



Doc. 15495

08 avril 2022

Au-delà du Traité de Lisbonne: renforcer le partenariat stratégique entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Titus CORLĂȚEAN, Roumanie, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Résumé

En 2009, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a ouvert une nouvelle phase de l'intégration européenne, plaçant la démocratie et le respect de l'État de droit et des droits humains au tout premier plan des politiques de l'Union européenne. L'accent mis sur des questions qui sont au cœur du mandat du Conseil de l'Europe a étendu les possibilités de coopération entre les deux organisations. Depuis lors, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont consolidé le partenariat stratégique, dont les trois piliers sont l'amélioration du dialogue politique, le renforcement de la coopération juridique et un large éventail de programmes conjoints de coopération.

En 2022, l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et l'exclusion de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe qui s'est ensuivie recadrent la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne dans une nouvelle perspective. À la lumière des changements historiques que connaît l'Europe, l'Assemblée appelle à un nouvel élan vers le renforcement du partenariat stratégique entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, sur la base de leurs valeurs communes et de leur engagement à promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent européen et à soutenir le multilatéralisme dans le monde entier.

1. Renvoi en commission: Doc. 14866, Renvoi 4444 du 12 avril 2019.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	6
C. Exposé des motifs par M. Titus Corlăţean, rapporteur	7
1. Introduction	7
2. Les clés d'un partenariat réussi: synergie, complémentarité et absence de doublons	7
3. Évolution de la nature des compétences de l'Union européenne	8
3.1. Démocratie	8
3.2. État de droit	10
3.3. Action extérieure	12
4. Les trois piliers du partenariat stratégique entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne: principales réalisations et principaux défis	14
4.1. Un dialogue politique accru	14
4.2. Une coopération juridique renforcée	14
4.3. Programmes de coopération	16
5. Le rôle des parlements nationaux et la coopération interparlementaire	17
6. Conclusions	19

A. Projet de résolution²

1. En 2009, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a ouvert une nouvelle phase de l'intégration européenne, plaçant la démocratie et le respect de l'État de droit et des droits humains au tout premier plan des politiques de l'Union européenne. L'accent mis sur des questions qui sont au cœur du mandat du Conseil de l'Europe a étendu les possibilités de coopération entre les deux organisations. Depuis lors, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont consolidé le partenariat stratégique prévu par le Mémorandum d'accord de 2007 entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, dont les trois piliers sont l'amélioration du dialogue politique, le renforcement de la coopération juridique et un large éventail de programmes conjoints de coopération.
2. En 2022, l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et l'exclusion de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe qui s'est ensuivie confirment l'importance de continuer à œuvrer en faveur de la sécurité démocratique et de recadrer la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne dans une nouvelle perspective. À la lumière des changements historiques que connaît l'Europe, l'Assemblée parlementaire appelle à un nouvel élan vers le renforcement du partenariat stratégique entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, sur la base de leurs valeurs communes et de leur engagement à promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent européen et à soutenir le multilatéralisme dans le monde entier.
3. Afin de renforcer la sécurité démocratique des États européens, il est devenu impératif et urgent d'inverser la tendance au recul de la démocratie, de protéger l'intégrité des processus démocratiques contre les ingérences extérieures et d'innover concernant le bon fonctionnement des institutions démocratiques, notamment en renforçant la participation citoyenne. Le choix de la Commission européenne de faire d'un «nouvel élan pour la démocratie» l'une de ses six priorités politiques et l'adoption du «Plan d'action pour la démocratie» montrent qu'elle a pleinement conscience de la nécessité de cette action. De même, la Conférence pour l'avenir de l'Europe, premier exercice de démocratie participative au niveau de l'Union européenne, a exploré de nouvelles manières d'impliquer les citoyens ordinaires dans le processus décisionnel de l'Union européenne.
4. Les démocraties fortes et résilientes se fondent sur le respect scrupuleux de l'État de droit. L'Assemblée prend note de la panoplie d'outils que l'Union européenne a mis en place, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, pour faire face aux menaces qui pèsent sur l'État de droit dans ses États membres. Notant que tous les États membres de l'Union européenne sont également membres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée se félicite de la participation active du Conseil de l'Europe à la préparation du rapport de l'Union européenne sur l'État de droit et invite l'Union européenne à s'appuyer encore plus largement sur l'expertise, l'évaluation comparative et les conclusions du Conseil de l'Europe dans le cadre des multiples mécanismes que l'Union européenne a mis en place dans ce domaine.
5. Comme l'indique le Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1), les démocraties véritables sont fondées sur le respect des libertés individuelles et des libertés politiques. En établissant la personnalité juridique de l'Union européenne, le Traité de Lisbonne a créé une base solide pour développer un espace juridique cohérent en Europe, permettant à l'Union européenne d'adhérer aux conventions du Conseil de l'Europe et de participer à ses mécanismes. Le Traité de Lisbonne a également renforcé le statut de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lui donnant celui d'un traité de l'Union européenne, et fait de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) une obligation juridique.
6. L'Assemblée se félicite de la reprise, en 2020, des négociations sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme et note avec satisfaction que la poursuite de ce processus est une priorité pour l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, comme l'indique le Cadre stratégique 2022-2025 du Conseil de l'Europe. L'Assemblée réaffirme sa confiance dans le fait que l'adhésion contribuera à garantir l'homogénéité et la cohérence entre le droit de l'Union européenne et le système de la Convention et conduira à un espace juridique unique dans lequel l'Union européenne sera également soumise à la Convention européenne des droits de l'homme.
7. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'Union européenne a adhéré à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) et à son protocole additionnel (STCE n° 217) et participe, à différents titres, à plusieurs accords partiels, dont le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et le Groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite des stupéfiants

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 29 mars 2022.

(Groupe Pompidou). L'Assemblée se félicite de ces développements et souhaite que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne continuent de renforcer et de formaliser leur coopération juridique, en vue d'éviter les doublons d'activités et d'empêcher l'émergence de normes juridiques divergentes en Europe.

8. En ce qui concerne l'élargissement de l'Union européenne, un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe, dont l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine du Nord, le Monténégro, la Serbie et la Turquie, s'ils ne sont encore qu'à différents stades de la procédure, ont exprimé leur souhait d'adhérer à l'Union européenne. À la suite de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, l'Ukraine elle-même, la République de Moldova et la Géorgie ont présenté des demandes similaires. L'Assemblée souligne que la perspective d'une adhésion à l'Union européenne représente un facteur de stabilité en Europe, en particulier à la lumière du nouveau contexte géopolitique. Dans le même temps, elle appelle le Conseil de l'Europe à redoubler d'efforts pour aider les États membres qui souhaitent adhérer à l'Union européenne à réaliser des progrès tangibles et mesurables vers le respect des critères requis.

9. Dans l'ordre géopolitique multipolaire actuel, les relations entre les grandes puissances sont devenues de plus en plus conflictuelles et unilatérales. L'Assemblée partage la conviction exprimée par la Commission européenne dans sa «Communication relative au renforcement de la contribution de l'Union européenne à un multilatéralisme fondé sur des règles», selon laquelle le multilatéralisme fondé sur des règles communes est le meilleur moyen de préserver la paix et la stabilité, et elle soutient résolument la volonté de l'Union européenne de faire davantage entendre sa voix sur la scène internationale.

