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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Avis 262 (2007)[1]

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

Assemblée parlementaire

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

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

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

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

5. En outre, les chefs d'Etat et de gouvernement ont chargé M. Jean-Claude Juncker, Premier ministre du Luxembourg, d'élaborer, à titre personnel, un rapport sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sur la base des décisions prises lors du 3e Sommet et tenant compte de l'importance de la dimension humaine de la construction européenne. Ce rapport a été présenté à l'Assemblée le 11 avril 2006.

6. L'Assemblée reconnaît que le Comité des Ministres a passé beaucoup de temps à discuter du projet de mémorandum d'accord et à le rédiger, mais elle regrette que le texte n'ait été communiqué que le 10 avril, ce qui n'a guère laissé de temps aux membres de l'Assemblée parlementaire pour l'examiner.

7. L'Assemblée apprécie que le Comité des Ministres se soit montré disposé à associer l'Assemblée à ses travaux, mais regrette qu'il n'ait pas motivé son rejet de tant de recommandations majeures du rapport Juncker et des avis correspondants de l'Assemblée.

8. Elle désire que le projet de mémorandum qui lui a été transmis pour avis ne subisse aucune autre modification que celles qui pourraient résulter des propositions de l'Assemblée.

---

1. Discussion par l'Assemblée le 19 avril 2007 (17e séance) (voir Doc. 11244, rapport de la commission des questions politiques, rapporteur: M. Ateş). Texte adopté par l'Assemblée le 19 avril 2007 (17e séance).

9. Si toutefois le Comité des Ministres n'acceptait pas les amendements essentiels proposés ci-après, l'Assemblée considère que le mémorandum ne serait conforme ni aux engagements du Sommet de Varsovie ni au rapport Juncker, et n'apporterait aucune valeur ajoutée.

10. Le projet de mémorandum est un document important et son élaboration est accueillie avec satisfaction par l'Assemblée. Il comporte un certain nombre de dispositions qui pourraient améliorer l'état actuel des relations entre les deux institutions.

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

12. En outre, le projet de texte ne reflète suffisamment ni les propositions ni les recommandations du rapport de M. Juncker, ni les propositions formulées par l'Assemblée et réitérées à maintes occasions par son Président et ses représentants au cours du processus de rédaction.

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

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

15. L'Assemblée estime que le projet de mémorandum, tel qu'il est actuellement formulé, doit être amélioré et complété de manière à prendre en compte les recommandations figurant dans le rapport de M. Juncker ainsi que les avis précédemment exprimés par l'Assemblée parlementaire et son Président. En conséquence, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'introduire les amendements suivants dans le projet de mémorandum d'accord:

S'agissant du préambule

15.1. Au paragraphe 1, à la première ligne, remplacer le mot «unité» par le mot «coopération».

15.2. Au paragraphe 1, à la première ligne, après les mots «les Etats», insérer le mot «souverains».

15.3. Au paragraphe 1, à la première ligne, remplacer le mot «Etats» par le mot «pays».

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

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

S'agissant des objectifs et principes de la coopération

15.6. Au paragraphe 8, supprimer les mots «Ce faisant, ils suivront les lignes directrices adoptées par le 3e Sommet à Varsovie, qui a appelé à la construction d'une Europe sans clivages».

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

15.8. Au paragraphe 10, à la première ligne, après le mot «tiendra», insérer le mot «systématiquement».

15.9. Au paragraphe 10, remplacer les mots «en évitant les doubles emplois inutiles» par les mots «en évitant tous les doubles emplois».

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

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

15.11. Au paragraphe 15, à la première ligne, remplacer les mots «se fonderont sur» par le mot «accepteront».

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

15.13. A la fin du paragraphe 19, ajouter la phrase: «Les deux institutions et leurs Etats membres s'engagent à achever sans délai les travaux préparatoires nécessaires à la réalisation de cet objectif.»

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

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

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

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

15.18. Au paragraphe 30, à la première ligne, remplacer le mot «Etats» par le mot «pays».

S'agissant des modalités de coopération

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

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

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

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

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

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

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