la violation alléguée notifiée par la Cour met en cause la compatibilité d'une disposition du droit primaire de l'Union européenne avec les droits de la Convention en question, notamment lorsque cette violation n'aurait pu être évitée qu'en méconnaissant une obligation découlant du droit primaire de l'Union.

88. Les représentants de la société civile ont proposé d'étendre les délais d'intervention de tiers lorsque le mécanisme de codéfendeur est activé, afin que les tierces parties disposent de suffisamment de temps et de flexibilité pour intervenir dans des affaires plus complexes. Il sera également essentiel d'assurer aux requérants une aide juridique appropriée dans de telles affaires.

89. D'autres questions complexes ont été celles relatives à l'articulation des relations entre la Cour de justice de l'Union européenne à Luxembourg et la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg après l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, notamment la nécessité de préserver le monopole de la Cour de justice de l'Union européenne pour ce qui est de l'interprétation du droit de l'Union européenne. La situation est toutefois devenue beaucoup plus claire à partir du moment où les présidents des cours, MM. Costa et Skouris, ont publié une communication commune en janvier 2011 dans laquelle ils donnent leurs avis sur la manière dont la question devrait être abordée [32].

90. Il est clair que, dans les affaires où la Cour de Strasbourg devra contrôler la compatibilité avec la Convention des mesures adoptées par les institutions de l'Union européenne, la condition relative à l'épuisement des voies de recours internes obligera les requérants désireux de s'adresser à la Convention à saisir au préalable les juridictions de l'Union européenne. Ainsi, il est garanti que le contrôle exercé par la Cour de Strasbourg sera précédé par le contrôle interne effectué par la Cour de Luxembourg et que la subsidiarité sera respectée.

91. La situation est plus complexe s'agissant des requêtes déposées devant la Cour de Strasbourg contre des lois adoptées par les autorités des Etats membres de l'Union européenne dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne: le requérant devra en premier lieu saisir les juridictions de l'Etat membre concerné, lesquelles peuvent, et dans certains cas, doivent saisir la Cour de Luxembourg d'un renvoi préjudiciel portant sur l'interprétation et/ou la validité des dispositions litigieuses du droit de l'Union européenne. Mais, si, pour une raison quelconque, il n'était pas procédé à un tel renvoi préjudiciel, la Cour de Strasbourg serait appelée à se prononcer sur une requête mettant en cause des dispositions du droit de l'Union européenne sans que la Cour de Luxembourg ait eu l'occasion de contrôler la conformité de ce droit avec les droits fondamentaux garantis par la Charte de l'Union européenne.

92. Dans leur communication commune, les deux présidents estiment indiqué de mettre en place une procédure souple pour veiller à ce que, dans de tels cas – qui devraient être relativement rares –, le principe de subsidiarité puisse être respecté et que la Cour de Luxembourg puisse effectuer un contrôle interne avant que n'intervienne le contrôle externe exercé par la Cour de Strasbourg. Pour éviter que la procédure devant la Cour de Strasbourg ne soit différée de manière déraisonnable, la Cour de Luxembourg pourrait être amenée à statuer en procédure accélérée.

93. Le projet d'accord d'adhésion prévoit expressément que l'Union européenne devra veiller à ce que le jugement de la Cour de Luxembourg soit rendu «rapidement» et que l'intervention préalable de la Cour de Luxembourg n'affectera pas les compétences de la Cour de Strasbourg. Le projet de rapport explicatif ajoute que la Cour de Strasbourg n'est pas liée par le jugement de la Cour de Luxembourg, et que la Cour de justice de l'Union européenne ne se prononcera pas sur l'acte ou l'omission dénoncé par le requérant, mais seulement sur la base juridique de ce dernier dans le droit de l'Union européenne. Il précise également que les parties impliquées – y compris le requérant, qui aura la possibilité d'obtenir une aide juridique – auront la possibilité de formuler des observations dans le cadre de la procédure devant la Cour de Luxembourg. D'après le rapport, l'examen du fond de la requête par la Cour de Strasbourg ne devrait pas reprendre avant que les parties et les éventuels tiers intervenants n'aient été en mesure d'apprécier utilement les éventuelles conséquences à tirer de la décision de la Cour de Luxembourg. En ce qui concerne les délais, le rapport fait observer qu'il existe déjà une procédure accélérée devant la Cour de justice, dans le cadre de laquelle cette dernière peut statuer en six à huit mois.

94. Lorsque j'ai examiné avec les présidents des deux cours les questions relatives à l'intervention préalable de la Cour de Luxembourg dans des affaires impliquant l'Union européenne en qualité de codéfendeur, tous deux se sont félicités de ce que les négociations au sein du CDDH-UE se soient basées sur les positions qu'ils avaient exprimées dans leur communication commune de janvier 2011.

32. Voir la communication commune: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/48ACDFB2-E97D-4503-83FE-5C4569A33C73 /0/2011Communication_CEDHCJUE_FR.pdf.

95. Le président Costa m'a dit également que, selon les résultats d'une étude de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg au cours de ces quinze dernières années, menée par des juristes de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, il n'aurait fallu appliquer le mécanisme de codéfendeur que dans trois affaires et il n'y aurait eu, dans aucune d'entre elles, la nécessité d'une intervention préalable de la Cour de Luxembourg dans le cadre des procédures menées devant la Cour de Strasbourg [33].

3.1.4. Procédure d'adoption de l'accord d'adhésion

96. Une fois que le projet d'accord d'adhésion et son rapport explicatif auront été approuvés par le CDDH en octobre 2011, la procédure en vue de son adoption sera engagée. Cette procédure, régie par le Traité de Lisbonne, est assez complexe et exigeante du côté de l'Union européenne: unanimité au Conseil de l'Union européenne, consentement du Parlement européen, ratification par tous les Etats membres de l'Union.

97. D'après ce qu'ont pu me dire mes interlocuteurs du côté de l'Union européenne, notamment le Président de la Cour de justice et le conseiller juridique de Mme Reding, la Cour de justice de l'Union européenne sera également chargée, par la Commission européenne, de présenter un avis sur l'accord d'adhésion avant que ce dernier ne soit soumis au Conseil de l'Union européenne. Plus particulièrement, il sera demandé à la Cour de Luxembourg d'évaluer les questions de compétence, de base juridique et de compatibilité de l'accord d'adhésion avec le droit primaire de l'Union européenne. Par le passé, la Cour de Luxembourg avait rejeté l'idée de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention au motif qu'il n'y avait pas de base juridique pour une telle adhésion.