10. Compte tenu de ces considérations, tout en réitérant ses résolutions antérieures sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, l'Assemblée invite l'Union européenne:

10.1. à assurer la synergie et la complémentarité avec le Conseil de l'Europe en vue d'améliorer la sécurité démocratique en renforçant la démocratie, l'État de droit et la protection des droits humains en Europe et en diffusant ces valeurs en dehors de l'Europe par le biais de leurs relations extérieures et de leurs politiques de voisinage;

10.2. à intensifier la consultation et la concertation politiques et techniques avec le Conseil de l'Europe en vue d'assurer la convergence des objectifs tout en évitant les doublons et les incohérences;

10.3. à tenir compte du rôle du Conseil de l'Europe en tant que référence pour la démocratie, les droits humains et l'État de droit en Europe lors de l'élaboration et la mise en œuvre d'initiatives dans ces domaines;

10.4. à intensifier le dialogue politique avec le Conseil de l'Europe dans le domaine de l'État de droit et à faire davantage appel à l'expertise, à l'évaluation comparative et aux conclusions du Conseil de l'Europe dans le contexte de la vaste gamme de mécanismes et d'outils de l'Union européenne concernant l'État de droit;

10.5. à poursuivre avec détermination les négociations en vue de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme;

10.6. à examiner, en concertation avec le Conseil de l'Europe, la possibilité pour l'Union européenne d'adhérer à d'autres conventions clés du Conseil de l'Europe concernant les principaux défis auxquels les sociétés européennes sont confrontées, parmi lesquelles la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163), et à poursuivre ses efforts en vue d'obtenir le soutien nécessaire pour l'adhésion de l'Union européenne à la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210);

10.7. à envisager d'associer le Conseil de l'Europe, le cas échéant, au suivi de la Conférence sur l'avenir de l'Europe;

10.8. à continuer à renforcer la coopération avec le Conseil de l'Europe dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action pour la démocratie et, de manière générale, la mise en œuvre de la priorité de la Commission européenne «Un nouvel élan pour la démocratie» afin d'assurer la convergence des actions;

10.9. à développer un dialogue structurel et une concertation avec le Conseil de l'Europe dans le cadre du processus d'élargissement de l'Union européenne, en vue d'accompagner plus efficacement les États membres du Conseil de l'Europe qui aspirent à adhérer à l'Union européenne dans la mise en œuvre durable des réformes nécessaires, et de leur donner une perspective concrète d'adhésion dans un délai raisonnable;

10.10. à associer l'Assemblée aux activités interparlementaires mises en place dans le cadre du dialogue de l'Union européenne avec les pays du Partenariat oriental et des Balkans occidentaux;

10.11. à explorer la possibilité de verser des contributions non affectées au budget du Conseil de l'Europe.

11. En outre, l'Assemblée note l'importance que le Traité de Lisbonne a accordé à la démocratie parlementaire, avec l'octroi au Parlement européen de pouvoirs élargis pour définir l'orientation politique de l'Union européenne, l'accent accru mis sur la coopération interparlementaire et le nouveau rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'Union européenne.

12. Dans ce contexte, l'Assemblée invite le Parlement européen:

12.1. à donner une suite concrète à un certain nombre de propositions formulées dans de précédentes résolutions de l'Assemblée, concernant notamment:

12.1.1. l'organisation de réunions régulières d'une part entre les présidents, les secrétaires généraux et les présidents de commissions respectifs et d'autre part entre le Comité présidentiel de l'Assemblée et la Conférence des présidents du Parlement européen;

12.1.2. l'organisation de réunions et d'événements conjoints au niveau des commissions et/ou des délégations du Parlement européen concernant les relations avec les États non membres de l'Union européenne;

12.1.3. l'invitation réciproque des rapporteurs à apporter leur contribution à leurs travaux respectifs;

12.2. à renforcer le dialogue et la coordination avec l'Assemblée dans les domaines étant apparus comme des enjeux majeurs pour les sociétés européennes, parmi lesquels:

12.2.1. la lutte contre le recul de la démocratie;

12.2.2. la protection de l'intégrité du processus électoral;

12.2.3. la lutte contre la désinformation et la protection de la liberté d'expression;

12.2.4. la prévention des menaces pesant sur l'État de droit;

12.2.5. le renforcement de la gouvernance démocratique et de la bonne administration en tant que moyen de consolider l'État de droit et d'accroître la confiance des citoyens vis-à-vis des institutions publiques;

12.2.6. la contribution de la diplomatie parlementaire au soutien d'un multilatéralisme fondé sur des règles;

12.2.7. le droit à un environnement sain;

12.2.8. la réponse aux conséquences socio-économiques de la covid-19;

12.2.9. la promotion de la paix et de la sécurité en Europe.

12.3. à envisager d'organiser un débat joint sur l'architecture multilatérale européenne et la sécurité démocratique, ainsi que sur les rôles respectifs de l'Assemblée parlementaire et du Parlement européen.

B. Projet de recommandation³

1. Se référant à sa Résolution ... (2022), l'Assemblée parlementaire note que, depuis le Mémorandum d'accord de 2007, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont développé un partenariat stratégique fondé sur leurs valeurs communes. En 2009, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a ouvert une nouvelle phase de l'intégration européenne, plaçant la démocratie et le respect de l'État de droit et des droits humains au tout premier plan des politiques de l'Union européenne. L'accent mis sur des questions qui sont au cœur du mandat du Conseil de l'Europe a étendu les possibilités de coopération entre les deux organisations, sur la base d'un dialogue politique plus étroit, d'une coopération juridique renforcée et d'un large éventail de programmes de coopération conjoints.
2. En 2022, l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et l'exclusion de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe consécutive à cette agression ont créé les conditions d'une refonte de la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne dans une perspective géopolitique.
3. Compte tenu des changements historiques que connaît l'Europe, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à renforcer le partenariat stratégique entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, sur la base de leurs valeurs communes et de leur engagement partagé à promouvoir la paix et la stabilité sur le continent européen et à soutenir le multilatéralisme dans le monde entier.
4. Dans ce contexte, l'Assemblée invite le Comité des Ministres:
 - 4.1. à renforcer la capacité du Bureau du Conseil de l'Europe à Bruxelles en tant qu'organe de liaison avec les institutions de l'Union européenne et à veiller à ce qu'il dispose de ressources adéquates à cette fin;
 - 4.2. à renforcer encore la concertation, la coordination, le dialogue politique et la coopération technique avec l'Union européenne, en mettant l'accent sur les questions de sécurité démocratique et d'État de droit;
 - 4.3. à unir les forces du Conseil de l'Europe à celles de l'Union européenne pour soutenir la gouvernance mondiale et le multilatéralisme fondé sur des règles, conformément aux lignes directrices contenues dans la communication de la Commission européenne relative au renforcement de la contribution de l'UE à un multilatéralisme fondé sur des règles;
 - 4.4. à élargir encore la gamme des programmes de coopération conjoints avec l'Union européenne, en y incluant de nouveaux domaines et en s'adressant, en tant que bénéficiaires, aux États membres et non membres de l'Union européenne;
 - 4.5. à explorer la possibilité pour l'Union européenne de verser des contributions non affectées au budget du Conseil de l'Europe;
 - 4.6. à envisager l'organisation d'un quatrième sommet des chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe, en y associant des représentants de l'Union européenne, en vue de réaffirmer la pertinence du Conseil de l'Europe en tant qu'organisation de référence pour la promotion de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit et de fournir, par conséquent, les bases mêmes de la sécurité démocratique en Europe.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 29 mars 2022.

C. Exposé des motifs par M. Titus Corlăţean, rapporteur

1. Introduction

1. En 2009, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a annoncé le début d'une nouvelle ère pour l'Union européenne (UE), qui a placé le respect des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit au tout premier plan des politiques de l'UE et a fait de l'adhésion de cette dernière à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) une obligation juridique. Le nouvel accent mis sur les valeurs fondamentales et l'architecture européenne ainsi redessinée – avec des pouvoirs accrus pour le Parlement européen et une personnalité juridique à part entière pour l'Union européenne – a ouvert de nouvelles perspectives de partenariat renforcé entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, et entre l'Assemblée parlementaire et le Parlement européen.

2. Plus de 10 ans après, sur la base d'une proposition de résolution⁴ déposée par l'ancienne présidente de la commission des questions politiques et de la démocratie, M^{me} Ria Oomen-Ruijten, le présent rapport fait le point sur les réalisations majeures du partenariat stratégique entre les deux organisations tout en recensant les priorités, les défis et les perspectives futurs. Il indique aussi comment approfondir le partenariat stratégique entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne et étudie les moyens de renforcer les relations interparlementaires.

3. Lors de l'élaboration du présent rapport, j'ai pu m'appuyer sur des échanges de vues avec de hauts responsables du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, que ce soit dans le cadre de réunions bilatérales ou d'auditions de la commission. J'ai aussi effectué une visite d'information, les 23 et 24 février 2022, auprès des institutions de l'Union européenne.

4. Le 24 février, alors que j'avais des réunions à Bruxelles, la Fédération de Russie a lancé une agression contre l'Ukraine. Ceci est une violation grave du droit international et constitue une menace majeure pour la paix et la sécurité, ce qui aura d'immenses conséquences pour l'architecture européenne, y compris les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. L'impact des événements en cours n'a pas pu être pleinement pris en compte dans le présent rapport. Une réflexion plus approfondie s'impose, au plus haut niveau politique, pour définir les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne dans le nouveau contexte géopolitique, en vue de mieux défendre et promouvoir nos valeurs communes.

2. Les clés d'un partenariat réussi: synergie, complémentarité et absence de doublons

5. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'Assemblée suit de près la mise en œuvre de cet instrument dont elle évalue les répercussions sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, en n'ayant cessé de préconiser des synergies et une complémentarité et de mettre en garde contre les doubles emplois, conformément au Mémoire d'accord de 2007 entre les deux organisations qui précise que «l'Union européenne considère le Conseil de l'Europe comme la source paneuropéenne de référence en matière de droits de l'homme» et que «le Conseil de l'Europe restera la référence en matière de droits de l'homme, de primauté du droit et de démocratie en Europe».

6. De façon similaire, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a maintes fois souligné sa détermination à renforcer la coopération entre les deux organisations, sur la base d'un engagement commun en faveur d'un multilatéralisme efficace. Il a de nouveau encouragé l'Union européenne à adhérer aux instruments du Conseil de l'Europe, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme⁵, comme indiqué dans le Traité de Lisbonne.

7. Dans le cadre stratégique du Conseil de l'Europe pour la période 2022-2025, présenté par la Secrétaire Générale, le premier résultat attendu est précisément l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, définie comme une priorité essentielle tant pour le Conseil de l'Europe que pour l'UE.

4. [Doc. 14866](#).

5. 129^e session du Comité des Ministres (Helsinki, 17 mai 2019); 131^e session du Comité des Ministres (Hambourg, 21 mai 2021), [Coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne](#).

3. Évolution de la nature des compétences de l'Union européenne

8. Je pense que l'expansion post-Lisbonne des activités de l'UE dans des domaines couverts par le mandat statutaire du Conseil de l'Europe et qui touchent à la démocratie, aux droits humains et à l'État de droit est en soi positive. Non seulement elle met fortement l'accent sur la démocratie, les droits humains et l'État de droit au niveau interne dans tous les pays de l'UE, mais elle fait aussi de l'Union un acteur clé et un ardent défenseur de ces valeurs sur la scène internationale, notamment par son action extérieure. En raison de ce chevauchement de compétences, il est toutefois capital d'éviter les doubles emplois et le risque de divergence des normes, raison supplémentaire de renforcer le dialogue et la coopération entre les deux organisations.

9. Conformément à l'approche choisie par les précédents rapporteurs de l'Assemblée sur le Traité de Lisbonne, j'ai décidé de ne pas aborder le domaine des migrations et de l'asile, qui est traité en détail par la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées à travers un large éventail de rapports et d'activités. En outre, le présent rapport n'a pas pour objet d'évoquer la vaste gamme des activités de coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne; certains aspects ont été omis, car ils ont récemment été couverts par d'autres initiatives de l'Assemblée.

3.1. Démocratie

10. Le Traité de Lisbonne formule les trois principes fondamentaux suivants: l'égalité démocratique, en vertu de laquelle l'Union européenne doit respecter le principe de l'égalité de ses citoyens, qui doivent bénéficier d'une attention égale de la part de ses institutions, organes et organismes; la démocratie représentative, qui signifie que les citoyens de l'Union européenne sont directement représentés par le Parlement européen; et la démocratie participative, en vertu de laquelle les citoyens de l'Union européenne ont le droit de participer aux décisions de l'Union européenne et d'interagir avec ses institutions, par exemple par le biais du dialogue avec les organisations de la société civile dont ils sont membres.

11. Le Traité vise également à combler le déficit démocratique du processus décisionnel de l'UE en renforçant le rôle législatif et de contrôle du Parlement européen et en établissant un lien plus fort avec les parlements nationaux des États membres. À cette fin:

- la procédure législative ordinaire (ancienne codécision) devient la procédure législative par défaut, qui place le Parlement européen sur un pied d'égalité avec le Conseil en tant que colégislateur⁶;
- le traité garantit un droit à l'information des parlements nationaux par les institutions européennes, avec une obligation de transmission de tous les projets d'actes législatifs; il donne également aux parlements le droit de veiller au respect du principe de subsidiarité⁷ et celui de participer aux activités interparlementaires⁸;
- de plus, il prévoit que les parlements nationaux participent, dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice, aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'UE, notamment par le biais du contrôle politique d'Europol et de l'évaluation des activités d'Eurojust⁹.

12. Le traité confère également au Parlement européen un rôle plus important dans la définition de l'orientation politique de l'UE, puisqu'il acquiert le pouvoir d'élire le président ou la présidente de la Commission européenne, une décision qui doit refléter les résultats des élections européennes et, par conséquent, le choix des électeurs.

13. Dans cette optique, le Traité de Lisbonne cherche à créer une relation directe plus forte avec les citoyens. À cette fin, il introduit les mesures suivantes:

- il demande aux institutions de l'UE de maintenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile et, plus particulièrement à la Commission de procéder à de larges consultations avec les parties concernées afin de garantir la cohérence et la transparence des actions de l'Union;
- il donne aux citoyens européens la possibilité de déclencher le processus législatif de l'UE par le biais de [l'initiative citoyenne](#), par laquelle au moins un million de citoyens peuvent, sous certaines conditions, inviter la Commission à soumettre une proposition;

6. Article 294 du TFUE.

7. [Article 12 du TFUE](#).

8. [Document 12016E/PRO/01 – FR – EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

9. Articles 88 et 85 du TUE.

- il rend la Charte des droits fondamentaux juridiquement contraignante, en lui conférant la même valeur juridique que les traités de l'UE.

14. À ce jour, six initiatives citoyennes sont parvenues à réunir un nombre suffisant de signatures et à remplir les conditions d'enregistrement pour être présentées. Toutes ont été examinées par la Commission, qui a décidé de donner des suites non législatives à deux d'entre elles – concernant la vivisection et l'initiative intitulée «Minority Safepack» –, tandis que deux autres – concernant des questions liées à l'eau et à l'environnement – ont amené l'UE à introduire une nouvelle législation.