98. Il est clair que depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'Union européenne a compétence pour adhérer à la Convention et qu'il existe une base juridique pour une telle adhésion. La principale question que devra, par conséquent, évaluer la Cour de justice sera la compatibilité de l'accord avec le droit primaire de l'Union européenne. Le Président Skouris a insisté notamment sur la nécessité de garantir la compatibilité avec le Protocole no 8 au TUE qui renvoie à l'article 6(2) du Traité concernant l'adhésion de l'Union européenne à la Convention.

99. Du côté du Conseil de l'Europe, le projet d'accord d'adhésion devra être approuvé par le Comité des Ministres après avis de l'Assemblée et de la Cour européenne des droits de l'homme. A terme, il devra être ratifié par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

100. S'il est vrai que la ratification du Traité de Lisbonne et celle du Protocole no 14 à la Convention ont marqué l'engagement politique des Etats membres des deux organisations en faveur de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, il est également clair qu'il faudra un engagement réaffirmé et le soutien actif à la fois de leurs gouvernements et de leurs parlements pour que le processus de ratification nécessaire de l'accord d'adhésion puisse avoir lieu dans un avenir proche et, je le répète, dans l'intérêt de tous les citoyens européens.

3.2. Cohérence des normes du Conseil de l'Europe et du droit de l'Union européenne et cohérence de l'évaluation de leur mise en œuvre par les Etats européens: le Programme de Stockholm

101. Aujourd'hui, la société européenne est confrontée à des défis majeurs, parmi lesquels les menaces transnationales comme le terrorisme international, les atteintes à la vie privée et la cybercriminalité, la traite des êtres humains, etc. Les fléaux plus anciens, comme la torture, la violence à l'égard des femmes, l'exploitation des enfants ou la corruption, prennent eux aussi des dimensions transnationales et exigent une action au niveau paneuropéen. L'Union européenne post-Traité de Lisbonne a acquis des pouvoirs et des compétences nouveaux ou renforcés dans bon nombre de domaines, qui relèvent traditionnellement des compétences du Conseil de l'Europe. Il est donc de plus en plus nécessaire pour les deux organisations de conjuguer leurs efforts pour apporter des réponses adéquates à ces problèmes et assurer un espace commun de protection des droits de l'homme sur tout le continent, en s'appuyant sur leurs valeurs communes et leurs atouts respectifs, au-delà de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention.

102. En particulier, le Traité de Lisbonne renforce la nécessité de veiller à l'harmonie entre les normes du Conseil de l'Europe et le droit de l'Union européenne et d'assurer une évaluation ou un suivi cohérents de la mise en œuvre de ces normes par les Etats européens, tout en évitant les doubles emplois et la lassitude liée au suivi, notamment dans le contexte de la crise économique sans précédent qui frappe aujourd'hui notre continent.

---

33. Voir également note de bas de page 19 dans le projet de rapport explicatif, document CDDH-UE(2011)16prov.

103. Du côté du Conseil de l'Europe, le processus de réforme lancé par le Secrétaire Général vise à «renforcer la pertinence et l'impact (de l'Organisation) sur le plan politique dans les affaires européennes, notamment par un partenariat renforcé avec l'Union européenne, partenariat qui prend appui sur le mémorandum d'accord conclu en 2007 entre les deux organisations» [34]. Ce processus de réforme devrait permettre au Conseil de l'Europe de pleinement jouer un rôle essentiel, en particulier en veillant à ce qu'il existe au niveau paneuropéen une sécurité démocratique – «douce»/«profonde» – et en se réaffirmant en tant que «la référence en matière de droits de l'homme, de l'Etat de droit et de démocratie en Europe» [35].

3.2.1. Cohérence des normes

104. Au cours de mes réunions à Bruxelles, j'ai évoqué la nécessité d'assurer une cohérence entre les normes du Conseil de l'Europe et le droit de l'Union européenne, y compris par l'adhésion de l'Union européenne à des conventions clés du Conseil de l'Europe autres que la Convention européenne des droits de l'homme, qui s'attaquent aux problèmes majeurs précités. En particulier, j'ai recommandé vivement à mes interlocuteurs d'envisager l'adhésion de l'Union européenne aux conventions du Conseil de l'Europe sur la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants; sur la lutte contre la traite des êtres humains; sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels; sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes; sur la protection des données; sur la prévention du terrorisme; sur la corruption; sur la cybercriminalité, ainsi qu'à la Charte sociale européenne révisée. J'ai insisté sur le fait que l'adhésion aux conventions du Conseil de l'Europe garantirait l'application, à l'échelon paneuropéen, de normes minimales communes, contribuant ainsi à la création d'un espace juridique européen commun, avant tout pour le bien des citoyens européens. Cela ne doit pas empêcher l'Union européenne d'aller plus loin et d'assurer des normes plus élevées pour ses membres, car dans la pratique, tout Etat membre du Conseil de l'Europe peut prévoir dans sa législation nationale des normes plus élevées que celles garanties par les conventions de l'Organisation. Mais il faut absolument éviter les doublons et l'abaissement des normes.

105. Le Parlement européen a pour sa part déjà adopté une position claire sur le sujet en indiquant, dans sa résolution du 19 mai 2010, que l'adhésion à la Convention constitue un premier pas essentiel qu'il convient de compléter par l'adhésion de l'Union à d'autres conventions du Conseil de l'Europe telles que la Charte sociale révisée.

106. Les représentants de la Commission ont soutenu que l'adhésion à ces autres conventions du Conseil de l'Europe ne devrait être envisagée qu'après l'achèvement du processus d'adhésion de l'Union européenne à la Convention. Une approche progressive a été retenue du fait du risque de compromettre l'adhésion à la Convention. Le Secrétaire Général exécutif du SEAE, M. Vimont, a évoqué une «approche pragmatique» et l'examen de l'adhésion de l'Union européenne à d'autres conventions du Conseil de l'Europe «au cas par cas». L'adhésion à chaque convention doit être considérée en fonction de son intérêt intrinsèque, après avoir pesé le pour et le contre avec l'aide de la Commission européenne. Mes interlocuteurs du Conseil de l'Union européenne semblaient s'accorder sur le fait que l'adhésion aux autres conventions du Conseil de l'Europe pourrait être envisagée avant l'achèvement de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention.

107. J'ai été particulièrement heureuse d'apprendre à cet égard, lors de ma réunion avec la commissaire Malmström, que l'adhésion de l'Union européenne à d'autres conventions du Conseil de l'Europe était à l'ordre du jour, en particulier l'adhésion à la Convention sur la cybercriminalité (STE no 185). J'ai également noté avec satisfaction que des négociations débuteront bientôt concernant l'adhésion de l'Union européenne à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.

108. De mon point de vue, le Conseil de l'Europe lui-même peut aider l'Union européenne à constituer une vision à long terme, plus stratégique, sur les synergies avec le Conseil de l'Europe et son éventuelle adhésion à d'autres instruments du Conseil de l'Europe, au-delà d'une approche pragmatique ou au cas par cas, en s'appuyant également sur la position favorable adoptée par le Parlement européen à cet égard. Il y a selon moi deux moyens de le faire. Tout d'abord, l'examen des conventions du Conseil de l'Europe, engagé par le Secrétaire Général, devrait permettre d'identifier les moyens de faciliter l'adhésion de l'Union européenne aux

---

34. Voir le document SG/Inf(2011)13 du 5 mai 2011, «Conseil de l'Europe: une stratégie pour traduire les valeurs en actes – rapport d'activité du Secrétaire Général Thorbjørn Jagland», présenté à la 121e session du Comité des Ministres à Istanbul, le 11 mai 2011. Sur la base du rapport du Secrétaire Général, les ministres ont salué le renforcement de la coopération entre le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales, et en particulier le partenariat avec l'Union européenne, dans le cadre de ce processus.

35. Ibid. Voir également le rapport préparé à l'intention du Premier ministre français, sur sa demande, par le sénateur Denis Badré, «Pour une France mieux impliquée au Conseil de l'Europe», mars 2011.

conventions du Conseil de l'Europe [36]. J'espère que ce processus sera bientôt mené à bonne fin, tout en veillant à ce que le système de chaque convention soit préservé en l'état, avec des ajustements mineurs. Deuxièmement, je propose que le Secrétariat du Conseil de l'Europe prépare une liste des implications et avantages concrets de l'adhésion de l'Union européenne aux conventions clés du Conseil de l'Europe, liste que le Secrétaire Général pourrait ensuite présenter aux responsables de l'Union européenne au plus haut niveau politique pour encourager un débat plus vaste sur la multiplication des synergies entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne dans l'intérêt de tous les citoyens européens.

109. Je tiens également à souligner que les dispositions arrêtées dans le cadre de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention concernant la participation de l'Union européenne et ses droits de vote au sein du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourraient faire office de précédent pour l'adhésion future de l'Union à d'autres conventions du Conseil de l'Europe.

110. Au-delà de la question de l'adhésion de l'Union européenne aux conventions du Conseil de l'Europe et pour permettre une évaluation globale des activités de l'Union européenne au regard des normes de droits de l'homme fixées par le Conseil de l'Europe, l'Union européenne devrait en outre assurer des consultations systématiques et ouvertes avec les organes compétents du Conseil de l'Europe, d'un bout à l'autre des processus législatifs de l'Union européenne. Ainsi, dans le domaine de la justice pénale, le Conseil de l'Union européenne s'est engagé à veiller à ce que toutes ses initiatives législatives dans le domaine des droits procéduraux des suspects et des personnes poursuivies dans des procédures pénales «[respectent] les critères de Strasbourg», «[assurent] une mise en œuvre et un respect complets des normes énoncées par la convention» et, le cas échéant, «[développent] les normes existantes ou rend[ent] leur application plus uniforme» [37].

111. En ce qui concerne les initiatives normatives à prendre par l'Union européenne ou le Conseil de l'Europe, tous mes interlocuteurs ont insisté sur la nécessité de consultations préalables entre les deux organisations, à un stade aussi précoce que possible et à un niveau politique plus élevé. Je leur ai confirmé qu'il s'agissait également de la position du Conseil de l'Europe. J'ai souligné qu'il était essentiel, avant de se lancer dans de nouvelles initiatives normatives, que l'Union européenne étudie le fort potentiel et les avantages des conventions du Conseil de l'Europe, qu'elle encourage l'adhésion de ses Etats membres (et d'Etats non membres dans le cadre de ses relations extérieures) à ces instruments et qu'elle-même y adhère, le cas échéant.

112. En réponse à la nécessité de consultations préalables, des contacts réguliers ont été établis, dès la fin de 2009, à la fois au niveau politique et opérationnel entre le Secrétaire Général et des hauts fonctionnaires du Conseil de l'Europe d'une part, et les commissaires Reding et Malmström et leurs cabinets, d'autre part.

113. Faisant suite à des contacts entre le Secrétaire Général et ces commissaires en juin-juillet 2010, des consultations régulières ont lieu, qui couvrent en particulier les questions soulevées dans le Programme de Stockholm et le mémorandum d'accord, telles que: le racisme et la xénophobie, les droits de l'enfant, la justice pénale et la protection des données à caractère personnel, la lutte contre la traite des êtres humains, le terrorisme, la criminalité organisée, la cybercriminalité, le blanchiment d'argent, la corruption et la protection des enfants contre les abus sexuels.

114. Un exemple récent d'entraide réussie entre les deux organisations a été fourni dans le domaine des droits de l'enfant, lorsque le programme du Conseil de l'Europe «Construire une Europe pour et avec les enfants» a soutenu le processus ayant mené à l'élaboration d'une stratégie de l'Union européenne sur les droits de l'enfant.

115. Un autre domaine dans lequel une action coordonnée entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe est nécessaire est celui des migrations et de l'asile. Evoquant l'arrêt *M.S.S. c. Grèce et Belgique* et les événements d'Afrique du Nord ayant conduit à l'arrivée de demandeurs d'asile et de migrants au sud de l'Europe, j'ai posé la question de la nécessité d'une action coordonnée en la matière lors de ma réunion avec la commissaire Malmström [38]. J'ai indiqué en particulier que la coopération Conseil de l'Europe/Union européenne devrait se concentrer sur: l'élaboration de normes minimales communes sur la protection des droits des migrants (par exemple en ce qui concerne les conditions de détention des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile); l'assistance aux Etats membres (à la fois les Etats membres de l'Union européenne

---

36. Voir SG/Inf(2011)2 Final, «Schéma sur le passage en revue des conventions».
37. Voir l'introduction de la «Feuille de route en vue de renforcer la protection des suspects et des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales», Conseil de l'Union européenne, 1er juillet 2009, 11457/09, reprise par le Programme de Stockholm.
38. Voir également document AS/Mig/Inf (2011) 09.

et les Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres de l'Union européenne) en vue de renforcer leurs capacités pour répondre à ces défis de manière adéquate, avec efficacité et dans le respect plein et entier des normes européennes en matière de droits de l'homme, ainsi que la contribution des organes de suivi du Conseil de l'Europe, tels que l'ECRI, le CPT et le Comité européen des Droits sociaux aux initiatives de l'Union européenne pour améliorer le règlement Dublin II. Il convient de noter à cet égard l'absence de suivi des droits de l'homme au niveau de l'Union européenne en ce qui concerne les opérations de contrôle aux frontières menées par les Etats membres de l'Union européenne et les opérations Frontex.