15. Ces dernières années, outre son propre fonctionnement démocratique, l'UE a commencé à s'intéresser davantage à la question de la démocratie dans ses États membres. Cette nouvelle priorité apparaît dans le nouvel élan pour la démocratie choisi parmi les six priorités politiques de la Commission dirigée par Ursula van der Leyen¹⁰. De plus, pour la première fois, un membre de la Commission est spécifiquement chargé des questions de démocratie et de démographie. La lettre de mission de la commissaire Dubravka Šuica, également vice-présidente de la Commission, mentionne spécifiquement parmi les sujets relevant de sa compétence la participation des jeunes, la non-discrimination et les droits de l'enfant, ainsi que l'organisation de la Conférence sur l'avenir de l'Europe¹¹.

16. La Conférence sur l'avenir de l'Europe est le premier exercice de démocratie participative réalisé à grande échelle au niveau européen¹². Par le biais de panels de citoyens, de conférences et d'autres événements en ligne et en présentiel, elle aborde des sujets tels que le changement climatique et l'environnement, les valeurs et les droits, l'État de droit et la sécurité, la transformation numérique, la démocratie, les migrations et l'UE dans le monde. Elle devrait aboutir à des conclusions au printemps 2022. Le Parlement européen, le Conseil européen et la Commission européenne se sont engagés à donner suite aux recommandations de la Conférence dans leurs domaines de compétence respectifs.

17. Si la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe a assisté à l'ouverture de la Conférence à Strasbourg, le Conseil de l'Europe en tant qu'organisation n'y a pas été associé. Comme on me l'a fait remarquer lors de ma visite à Bruxelles, cela n'est pas surprenant, car l'exercice n'était pas supposé avoir un caractère institutionnel, mais un caractère participatif avec la participation active des citoyens et des gens ordinaires.

18. L'avenir de l'Europe concerne tous les Européens, qu'ils soient citoyens d'États membres de l'Union ou non. Cet avenir englobera plusieurs sujets qui constituent les valeurs centrales de notre Organisation. Bien que le Conseil de l'Europe ne soit pas associé à l'organisation de la Conférence d'un point de vue officiel et institutionnel, je pense qu'il conviendra qu'il reste vigilant et attentif aux recommandations qui émergeront des différents panels de citoyens et qu'il les prenne en compte dans ses propres travaux.

19. En décembre 2020, la Commission européenne a présenté son Plan d'action pour la démocratie européenne¹³, qui vise à donner aux citoyens les moyens d'agir et à construire des démocraties plus résilientes dans l'ensemble de l'UE, moyennant trois grands axes d'intervention, à savoir la promotion d'élections libres et équitables, le renforcement de la liberté des médias et la lutte contre la désinformation. En 2023, soit un an avant les prochaines élections européennes, la Commission examinera la mise en œuvre du Plan d'action. Il est évident que la coopération régulière déjà établie en ce qui concerne la mise en œuvre du Plan d'action était essentielle pour assurer la cohérence et renforcer l'influence de chacun sur le terrain, dans un domaine qui est devenu stratégique pour assurer la sécurité démocratique de nos États membres.

20. Le 25 novembre 2021, la Commission a adopté un ensemble de mesures pour renforcer la démocratie et protéger l'intégrité des élections. Cet ensemble comprend une communication¹⁴, une proposition de règlement relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique¹⁵, deux propositions législatives fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité¹⁶ et une proposition législative visant à refondre les règles de l'UE sur le financement des partis et des fondations politiques européens¹⁷.

10. [Un nouvel élan pour la démocratie européenne](#).

11. Lettre de mission de Dubravka Šuica, Commission européenne (anglais seulement).

12. [Qu'est-ce que la Conférence sur l'avenir de l'Europe?](#)

13. [Plan d'action pour la démocratie européenne | Commission européenne \(europa.eu\)](#).

14. [Communication: Protéger l'intégrité des élections et promouvoir la participation démocratique](#).

15. [Proposition de règlement relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique](#).

16. [Proposition de Directive du Conseil fixant les modalités du droit de vote et l'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité \(refonte\)](#); [Proposition de Directive du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants \(refonte\)](#).

21. Dans le domaine de la liberté des médias, la Commission présentera une initiative pour lutter contre l'utilisation abusive des poursuites stratégiques contre la mobilisation publique (SLAPP), question sur laquelle l'Assemblée travaille aussi avec un rapport en préparation de la commission de la culture, de la science et des médias¹⁸. La Commission coopérera aussi étroitement avec les États membres de l'UE moyennant un dialogue structuré et un financement durable de projets d'assistance juridique et pratique aux journalistes et proposera d'autres mesures pour soutenir le pluralisme des médias et renforcer la transparence de la propriété des médias et de la publicité d'État, entre autres, par l'intermédiaire du nouveau Media Ownership Monitor¹⁹. Sur cette question, il faut également mentionner le dialogue et les consultations régulières entre les Secrétariats de la Commission européenne et du Conseil de l'Europe.

22. L'attention que l'Union européenne porte au renforcement de la gouvernance démocratique dans les États membres de l'UE est également intéressante et le Conseil de l'Europe devrait réfléchir aux moyens de renforcer la coopération existante dans ce domaine avec la DG-REFORM. La bonne administration, droit consacré par l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, influe considérablement sur la confiance que le public accorde aux autorités et aux institutions démocratiques. Par l'intermédiaire de sa DG-REFORM, l'Union européenne soutient de nombreux projets visant à améliorer la capacité opérationnelle et l'efficacité des administrations publiques ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre des politiques dans l'intérêt des citoyens et du grand public²⁰.

3.2. État de droit

23. L'État de droit est inscrit à l'article 2 du Traité de Lisbonne comme l'une des valeurs fondatrices de l'Union. Il est également une condition préalable au bon fonctionnement de la démocratie et au respect des droits humains, comme l'indique la définition qu'en donnent systématiquement les documents de l'UE: «Il [L'État de droit] garantit que toutes les autorités publiques agissent toujours dans les limites fixées par la loi, conformément aux valeurs de la démocratie et aux droits fondamentaux, et sous le contrôle de juridictions indépendantes et impartiales. L'État de droit est une notion qui recouvre des principes tels que la légalité, qui suppose l'existence d'une procédure d'adoption des textes de loi transparente, responsable, démocratique et pluraliste; la sécurité juridique; l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif; une protection juridictionnelle effective assurée par des juridictions indépendantes et impartiales, un contrôle juridictionnel effectif y compris le respect des droits fondamentaux; la séparation des pouvoirs et l'égalité devant la loi. Ces principes ont été confirmés par la Cour de Justice de l'Union européenne et par la Cour européenne des droits de l'homme. Par ailleurs, le Conseil de l'Europe a élaboré des normes et formulé des avis et des recommandations qui fournissent des orientations bien établies destinées à promouvoir et à faire respecter l'État de droit.»²¹

24. En avril 2019, la Commission a réalisé dans tous les États membres de l'UE une enquête Eurobaromètre sur l'État de droit²² et publié une première communication intitulée «Poursuivre le renforcement de l'État de droit au sein de l'Union: état des lieux et prochaines étapes envisageables»²³. Cette enquête a montré un soutien massif à l'État de droit, avec des différences limitées entre les États membres de l'UE. L'importance des principes clés de l'État de droit a été reconnue par plus de 80 % des citoyens. L'Eurobaromètre a également souligné que les Européens considéraient qu'il était important que l'État de droit s'applique dans toute l'UE. Il a également révélé que plus de la moitié des Européens ne se sentaient pas suffisamment informés sur les valeurs fondamentales de l'UE.

25. Reconnaisant qu'un problème lié à l'État de droit dans un État membre peut avoir des répercussions sur l'Union dans son ensemble et que l'UE doit avoir la capacité de relever ces défis lorsqu'ils se présentent, la communication identifie trois piliers pour l'application de l'État de droit: «premièrement, la promotion de l'État de droit, qui passe par l'approfondissement du travail réalisé en commun pour sensibiliser davantage à l'État de droit en Europe; deuxièmement, la prévention des problèmes liés à l'État de droit, permettant d'intervenir à un stade précoce pour ainsi éviter l'escalade; et troisièmement, la capacité de prendre conjointement des mesures efficaces lorsqu'un problème suffisamment significatif est constaté». La communication passe également en revue la panoplie d'outils dont dispose l'UE pour traiter les problèmes liés à l'État de droit dans ses États membres et reconnaît le rôle crucial, l'expertise et les instruments

17. Proposition de règlement relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes (refonte).

18. Doc. 15419.

19. Media Ownership Monitoring System | Bâtir l'avenir numérique de l'Europe (europa.eu).

20. Administration publique et gouvernance (europa.eu).

21. Commission européenne, Rapport 2020 sur l'État de droit, page 1.

22. État de droit, Sondage Eurobaromètre, juillet 2019 (anglais seulement).

23. COM/2019/163 final.

juridiques du Conseil de l'Europe dans ce domaine, faisant explicitement référence aux travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et du Groupe d'États contre la corruption (GRECO).

26. En réponse à sa communication, la Commission a reçu plus de 60 contributions d'un large éventail de parties prenantes, dont les États membres, les institutions et organes de l'UE, des organisations internationales et des acteurs politiques, des réseaux judiciaires et de magistrats, des organisations de la société civile, des universités et des associations d'entreprises. Dans leur grande majorité, ces contributions reconnaissent l'importance de renforcer l'État de droit pour l'avenir de la démocratie en Europe et la nécessité d'intensifier l'action à tous les stades – promotion, prévention et réponse aux problèmes. Le Conseil de l'Europe a contribué à la consultation par le biais d'un document du Secrétariat²⁴.

27. À la suite de la consultation des parties prenantes, la Commission a publié, le 17 juillet 2019, la communication «Poursuivre le renforcement de l'État de droit au sein de l'Union»²⁵. Cette communication fait largement référence au Conseil de l'Europe et affirme l'intention de la Commission de «renforcer la coopération» et «d'étudier la possibilité de soutenir davantage [le Conseil de l'Europe] en ce qui concerne les priorités de l'UE en matière d'État de droit». Elle affirme également la volonté «d'accroître la participation de l'UE aux organes du Conseil de l'Europe, en rendant la coopération au niveau des services plus forte et plus systématique». Elle reconnaît que «les responsabilités institutionnelles et politiques des deux institutions» doivent être «pleinement respectées».

28. À la suite de ces communications et des contributions de diverses sources, l'UE a fixé un cadre afin de renforcer sa capacité à traiter les questions liées à l'État de droit dans ses États membres et à donner effet aux trois étapes de prévention, de protection et de réponse aux problèmes liés à l'État de droit et aux atteintes à ce dernier. Ce cadre est fondé sur le mécanisme de protection de l'État de droit, lequel repose sur un processus de dialogue sur l'État de droit entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen, les États membres, les parlements nationaux, la société civile et d'autres parties prenantes. Le Rapport sur l'État de droit constitue le fondement de ce processus annuel.

29. La première édition du Rapport annuel sur l'État de droit a été publiée le 30 septembre 2020²⁶ et suivie d'une deuxième en juillet 2021²⁷, tandis qu'une troisième édition est actuellement en préparation. Ces rapports suivent la même structure, des chapitres par pays faisant suite à une communication générale de la Commission portant sur des sujets de préoccupation particuliers.

30. Les principaux chapitres du Rapport 2020 sur l'État de droit portent sur les systèmes judiciaires nationaux, les cadres de lutte contre la corruption, le pluralisme et la liberté des médias et d'autres questions institutionnelles liées à l'équilibre des pouvoirs essentiel à un système efficace de gouvernance démocratique, tandis que l'édition 2021 analyse des sujets tels que les réformes en cours pour renforcer l'indépendance des régulateurs des médias, les améliorations et les obstacles à la transparence de la propriété des médias, la pression et l'influence politiques sur les médias, et l'impact de la pandémie sur la liberté et le pluralisme des médias.

31. Il est clair que les principales questions traitées par les Rapports sur l'État de droit correspondent aux sujets qui constituent le cœur de l'expertise du Conseil de l'Europe. La mise en place, par la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe et les dirigeants de l'UE, d'un processus de consultations préliminaires et d'échanges d'informations réguliers pour la préparation de ces rapports est donc une évolution positive. Un correspondant a été désigné par le Conseil de l'Europe pour veiller à ce que les travaux dans ce domaine se renforcent mutuellement et pour coordonner la contribution du Conseil de l'Europe au rapport, comme l'a rappelé M. Sannino lors de l'audition de la commission du 10 décembre 2020. Les autres moyens par lesquels le Conseil de l'Europe contribue au mécanisme de l'UE sont notamment:

- la consultation de la Commission de Venise par la Commission européenne dans le cadre de défis spécifiques en matière d'État de droit;
- la contribution régulière de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe au Tableau de bord de la justice de la Commission européenne, qui est l'une des boîtes à outils du mécanisme de protection de l'État de droit de l'UE²⁸.

24. Contribution des parties prenantes à la consultation sur l'État de droit – Secrétariat du Conseil de l'Europe, Commission européenne (anglais seulement).

25. COM/2019/343 final.

26. Rapport 2020 sur l'État de droit, Commission européenne.

27. Rapport 2021 sur l'État de droit, Commission européenne.

28. Étude de la CEPEJ pour le tableau de bord de la justice de l'UE.

32. La panoplie des instruments que l'Union européenne a mis en place pour prévenir les menaces contre l'État de droit dans ses États membres est désormais très vaste. Outre le mécanisme et le rapport sur l'État de droit, auxquels participe le Conseil de l'Europe, elle comprend:

- les procédures engagées en vertu de l'article 7 du Traité de Lisbonne, telles que celles contre la Hongrie et la Pologne;
- le dialogue sur l'État de droit;
- le mécanisme d'examen par les pairs, cinq États membres faisant l'objet d'un examen tous les semestres;
- la possibilité d'engager des procédures d'infraction devant la Cour européenne de justice²⁹; et
- le nouveau Règlement sur la conditionnalité³⁰, qui permet à l'UE de ne pas verser des fonds de son budget en cas de non-respect de l'État de droit, dont la légalité a été confirmée par la Cour européenne de justice³¹.

33. En janvier 2021, Didier Reynders, Commissaire européen à la justice, a consacré une grande partie de son discours devant l'Assemblée parlementaire à la question de l'État de droit, réaffirmant le caractère central de cette question pour la Commission et soulignant le rôle du Conseil de l'Europe et l'approche inclusive adoptée dans la préparation du rapport annuel. Il a également défini ce travail comme essentiel pour la crédibilité de l'UE dans son action extérieure, affirmant que «lorsque nous promouvons l'État de droit dans notre voisinage et auprès d'autres partenaires internationaux, nous devons être crédibles à l'intérieur»³². Il doit effectivement y avoir une cohérence entre la place faite par l'UE à la démocratie et à l'État de droit dans son propre fonctionnement, dans ses États membres et dans son action extérieure.

34. L'agression de l'Ukraine par la Fédération de Russie ne peut que confirmer l'importance du renforcement de la démocratie et de l'État de droit en Europe, condition préalable à la stabilité et à la sécurité globales de l'ensemble du continent. Je suis profondément convaincu que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne doivent renforcer leur coopération pour relever ce défi commun.