116. En outre, la poursuite du processus engagé par la conférence de haut niveau du Conseil de l'Europe sur les questions rom, tenue à Strasbourg en octobre 2010, a déjà donné une nouvelle occasion de travailler en étroite coopération avec l'Union européenne dans ce domaine, par exemple au moyen d'une action commune pour le renforcement des capacités au niveau local (médiateurs roms, promotion et diffusion des bonnes pratiques, etc.) – et ce d'autant plus que ces questions ont suscité de vives préoccupations dans plusieurs Etats membres de l'Union européenne et attisé les tensions entre ces Etats et les institutions de l'Union européenne.

117. Afin de renforcer davantage les questions prioritaires pour la coopération et faciliter un flux réciproque d'informations, les discussions entre le Secrétariat du Conseil de l'Europe et les directions générales Justice et Affaires intérieures de la Commission européenne ont donné lieu à un accord visant à établir un mécanisme d'information mutuel (MIM), composé de fonctionnaires de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. Des réunions de ce mécanisme tenues à intervalles réguliers permettraient de fournir des informations sur les initiatives normatives et pourraient, au besoin aboutir à des consultations d'experts bilatérales entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

3.2.2. Cohérence du suivi de la mise en œuvre des normes

118. Le Traité de Lisbonne permet à l'Union européenne (le Conseil en collaboration avec la Commission) de procéder à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre, par les autorités des Etats membres, des politiques de l'Union dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice, en particulier afin de favoriser la pleine application du principe de reconnaissance mutuelle.

119. Conformément au Traité de Lisbonne, le Programme de Stockholm intitulé «Une Europe ouverte et sûre qui se met au service des citoyens et les protège», adopté par l'Union européenne en décembre 2009 pour énoncer le programme de priorités de l'Union européenne pour la période 2010-2014, accorde une importance particulière à l'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union dans ces domaines. A cet égard, le Conseil européen estime que «si les doubles emplois avec d'autres mécanismes d'évaluation devraient être évités, il convient néanmoins de viser à mettre en œuvre des synergies et une coopération, notamment eu égard aux travaux menés par le Conseil de l'Europe. L'Union devrait participer activement et contribuer aux travaux des organes de suivi du Conseil de l'Europe».

120. Dans ce contexte, durant toutes mes réunions depuis l'année dernière, j'ai également souligné la nécessité de renforcer les synergies entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe en matière de suivi de l'application des normes dans le cadre de la mise en œuvre du Programme de Stockholm de l'Union européenne. Les organes de suivi du Conseil de l'Europe, tels que la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), qui évalue les systèmes judiciaires des Etats membres du Conseil de l'Europe *,* et le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), bénéficient d'une riche expérience dans leurs domaines de compétence respectifs et constituent un acquis pour l'Europe dans son ensemble. Ils peuvent donc apporter une contribution effective au processus d'évaluation que l'Union européenne viendrait à établir dans le cadre de son Programme de Stockholm [39].

121. Outre la CEPEJ et le GRECO, le Conseil de l'Europe compte plusieurs autres instances de suivi qui se consacrent aux questions liées à la justice et aux affaires intérieures – questions pour lesquelles l'Union européenne dispose désormais de compétences élargies. Il convient d'encourager un renforcement des synergies avec ces instances, et en particulier: le Comité européen des Droits sociaux (CEDS), dont les travaux portent notamment sur des droits économiques et sociaux minimaux pour les migrants et les demandeurs d'asile et sur la situation des Roms; le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, qui surveille les conditions de détention de migrants en situation irrégulière et d'étrangers faisant l'objet de mesures d'expulsion; la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), dont les activités concernent les politiques d'intégration, le racisme et le discours de haine; le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), instance indépendante de

39. Voir document CM(2010)52final.

lutte contre la traite des êtres humains, établie au titre de la convention du Conseil de l'Europe sur le sujet, dont les travaux concernent les besoins spéciaux et les droits des victimes de la traite; et MONEYVAL, qui se consacre à la lutte contre le blanchiment de capitaux. J'ai souligné que l'adhésion de l'Union européenne aux mécanismes de suivi existants du Conseil de l'Europe devrait être envisagée avant de se lancer dans la création de nouveaux mécanismes, afin d'éviter les doublons et ainsi les risques d'incohérence, de divergence des résultats, de «forum shopping» et de faible impact. Bien entendu, il convient également d'encourager un renforcement des synergies avec le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

122. Ici encore, à l'exception du GRECO, j'ai trouvé dans le Parlement européen un partenaire solide qui, dans sa résolution du 19 mai 2010, a appelé clairement à l'adhésion de l'Union européenne à des instances du Conseil de l'Europe telles que le CPT, l'ECRI et la CEPEJ, ainsi qu'au renforcement de la coopération entre les institutions de l'Union européenne et les instances spécialisées du Conseil de l'Europe. Les députés européens que j'ai rencontrés à Bruxelles ont réaffirmé cette position. Dans sa résolution encore plus récente du 11 mai 2011, le Parlement européen a souligné que, pour accroître son efficacité dans le domaine des droits de l'homme au niveau paneuropéen, l'Union européenne devrait adhérer à des organes du Conseil de l'Europe, comme le CPT, l'ECRI et la CEPEJ. On ne peut que se réjouir de cette position.

123. Pour ce qui concerne plus précisément le GRECO et la lutte contre la corruption, l'adhésion de l'Union européenne au GRECO est envisagée dans le Programme de Stockholm. Le programme invite la Commission «à mettre au point des indicateurs, sur la base des systèmes existants et de critères communs, pour mesurer l'effet des mesures de lutte contre la corruption, en particulier dans les domaines relevant de l'acquis (marchés publics, contrôle financier, etc.), et à élaborer une politique globale de lutte contre la corruption, en étroite coopération avec le GRECO». Il invite également la Commission à présenter en 2010 «un rapport sur les modalités d'adhésion de l'Union européenne au GRECO». Des consultations intensives entre des représentants du GRECO et des représentants de la Commission et du Conseil de l'Union européenne ont eu lieu depuis l'année dernière.

124. Lorsque j'ai rencontré la commissaire Malmström en avril 2011 et après avoir consulté des fonctionnaires du Conseil de l'Europe travaillant pour le GRECO, j'ai insisté sur le fait que la pleine adhésion de l'Union européenne au GRECO et une évaluation des institutions de l'Union par le GRECO devraient rester l'objectif ultime de la coopération dans ce domaine, ce qui devrait figurer dans tout accord de participation. En attendant l'adhésion de l'Union, la participation accrue de l'Union européenne aux travaux du GRECO devrait être visée dès que possible, notamment la participation de représentants de l'Union européenne à l'évaluation des Etats membres du GRECO. A titre de réciprocité, le GRECO devrait pouvoir participer au mécanisme de suivi de la lutte contre la corruption qui sera mis en place par l'Union.

125. J'ai été particulièrement heureuse d'apprendre, de la part de la commissaire Malmström, l'existence d'une forte volonté politique au sein de l'Union européenne d'éviter des doubles emplois avec les structures du Conseil de l'Europe et d'utiliser les mécanismes de suivi existants de ce dernier, dans la mesure du possible, notamment le GRECO pour ce qui est de la lutte contre la corruption.

126. Deux mois plus tard, après avoir analysé les modalités possibles de la participation de l'Union européenne au GRECO et considérant que le GRECO est l'instrument le plus complet qui soit pertinent pour l'Union européenne, car tous les Etats membres de l'Union européenne y participent, la Commission a décidé de demander au Conseil de l'Union européenne l'autorisation d'engager des négociations sur ce point. Dans sa communication du 6 juin 2011 sur la lutte contre la corruption dans l'Union européenne [40], la Commission affirme que, par l'intermédiaire du GRECO, «le Conseil de l'Europe contribue à assurer l'application de normes minimales dans l'espace juridique paneuropéen» et demande aux Etats membres de l'Union européenne d'appuyer la candidature de l'Union européenne au GRECO, au sein du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

127. La Commission a proposé de compléter la participation de l'Union européenne au GRECO par la mise en place d'un rapport anticorruption dans l'Union. Dans sa communication, la Commission affirme que la participation de l'Union au GRECO permettrait la création de synergies entre les deux mécanismes. Le GRECO pourrait notamment contribuer au mécanisme de suivi de l'Union européenne en fournissant des analyses comparées de ses rapports de conformité et d'évaluation existants sur les Etats membres de l'Union européenne et en indiquant les principales recommandations exigeant un suivi supplémentaire. Le GRECO

40. Voir COM(2011)308 final. Voir également COM(2011)307 sur les modalités de participation de l'Union européenne au GRECO.

contribuerait ainsi à la définition d'indicateurs et de critères communs en matière de lutte contre la corruption. Ses conclusions serviraient de base à la Commission pour établir sa propre évaluation des efforts des Etats membres de l'Union européenne dans ce domaine.

128. Il est à espérer que ces développements positifs aboutiront à la pleine adhésion de l'Union européenne au GRECO. Ils devraient également faciliter la création de synergies appropriées entre d'autres mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe et tout nouveau mécanisme d'évaluation que l'Union européenne mettra en place dans d'autres domaines relevant des compétences des deux organisations.

129. Il est également important, à mon avis, que l'Union européenne travaille davantage en concertation avec le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe pour ce qui est de la mise en œuvre des normes applicables en matière de droits de l'homme, non seulement par les Etats non membres de l'Union européenne dans le cadre de ses politiques d'élargissement et de voisinage, mais également par ses propres Etats membres. Dans sa résolution du 19 mai 2011, le Parlement européen s'est prononcé en faveur d'un tel renforcement des échanges et de la coopération avec le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

130. Pour conclure, tout en saluant les mesures déjà prises en ce sens et les développements en cours, j'estime que le rôle du Conseil de l'Europe en tant que «référence en matière de droits de l'homme, d'Etat de droit et de démocratie en Europe» doit encore être développé et pleinement et véritablement reconnu par toutes les institutions de l'Union européenne, et ce pour le bien de tous les citoyens européens. S'appuyant sur le mémorandum d'accord de 2007 entre les deux organisations, le Traité de Lisbonne et les perspectives offertes par la réforme en cours du Conseil de l'Europe, le partenariat récemment renforcé entre les deux organisations devrait être encore consolidé et la coordination systématique des politiques davantage développée à tous les niveaux.

4. Vers un partenariat renforcé entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne

131. Le Traité de Lisbonne a également permis à l'Union européenne de renforcer la mise en œuvre de sa politique étrangère: la coopération avec les pays voisins a été étendue de manière à couvrir plus efficacement et de manière intégrée l'éventail complet des aspects qu'englobe cette politique, et notamment les questions liées aux droits de l'homme, à l'Etat de droit et à la démocratie, ce qui a ouvert de nouvelles possibilités de renforcement de la coopération avec le Conseil de l'Europe sur ces points également. Cela est d'autant plus vrai que les politiques d'élargissement et de voisinage de l'Union européenne s'appliquent à des pays qui soit sont membres à part entière du Conseil de l'Europe et bénéficient des procédures de conseil et de suivi de ce dernier, soit font partie de son voisinage et ont donc adhéré – ou sont susceptibles d'adhérer – à des conventions ou accords partiels ouverts de l'Organisation, comme la Commission de Venise et le Centre Nord-Sud, et dont les parlements ont obtenu – ou sont susceptibles d'obtenir – le statut de Partenaire pour la démocratie auprès de notre Assemblée.

132. Les événements récents survenus dans le sud de la Méditerranée ont donné un regain d'actualité au développement d'une nouvelle politique du Conseil de l'Europe en faveur de ses régions voisines proposant une coopération basée sur la demande avec les pays concernés. Le statut de Partenaire pour la démocratie créé par l'Assemblée à l'intention des parlements de ces régions est un élément important de cette politique. Notre Assemblée a octroyé ce statut au Parlement du Maroc le 21 juin 2011, tandis qu'une demande du Conseil national palestinien est en cours d'examen. Il n'est pas exclu que d'autres parlements des régions voisines suivent, par exemple la Tunisie dès lors que les conditions exigées seront remplies.

133. Ces mêmes événements dans le sud de la Méditerranée ont également relancé le processus de révision de la politique européenne de voisinage de l'Union européenne (PEV) engagé depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et en particulier à partir de l'été 2010. Cette question a récemment fait l'objet de deux communications conjointes de la Commission européenne et de la haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité [41] qui proposent une «nouvelle approche de la PEV», laquelle doit être «définie sur la base d'une responsabilité mutuelle et d'un d'attachement commun aux valeurs universelles des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit» [42]. Aux termes de la communication du 25 mai 2011 intitulée «Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation», «l'Union européenne doit relever les défis historiques auxquels son voisinage est confronté». La communication insiste également sur le fait que la «coordination entre l'Union européenne, ses Etats membres et les grands partenaires internationaux est cruciale et peut être améliorée»; elle ajoute qu'une

41. Voir COM(2011)200 du 8 mars 2011 et COM(2011)303 du 25 mai 2011.
42. Voir COM(2011)303.

«coopération accrue avec le Conseil de l'Europe pourrait également contribuer à promouvoir le respect [des engagements dans le domaine des droits de l'homme] [43]». Il convient de noter que la Commission européenne et la haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, dans leur communication conjointe du 8 mars 2011, ont proposé «un Partenariat pour la démocratie et une Prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée» [44] à l'intention des pays pour les parlements desquels notre propre Assemblée a créé un statut de «Partenariat pour la démocratie» en 2009.