3.3. Action extérieure

35. Dans sa [Résolution 1836 \(2011\)](#) «L'impact du Traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe», l'Assemblée a noté l'importance accrue accordée aux questions relatives aux droits humains, à l'État de droit et à la démocratie dans la coopération de l'Union européenne avec les pays voisins et a souligné les nouvelles possibilités de synergie avec le Conseil de l'Europe dans son ensemble, dans le cadre de sa politique de voisinage, et avec l'Assemblée, dans le cadre de ses relations extérieures. Compte tenu de ces considérations, l'Assemblée a appelé l'Union européenne³³:

- 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;
- à développer davantage les actions et programmes conjoints avec le Conseil de l'Europe dans les États 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».

36. Plus de 10 ans après, un examen de la situation montre clairement que le domaine des relations extérieures est l'un de ceux dans lesquels la coopération entre les deux organisations a été le plus intense, tout particulièrement en vue de l'élargissement futur de l'UE. Le Conseil de l'Europe a joué un rôle historique

29. [Infringement procedure | Commission européenne \(europa.eu\)](#).

30. [Règlement sur la conditionnalité liée à l'état de droit | Commission européenne \(europa.eu\)](#).

31. Cour européenne de justice, arrêts dans les affaires C-156/21 Hongrie c. Parlement et Conseil et C-157/21 Pologne c. Parlement et Conseil, 16 février 2022.

32. [Compte rendu des débats du mardi 26 janvier 2021, après-midi](#).

33. Paragraphes 10.1 et 10.2.

dans le processus d'intégration de l'UE en encourageant et en consolidant le développement de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit dans les pays d'Europe centrale et orientale, leur permettant ainsi de satisfaire aux critères d'adhésion à l'Union européenne. Dans le même ordre d'idées, le Conseil de l'Europe reste un atout et un moteur pour entraîner des réformes et générer des progrès dans le cadre du processus d'élargissement de l'UE.

37. Alors que les pays des Balkans occidentaux et du Partenariat oriental sont des voisins pour l'Union européenne, ce sont des États membres du Conseil de l'Europe. L'utilité de ce dernier est particulièrement importante pour l'évaluation comparative de l'avancée des réformes réalisées par ses États membres qui aspirent à adhérer à l'UE. L'évaluation comparative de l'UE s'appuie dans une large mesure sur les conclusions des mécanismes de suivi et autres organes du Conseil de l'Europe.

38. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le contexte géopolitique a évolué, avec des déplacements de pouvoir considérables et l'émergence de nouveaux acteurs mondiaux. Les relations entre les grandes puissances sont de plus en plus conflictuelles et unilatérales. Les règles et organisations multilatérales sont remises en question. Dans de nombreux pays, les normes démocratiques reculent et les droits humains sont bafoués. Les évolutions sociétales et technologiques créent de nouvelles opportunités mais aussi de nouveaux défis. Ces tendances se dessinaient déjà depuis un certain temps, mais la pandémie de covid-19 en a amplifié certaines, exacerbant en outre les tensions socio-économiques et accroissant les inégalités mondiales.

39. C'est dans ce contexte général que l'UE a réaffirmé son soutien au respect de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit en tant que valeurs universelles et a pris une position ferme en faveur du multilatéralisme fondé sur des règles. Deux documents résument cette approche.

40. Le premier est le Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie pour la période 2020-2024³⁴. Ce document définit les priorités de l'UE dans ce domaine dans ses relations avec tous les pays tiers et vise à renforcer la cohérence et la constance de la promotion des droits humains et de la démocratie dans toutes les politiques extérieures de l'UE. Il souligne que «[l]a pandémie de covid-19 illustre l'importance du multilatéralisme, de la coopération mondiale et de la solidarité. Le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit ainsi qu'une approche tenant compte des besoins spécifiques des hommes et des femmes doivent rester au cœur de la réponse à la pandémie et du soutien à la reprise mondiale».

41. Les cinq grandes priorités du plan d'action sont les suivantes:

- protéger et responsabiliser les personnes;
- bâtir des sociétés résilientes, inclusives et démocratiques;
- promouvoir un système mondial pour les droits de l'homme et la démocratie;
- tirer parti des possibilités offertes par les nouvelles technologies et relever les défis y afférents;
- atteindre les objectifs fixés en travaillant de concert.

42. Le deuxième document est la communication relative au renforcement de la contribution de l'UE à un multilatéralisme fondé sur des règles³⁵. Ce texte repose sur la conviction que le multilatéralisme fondé sur des règles communes est le meilleur moyen de préserver la paix et la stabilité dans le système géopolitique multipolaire actuel. Il invite l'UE à s'affirmer davantage et à établir des partenariats avec des États et des organisations partageant les mêmes idées. Parmi celles-ci figure le Conseil de l'Europe, qui y est défini comme un allié naturel pour soutenir la démocratie et promouvoir et protéger les droits humains, les libertés fondamentales et le respect de la dignité humaine, y compris l'égalité entre hommes et femmes, les droits de l'enfant et les droits des personnes LGBTI.

43. À mon avis, la coopération dans le domaine de l'action extérieure est cruciale pour les deux organisations. Une synergie dans ce domaine peut renforcer leur influence et leur capacité de relever de manière efficace et cohérente les nouveaux défis. Elle peut aussi donner un poids supplémentaire au soutien apporté au multilatéralisme, ce qui est encore plus important face à l'agression de l'Ukraine par la Fédération de Russie, qui marque une nouvelle étape dans l'histoire européenne et exige des deux organisations une plus grande fermeté quant à leurs valeurs et principes communs.

34. 12848/20, Conseil de l'Union européenne.

35. Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil relative au renforcement de la contribution de l'UE à un multilatéralisme fondé sur des règles.

4. Les trois piliers du partenariat stratégique entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne: principales réalisations et principaux défis

44. Depuis le Mémoire d'accord de 2007, le partenariat entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne repose sur trois piliers qui ont contribué à la cohérence et à la complémentarité entre les deux organisations:

- un dialogue politique accru,
- une coopération juridique renforcée,
- des programmes de coopération.

45. À mon avis, ces piliers restent des plus pertinents pour guider notre partenariat stratégique.

4.1. Un dialogue politique accru

46. Selon le Mémoire d'accord, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne doivent se consulter régulièrement et étroitement, tant au niveau politique qu'au niveau technique, sur les questions relevant de domaines prioritaires communs. Je ne peux que confirmer la conclusion des précédents rapporteurs sur le Traité de Lisbonne, selon laquelle le dialogue politique de haut niveau entre les deux organisations s'est constamment amélioré depuis l'entrée en vigueur du Traité.

47. La volonté de poursuivre dans cette voie a été confirmée après l'élection de Marija Pejčinović Burić aux fonctions de Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe et la constitution de la Commission dirigée par Ursula van der Leyen. C'est à l'Union européenne que la nouvelle Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe a fait une première visite de travail, en février 2020³⁶.

48. Depuis lors, le dialogue politique a été particulièrement intense et s'est caractérisé par un nombre élevé de réunions bilatérales entre la Secrétaire Générale, le Secrétaire Général adjoint, les représentants spéciaux de la Secrétaire Générale et les dirigeants de l'UE, mettant en évidence le large éventail de la coopération thématique. Ce dialogue est complété par des contacts réguliers entre les secrétariats des deux organisations, facilités par le Bureau du Conseil de l'Europe à Bruxelles et la Délégation de l'UE à Strasbourg.