134. Si la tenue de consultations régulières au niveau opérationnel entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe concernant les pays candidats et candidats potentiels à l'adhésion à l'Union européenne est une pratique déjà ancienne, récemment, des contacts réguliers ont été établis à un niveau politique élevé, en particulier entre le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et le commissaire européen à l'élargissement et à la politique européenne de voisinage, M. Stefan Füle. Ce dernier s'est également exprimé devant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en juillet 2011 [45]. Des contacts intensifiés à haut niveau ont également été établis avec la haute représentante Catherine Ashton et des hauts fonctionnaires du nouveau SEAS.

135. J'ai, pour ma part, discuté des possibilités de coopération accrue entre les deux organisations dans le cadre d'une PEV révisée dans mes échanges de vues avec des députés européens, ainsi que plus récemment au cours de mon entretien avec M. Vimont. Lors de mes réunions, j'ai insisté sur la nécessité pour l'Union européenne de tirer un meilleur parti de l'expertise et du rôle de conseil et de référence du Conseil de l'Europe dans le contexte de ses politiques d'élargissement et de voisinage.

136. Lorsque j'ai présenté plus en détail la valeur ajoutée du nouveau statut de Partenaire pour la démocratie, conçu pour les parlements des régions voisines du Conseil de l'Europe, j'ai souligné en particulier que ce nouveau statut, en tant qu'outil parlementaire, offre des critères concrets et prévoit un mécanisme de suivi/d'évaluation (à mener par la commission des questions politiques pour le compte de l'Assemblée). Il est donc considéré comme le début et non comme la fin du processus.

137. M. Vimont a confirmé le grand intérêt de l'Union européenne pour le statut nouvellement créé de Partenaire pour la démocratie, car ce dernier propose des critères concrets et un suivi politique qui correspondent à l'approche «more for more» de l'Union européenne, c'est-à-dire le fait que dans le cadre de sa coopération avec les pays voisins, notamment dans le sud de la Méditerranée, l'Union européenne souhaite relier assistance accrue et progrès dans la transformation démocratique. Pour lui, si l'on ne peut guère parler de vision à long terme ou de stratégie de l'Union européenne en matière de coopération avec le Conseil de l'Europe dans le cadre de la politique de voisinage de l'Union européenne, il semble y avoir un terrain favorable pour renforcer la coopération pratique, à nouveau sur la base d'une approche pragmatique. M. Vimont a cité le Partenariat oriental en tant que modèle pour le développement de la coopération dans le sud de la Méditerranée et évoqué, parmi les institutions compétentes du Conseil de l'Europe, le rôle particulièrement important de la Commission de Venise compte tenu de son expérience en matière d'assistance aux pays dans le cadre des réformes constitutionnelles. Plutôt que de reproduire les activités de la Commission de Venise ou d'essayer de réinventer la roue, l'Union européenne a largement renforcé sa coopération avec cette instance et continuera à le faire.

138. Par ailleurs, les programmes conjoints entre le Conseil de l'Europe et la Commission européenne, financés en grande partie par l'Union européenne, restent un outil sans équivalent pour soutenir le programme de réforme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ou les pays de ses régions voisines et promouvoir la démocratie et le respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit dans les pays concernés. Je considère qu'en cette période post-Traité de Lisbonne et dans le cadre du partenariat actuellement renforcé entre les deux organisations, ces programmes conjoints et, plus généralement, les actions conjointes, doivent être développés davantage, notamment par un partenariat financier plus stable avec le Conseil de l'Europe (financement par «lignes de crédit») qui permettrait un renforcement de la coopération stratégique et une planification conjointe à long terme.

---

43. Ibid. Voir aussi les propositions du Secrétaire Général pour une politique de voisinage du Conseil de l'Europe dans le document SG/Inf(2011)13 du 5 mai 2011, «Conseil de l'Europe: une stratégie pour traduire les valeurs en actes – rapport d'activité du Secrétaire Général Thorbjørn Jagland», présenté à la 121e session du Comité des Ministres à Istanbul, le 11 mai 2011.

44. Voir COM(2011)200.

45. Dans le cadre du Partenariat oriental de l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et la Commission européenne ont signé en décembre 2010 l'ouverture d'une ligne de crédit d'un montant de 4 millions d'euros permettant au Conseil de l'Europe de mettre en œuvre des activités multilatérales avec tous les pays partenaires dans le domaine des normes électorales, du soutien à la justice, de la cybercriminalité et de la lutte contre la corruption.

139. Pour sa part, l'Assemblée a renforcé sa coopération avec le Parlement européen à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, au titre duquel le Parlement européen est devenu colégislateur avec le Conseil de l'Union européenne dans un certain nombre de domaines d'action clés qui relèvent de la compétence du Conseil de l'Europe.

140. Pour plus de précisions sur l'état actuel des relations, on se référera à un document [46] préparé récemment à l'attention du Bureau de l'Assemblée. Pour citer quelques exemples récents, permettez-moi de rappeler que l'organe informel conjoint, créé début 2011 à l'initiative du Parlement européen «afin de coordonner le partage d'informations», a réussi en seulement deux réunions à résoudre des questions difficiles et techniquement complexes liées à la participation du Parlement européen à l'élection des juges après l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, dans un esprit de bonne foi et de dialogue constructif. Les contacts plus fréquents avec le Parlement européen ont abouti en novembre 2010 à un échange de vues fructueux entre notre commission et Mme Heidi Hautala, alors présidente de la sous-commission des droits de l'homme de la Commission des affaires étrangères du Parlement européen, et à la participation de plusieurs membres de l'Assemblée à des réunions ou des auditions organisées par la sous-commission. Le Comité des présidents de l'Assemblée parlementaire rencontrera la Conférence des présidents du Parlement européen le 22 septembre 2011.

141. Lors de mes entretiens avec des députés au Parlement européen, en particulier MM. Brock et Gualtieri ainsi que Mme Hautala, j'ai également discuté des possibilités d'accroître la coopération entre notre Assemblée et le Parlement européen en ce qui concerne les pays participant à la PEV, un grand nombre de thèmes d'intérêt commun figurant dans nos programmes de travail respectifs, notamment la situation dans certains pays du Partenariat oriental – comme le Bélarus – ou du sud de la Méditerranée. A nouveau, les députés ont manifesté un vif intérêt pour le statut de Partenaire pour la démocratie créé par notre Assemblée à l'intention des parlements des régions voisines du Conseil de l'Europe, ainsi que pour la procédure de suivi ou de dialogue postsuivi avec les Etats membres du Conseil de l'Europe qui prennent part aux politiques d'élargissement ou de voisinage de l'Union européenne.

142. A la suite aussi de mes discussions avec des députés européens et avec mes collègues au sein de l'Assemblée, je propose que l'Assemblée développe encore ses relations avec le Parlement européen, en s'appuyant sur l'accord du 28 novembre 2007 relatif au renforcement de la coopération entre l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Parlement européen, notamment:

– en renforçant la pratique d'organiser régulièrement des réunions entre, d'une part, leurs présidents respectifs et, d'autre part, son Comité des présidents et la Conférence des présidents du Parlement européen sur la base d'un ordre du jour précis;

– en poursuivant les travaux de leur organe informel conjoint – qui a été créé à l'initiative du Parlement européen pour améliorer l'échange d'informations entre les deux institutions et s'est, à l'origine, réuni dans l'optique de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention – de manière à examiner, dans une composition variant selon les besoins, d'autres questions d'actualité présentant un intérêt commun;

– en développant les échanges de vues et d'informations ainsi que les activités communes entre les membres de l'Assemblée et du Parlement européen au niveau des commissions, et en organisant des réunions régulières entre les présidents des commissions concernées des deux institutions;

– en étudiant les moyens de contribuer à la consolidation effective des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux des Etats membres de l'Union européenne, en sa qualité d'organe rassemblant les membres de tous ces parlements;

– en organisant avec le Parlement européen des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers d'intérêt commun;

– en renforçant la coopération dans le cadre des missions conjointes d'observation des élections.

143. Je considère également qu'après l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, la participation de représentants du Parlement européen aux séances de l'Assemblée parlementaire et de ses organes concernés lorsqu'ils exercent leurs fonctions relatives à l'élection des juges à la Cour de Strasbourg créera des opportunités concrètes de multiplication des contacts entre les membres de l'Assemblée et les députés européens. Dans ce contexte, les groupes politiques de l'Assemblée pourront également jouer un rôle particulier en cherchant des moyens de faciliter les contacts avec les députés européens de leurs groupes politiques respectifs.

---

46. Voir le document AS/Bur (2011) 12 rev sur les relations entre le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 2011.

144. Dernier point, mais non le moindre, je propose que les gouvernements et les parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que l'Union européenne et les organisations de la société civile, promeuvent la visibilité du partenariat renforcé entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne en cette période post-Traité de Lisbonne, et sensibilisent l'opinion publique à la nécessité de consolider encore ce partenariat dans l'intérêt de tous les citoyens européens. Pour ce faire, les parlements des Etats membres de l'Union européenne pourraient notamment tenir des débats réguliers sur des questions liées aux relations entre les deux organisations, en particulier entre l'Assemblée et le Parlement européen, et à adresser des questions parlementaires au gouvernement [47].

145. Le Bureau de liaison du Conseil de l'Europe avec l'Union européenne (Bureau de Bruxelles) joue quant à lui un rôle de plus en plus important en matière de promotion de la visibilité des relations Conseil de l'Europe-Union européenne: il fait régulièrement rapport sur la coopération entre les deux organisations, facilite les contacts opérationnels et à haut niveau, et présente régulièrement les organes et activités du Conseil de l'Europe aux institutions de l'Union européenne et à la presse. J'espère que le potentiel de ce bureau sera davantage développé dans un proche avenir.

5. Conclusions

146. Comme le montre clairement ce rapport, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a ouvert de nouvelles perspectives de renforcement du partenariat entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, sur la base de l'acquis et des atouts propres à chacune des organisations. De mon point de vue, un tel partenariat devrait viser à garantir la cohérence entre, d'une part, le projet paneuropéen soutenu par le Conseil de l'Europe et, d'autre part, le processus d'intégration lancé par l'Union européenne. Il devrait aboutir à terme à la création d'un espace commun de protection des droits de l'homme sur l'ensemble du continent, dans l'intérêt de tous les citoyens européens.

147. De nombreuses mesures allant dans le bon sens ont été prises récemment, parmi lesquelles:

– les négociations d'adhésion de l'Union européenne à la Convention, objectif de longue date qui aboutira à la création d'un espace commun de protection des droits de l'homme en Europe, qui ont progressé régulièrement et ont abouti à un projet d'accord d'adhésion;

– l'organe informel conjoint Assemblée parlementaire/Parlement européen, créé début 2011 à l'initiative du Parlement européen «afin de coordonner le partage d'informations», qui a réussi en seulement deux réunions à résoudre des questions difficiles et techniquement complexes liées à la participation du Parlement européen à l'élection des juges après l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, dans un esprit de bonne foi et de dialogue constructif;

– les contacts plus fréquents avec le Parlement européen qui ont conduit à un échange de vue fructueux avec Mme Heidi Hautala, alors présidente de la sous-commission des droits de l'homme de la Commission des affaires étrangères du Parlement européen, ainsi qu'à la participation de plusieurs membres de l'Assemblée à des réunions ou des auditions organisées par la sous-commission;

– l'intensification des contacts à haut niveau entre le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et les commissaires de l'Union européenne ainsi que la haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité qui a amélioré la coordination des politiques;

– les récents événements survenus dans les pays du sud de la Méditerranée qui ont ouvert de nouvelles perspectives en matière de développement de la coopération entre les deux organisations, dans le cadre d'une politique européenne de voisinage révisée du côté de l'Union européenne, et d'une nouvelle politique de voisinage du côté du Conseil de l'Europe, politique dont le statut de Partenaire pour la démocratie auprès de notre Assemblée est un élément essentiel. L'Union européenne a proposé en mars 2011 un Partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée» aux pays du sud de la Méditerranée, tandis que notre Assemblée avait créé en 2009 déjà le statut de Partenaire pour la démocratie à l'intention des parlements des pays de la même région. Notre Assemblée a octroyé ce statut pour la première fois en juin 2011 au Parlement du Maroc et une demande émanant du Conseil national palestinien est en cours d'examen [48];

47. A ce propos, on peut citer comme exemple récent le rapport sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne préparé à l'intention du Premier ministre français, sur sa demande, par le sénateur Denis Badré.
48. Voir Doc. 12711.