4.2. Une coopération juridique renforcée

4.2.1. L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme

49. La reprise en octobre 2019 des négociations d'adhésion de l'UE à la Convention européenne est une confirmation supplémentaire du nouvel élan donné aux relations entre l'UE et le Conseil de l'Europe. Le Traité de Lisbonne a créé une obligation pour l'Union européenne d'adhérer à la Convention. Ce processus avait toutefois été interrompu par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 18 décembre 2014, cette dernière ayant estimé que le projet d'accord d'adhésion, établi à l'issue de négociations laborieuses entre les institutions de l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, était incompatible avec les traités de l'Union et posait des questions juridiques et politiques complexes³⁷.

50. En juin 2018, le Président Juncker a assuré avoir pris l'initiative de redynamiser les travaux en vue de l'adhésion de l'UE à la Convention. À la suite de cette initiative, la Commission européenne a présenté au Conseil un «document de synthèse» contenant des propositions pour surmonter les problèmes soulevés par la CJUE. La présidence finlandaise de l'UE (juillet-décembre 2019) a indiqué être déterminée à parvenir à un accord avant la fin de 2019.

51. Dans un courrier du 31 octobre 2019 faisant suite à la décision du Conseil de l'UE du 7 octobre, le président et le vice-président de la Commission européenne de l'époque ont informé la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe que l'UE se tenait prête à reprendre les négociations relatives à l'adhésion de l'UE à la Convention.

36. La Secrétaire Générale a rencontré le Président du Parlement européen, David Maria Sassoli, le vice-président exécutif de la Commission européenne, Frans Timmermans, les vice-présidentes de la Commission Věra Jourová (Valeurs et transparence) et Dubravka Šuica (Démocratie et démographie) et les commissaires Olivér Várhelyi (Voisinage et élargissement), Helena Dalli (Égalité) et Didier Reynders (Justice), ainsi que le Comité politique et de sécurité de l'UE. Voici le texte de son [discours](#) devant le Comité politique et de sécurité.

37. Avis 2/13.

52. En conséquence, en janvier 2020, le Comité des Ministres a adopté un mandat *ad hoc* pour le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), qu'il a chargé de «finaliser en priorité, en coopération avec les représentants de l'Union européenne dans le cadre d'un Groupe ad hoc 47+1 et sur la base des travaux déjà menés, les instruments juridiques établissant les modalités d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, y compris la participation de celle-ci au système de la Convention, et, dans ce contexte, [d']examiner toute question connexe.»

53. La crise sanitaire globale a ralenti la progression mais les négociations ont désormais repris et, le 29 septembre 2020, la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe et Věra Jourová, vice-présidente de la Commission européenne chargée des valeurs et de la transparence, ont publié une déclaration insistant sur le fait que «l'accession aidera à garantir la cohérence et la conformité entre le droit de l'Union européenne et le système de la Convention. Cela assurera aussi que l'UE soit soumise au même contrôle international sur les droits humains que ses 27 États membres et que les 20 autres pays appartenant au Conseil de l'Europe et qui ne sont pas membres de l'UE. Cela signifie que les citoyens seront dans la possibilité de contester les actions de l'Union européenne devant la Cour européenne des droits de l'homme. L'UE sera aussi en mesure de s'associer à ses États membres lors des procédures à la Cour européenne des droits de l'homme concernant des violations supposées résultant du droit de l'UE.» Elles ont toutes deux espéré que les négociations puissent aboutir à une conclusion rapide et positive³⁸.

54. Il convient de souligner que l'adaptation aux spécificités de l'ordre juridique de l'UE, si elle est nécessaire dans une certaine mesure, ne doit pas aboutir à une distorsion du système de la Convention, ni donner aux organes de l'Union des privilèges exceptionnels, ni créer un système de protection à deux niveaux ou à deux vitesses.

55. L'adhésion nécessitera des modifications techniques du mécanisme de contrôle de la Convention et aura également des implications directes pour l'Assemblée, s'agissant notamment de son rôle d'élection des juges de la Cour. À cet égard, les accords de 2011 conclus par le biais de «l'organe informel joint» constitué entre l'Assemblée et le Parlement européen pour améliorer le partage d'informations dans le contexte de l'adhésion de l'UE à la Convention devront être actualisés et finalisés.

56. Le 31 janvier 2020, le Bureau de l'Assemblée a pris acte d'une note rédigée par le Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire et a invité son Président à prendre contact avec le Président du Parlement européen dans le but de reprendre les travaux communs sur ce sujet³⁹. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme prépare actuellement un rapport sur les «Aspects juridiques de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme», dont j'ai l'honneur d'être le rapporteur⁴⁰.

4.2.2. La participation de l'Union européenne à d'autres conventions et mécanismes du Conseil de l'Europe

57. Le Traité de Lisbonne confère à l'UE la pleine personnalité juridique. En conséquence, l'Union acquiert la capacité de signer des traités internationaux dans les domaines des pouvoirs qui lui sont attribués ou d'adhérer à une organisation internationale.

58. L'Union européenne participe à un certain nombre d'instruments et de mécanismes du Conseil de l'Europe. La coopération dans le domaine de l'État de droit est particulièrement importante: les avis de la Commission de Venise, les rapports du GRECO, les arrêts de la Cour et les décisions du Comité des Ministres sont régulièrement utilisés par les organes de l'UE, notamment le Parlement européen et la Commission européenne.

59. Une coopération poussée a également été menée dans le cadre du processus d'élargissement de l'UE, de la contribution régulière à l'élaboration des instruments de l'UE en matière de droits humains, de la définition du Pilier européen des droits sociaux et de la participation de l'UE à plusieurs activités normatives du Conseil de l'Europe. Dans plusieurs autres domaines, la coopération est également forte, notamment dans la lutte contre la torture, l'abolition de la peine de mort, la violence envers les femmes, les droits de l'enfant, la protection des données et la cybercriminalité.

38. [Adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme](#).

39. D'un point de vue institutionnel, lorsqu'une nouvelle version de l'accord d'adhésion sera acceptée d'un commun accord et jugée compatible avec les traités de l'UE par la Cour de Justice de l'Union, l'Assemblée sera invitée à présenter au Comité des Ministres un Avis sur cette version renégociée, avant son adoption par ce dernier.

40. [Doc. 15014](#).

60. Au cours de l'examen du présent rapport, plusieurs membres de la commission ont exprimé le souhait que l'Union européenne envisage d'adhérer également à d'autres instruments du Conseil de l'Europe, notamment la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163) et la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, Convention d'Istanbul). Je m'associe pleinement à ces propositions, qui sont conformes aux positions déjà exprimées par les commissions compétentes de l'Assemblée.

61. Les tableaux ci-dessous donnent un aperçu de l'état actuel de la participation de l'UE aux instruments et mécanismes du Conseil de l'Europe. Il convient également de rappeler que l'UE participe, sans droit de vote, aux travaux de tous les comités directeurs du Conseil de l'Europe. Sa contribution au Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle (CAHAI) a été particulièrement importante étant donné les travaux approfondis qu'elle mène dans ce domaine.