– en ce qui concerne la cohérence des normes entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, un processus de révision des conventions qui a été initié au sein de notre Organisation, processus qui devrait faciliter l'adhésion de l'Union européenne à des conventions du Conseil de l'Europe autres que la Convention européenne des droits de l'homme. Ainsi, l'adhésion de l'Union européenne aux conventions du Conseil de l'Europe sur la protection des données et sur la cybercriminalité semble être au programme;

– en ce qui concerne la cohérence du suivi des normes et la mise en œuvre du Programme de Stockholm, les négociations sur la participation de l'Union européenne au GRECO qui devraient bientôt s'ouvrir. Il est à espérer qu'elles ouvriront la voie à une future adhésion. Dans une récente résolution, le Parlement européen a renouvelé son appel en faveur de l'adhésion de l'Union européenne à d'autres organes ou mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, comme le CPT, l'ECRI ou la CEPEJ.

148. Tout en saluant ces mesures positives, j'estime que le rôle du Conseil de l'Europe en tant que «référence en matière de droits de l'homme, d'Etat de droit et de démocratie en Europe» doit être davantage développé et pleinement et véritablement reconnu par toutes les institutions de l'Union européenne post-Traité de Lisbonne. Il y a lieu de mettre en place une vision stratégique ou à plus long terme sur les relations entre les deux organisations. S'appuyant sur le mémorandum d'accord de 2007 entre les deux organisations, le Traité de Lisbonne et les perspectives offertes par la réforme en cours du Conseil de l'Europe, le partenariat récemment renforcé entre les deux organisations devrait être encore consolidé et la coordination systématique des politiques davantage développée à tous les niveaux.

149. Afin de mener à bien la construction d'un espace commun de protection des droits de l'homme au niveau paneuropéen et de garantir la cohérence des normes et du suivi de leur application par les Etats membres sur l'ensemble du continent, il faut maintenant s'assurer le soutien actif de tous les gouvernements et parlements européens, ainsi que de l'Union européenne. Ces derniers devront:

– renouveler l'engagement politique qu'ils ont pris lorsqu'ils ont ratifié le Traité de Lisbonne, et/ou le Protocole no 14 à la Convention européenne des droits de l'homme, afin de permettre la conclusion rapide de l'accord d'adhésion de l'Union européenne à la Convention, son adoption et son entrée en vigueur, guidés par le principe qu'une telle adhésion vise à accroître la protection des droits fondamentaux de chaque individu;

– promouvoir et faciliter l'adhésion de l'Union européenne à d'autres conventions majeures du Conseil de l'Europe et à ses mécanismes et organes de suivi, notamment par la voie de la révision en cours des conventions du Conseil de l'Europe, en veillant toutefois à préserver l'essence du système de chaque convention et à ne pas porter atteinte au bon fonctionnement de ces mécanismes et organes;

– coordonner leur action avec celle de l'Union européenne dans le domaine des migrations et de l'asile, et poursuivre conjointement le processus engagé par la conférence de haut niveau sur la situation des Roms, organisée par le Conseil de l'Europe en octobre 2010;

– garantir la cohérence des activités normatives au sein des deux organisations, notamment par le biais de consultations préalables à un stade aussi précoce que possible et à un haut niveau politique, en plus d'un échange d'informations entre les secrétariats au niveau opérationnel;

– développer des synergies appropriées entre les organes et mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe et tout nouveau mécanisme d'évaluation que l'Union européenne entend établir.

150. Eu égard aux perspectives ouvertes par le Traité de Lisbonne et aux événements récents survenus dans toute la région du sud de la Méditerranée, il y a lieu de renforcer l'expertise et le rôle de conseil et de référence du Conseil de l'Europe dans le contexte des politiques d'élargissement et de voisinage de l'Union européenne, en particulier dans la mesure où ces politiques s'appliquent à des pays qui soit sont membres à part entière du Conseil de l'Europe, soit font partie de son voisinage.

151. Plusieurs propositions concrètes pour améliorer les relations entre l'Assemblée et le Parlement européen renforcé par le Traité de Lisbonne sont formulées dans le projet de résolution. Le même texte comporte des recommandations plus concrètes aux gouvernements, aux parlements nationaux et à l'Union européenne, tandis que le projet de recommandation contient des recommandations au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

152. Je rappelle qu'il est de la plus haute importance que les gouvernements et les parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que l'Union européenne, promeuvent la visibilité du partenariat renforcé entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne en cette période post-Traité de Lisbonne, et qu'ils sensibilisent l'opinion publique à la nécessité de consolider encore ce partenariat, notamment par le biais de débats parlementaires et d'un meilleur usage du potentiel du Conseil de l'Europe.

153. Pour terminer mon rapport, je souhaiterais émettre une proposition déjà formulée en 2006 par le Premier ministre du Grand-Duché de Luxembourg, M. Jean-Claude Juncker, dans le rapport qu'il a préparé en son nom propre sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, à la demande des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe réunis au sommet de Varsovie du Conseil de l'Europe. Dans la conclusion de son rapport, il y a cinq ans, M. Juncker écrivait: «Il résulte de la relation de complémentarité entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne (…) et du renforcement de la coopération entre les deux ensembles, qui s'impose dans l'intérêt de la sécurité démocratique des citoyens du continent, qu'un pas supplémentaire doit être envisagé dans cette relation dès que l'Union européenne aura été dotée d'une personnalité juridique: l'adhésion de l'Union européenne au Conseil de l'Europe d'ici à 2010. (…) Elle pourra ainsi parler directement en son nom dans toutes les instances du Conseil de l'Europe, et ce sur toutes les questions qui touchent aux intérêts de l'Union européenne et qui sont de sa compétence. Le tout dans le cadre d'une dynamique paneuropéenne, que l'Union européenne contribuera à faire avancer dans l'intérêt général du continent» [49].

154. Aujourd'hui, j'estime que l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, avec toutes ses conséquences juridiques et politiques et le remodelage de l'architecture européenne qui en résulte, donne un regain d'actualité aux propos de M. Juncker lorsqu'il se référait au Conseil de l'Europe et à l'Union européenne comme «une seule ambition pour le continent européen», ainsi qu'à la perspective de l'adhésion de l'Union européenne au Statut du Conseil de l'Europe. Cette perspective mérite à présent un examen plus approfondi.

49. Voir Doc. 10897, «Conseil de l'Europe – Union européenne: "Une même ambition pour le continent européen"».