Traités du Conseil de l'Europe auxquels l'Union européenne a adhéré après l'adoption du Traité de Lisbonne

Traité	Signature	Ratification	Entrée en vigueur
Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 217)	22/10/2015	26/06/2018	1/10/2018
Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196)	22/10/2015	26/06/2018	1/10/2018

Traités du Conseil de l'Europe signés et non ratifiés par l'Union européenne après l'adoption du Traité de Lisbonne

Traité	Signature
Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210)	13/06/2017
Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198)	2/4/2009

Liste des accords partiels auxquels l'UE participe	Statut
Pharmacopée européenne	Membre
Groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite de stupéfiants (Groupe Pomicidou)	Participant
Groupe de coopération en matière de prévention, de protection et d'organisation des secours contre les risques naturels et technologiques majeurs	Participant
Observatoire européen de l'audiovisuel	Membre
Groupe d'États contre la corruption (GRECO)	Observateur

62. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'UE est invitée à participer, en tant qu'observateur, aux travaux des commissions intergouvernementales du Conseil de l'Europe. Lorsqu'une telle commission est mandatée pour élaborer un nouvel instrument juridique, par exemple une nouvelle convention, l'UE représente ses États membres dans la mesure où et pour autant qu'elle ait une compétence en la matière. Je pense qu'il serait important d'encourager les États membres de l'UE à continuer néanmoins à participer activement à ces activités intergouvernementales en partageant leur propre expérience et expertise nationale, même si leur position a été préalablement coordonnée au niveau de l'UE. Ce dialogue participatif et cet échange d'informations faciliteraient le bon déroulement des travaux normatifs, en évitant de donner la fausse impression que l'UE remplace l'engagement actif des États membres de l'UE dans les travaux du Conseil de l'Europe.

4.3. Programmes de coopération

63. Avec un volume de 207,4 millions d'euros en 2021, l'UE est le plus grand contributeur aux ressources extrabudgétaires du Conseil de l'Europe, représentant 57 % des recettes annuelles provenant de l'ensemble des ressources extrabudgétaires.

64. Ce financement permet la mise en œuvre de trois programmes plurinationaux et pluriannuels complets et de grande envergure, appelés «dispositifs programmatiques régionaux»⁴¹:

- dans les Balkans occidentaux et en Turquie, avec la Facilité horizontale, financement de l'UE à hauteur de 85 %;
- dans les pays du Partenariat oriental, avec le Partenariat pour une bonne gouvernance (PGG), financement de l'UE à hauteur de 80 %;
- dans les pays du Voisinage méridional, avec le Programme Sud.

Ces programmes sont complétés, si nécessaire, par des interventions thématiques nationales et régionales. En outre, la coopération en Asie centrale est mise en œuvre par le biais d'un programme régional à grande échelle, le Programme pour l'État de droit en Asie centrale.

65. Les projets visent à renforcer la démocratie, l'État de droit et les droits humains dans les pays bénéficiaires et à aider ces derniers à se rapprocher des normes de l'UE et à se conformer aux recommandations des organes politiques et de suivi du Conseil de l'Europe. La mise en œuvre de ces projets est facilitée par les bureaux du Conseil de l'Europe sur le terrain.

66. Il convient de noter que ces dernières années, les accords-cadres avec la DG REFORM ont permis d'atteindre de plus en plus les États membres de l'UE. Cette coopération avec les États membres de l'UE est fortement axée sur la demande et apporte des contributions reconnues aux processus de réforme structurelle dans les États membres de l'UE, par exemple dans le domaine de la justice, de la bonne gouvernance et de la démocratie locale. Il s'agit d'un changement important, qui confirme le potentiel du Conseil de l'Europe à jouer un rôle plus important dans le renforcement de l'État de droit et de la démocratie également dans les États membres de l'UE. Au cours de ma visite à Bruxelles, je me suis renseigné sur la possibilité technique d'étendre le champ de la coopération avec la DG REFORM également à de nouveaux domaines, tels que la migration. J'ai également soulevé la question de savoir s'il serait possible de soutenir les réformes structurelles dans les États non membres de l'UE, à savoir les pays candidats. Bien que cela ne soit pas envisageable pour le moment, il serait important que ces pays soient au moins associés aux activités de la DG REFORM, par exemple celles visant à partager les bonnes pratiques.

67. Enfin, comme l'a suggéré M^{me} Verena Taylor, Directrice du Bureau de la Direction générale des programmes du Conseil de l'Europe, les parlementaires pourraient être associés plus étroitement à la mise en œuvre de ces projets, car l'intégration de la dimension parlementaire dans nos projets pourrait être un atout indéniable.

5. Le rôle des parlements nationaux et la coopération interparlementaire

68. Le Traité de Lisbonne souligne l'importance de la dimension parlementaire de deux manières: en renforçant les pouvoirs du Parlement européen et en reconnaissant le rôle que jouent les parlements nationaux pour améliorer le fonctionnement de l'Union européenne et accroître, en fin de compte, sa légitimité démocratique.

69. En vertu du Traité et de ses protocoles, les parlements nationaux ont le droit de recevoir des institutions de l'UE toute une série d'informations, qui sont obligatoires dans le cas de la transmission de tous les projets d'actes législatifs et de la notification aux parlements nationaux des demandes d'adhésion à l'UE. Les parlements nationaux sont aussi associés aux procédures de révision des traités et aux mécanismes d'évaluation des politiques de l'UE dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice.

70. La principale innovation est le droit reconnu aux parlements nationaux d'examiner la législation de l'UE. En vertu du Protocole n° 1 au Traité de Lisbonne sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, les parlements nationaux peuvent, dans les huit semaines suivant la transmission des projets d'actes législatifs, examiner ceux qui ne relèvent pas du domaine de compétence exclusive de l'UE. S'ils considèrent qu'un projet n'est pas conforme au principe de subsidiarité, ils peuvent émettre un «avis motivé» ou même une «contribution», laquelle peut porter sur des questions autres que la subsidiarité et soulever des questions de fond. En application du «mécanisme d'alerte précoce», les parlements nationaux peuvent même, à la condition qu'une majorité d'entre eux soient d'accord, bloquer des propositions législatives en demandant à l'autorité législative de l'UE de revoir le texte ou de prendre la décision officielle de le maintenir.

41. [Coopération UE \(coe.int\)](http://coe.int).

71. En date de décembre 2021, un total de 1 050 projets d'actes législatifs a été envoyé pour examen aux parlements nationaux. En réponse, 3 680 communications ont été reçues des parlements nationaux, dont 511 avis motivés et 3 170 contributions⁴². Le mécanisme d'alerte précoce a été enclenché trois fois depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

72. Le Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE officialise aussi la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de la Union des parlements de l'Union européenne (COSAC), plateforme des parlements nationaux pour l'échange d'informations relatives au contrôle de subsidiarité⁴³.

73. Le dialogue politique entre les institutions de l'UE et les parlements nationaux est très intense et n'a pas diminué avec la pandémie de covid-19. Depuis mars 2020, la plupart des réunions se sont cependant tenues par visioconférence. Du reste, plus d'un quart des avis envoyés par les parlements nationaux à la Commission en 2020 concernaient la réponse à la crise de la covid-19, ce qui montre bien à quel point les parlements s'investissent et exercent leur fonction de contrôle en temps de crise⁴⁴.

74. Outre le dialogue politique bilatéral entre les institutions de l'UE et les parlements nationaux, plusieurs autres forums interparlementaires réunissent les parlements nationaux des États membres de l'UE, dont:

- la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance dans l'Union européenne;
- les conférences interparlementaires sur la politique étrangère et de sécurité commune et sur la politique de sécurité et de défense commune;
- le groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol;
- la commission interparlementaire sur l'évaluation des activités d'Eurojust;
- la Conférence interparlementaire de haut niveau sur la migration et l'asile;
- les conférences interparlementaires «Pacte vert et politique agricole commune» et «Pour une Europe sociale et juste».

75. Il ne faut pas oublier que l'UE a également établi une solide coopération avec les parlements nationaux d'États non-membres de l'UE dans le cadre de ses relations extérieures, comme l'Assemblée parlementaire Euronest, qui réunit une délégation du Parlement européen et des délégations des pays membres du Partenariat oriental de l'UE, ou le sommet entre le Parlement européen et les présidents des parlements des Balkans occidentaux, dont la deuxième édition s'est tenue en 2021.

76. Vu l'intensité de ce dialogue politique auquel participent des parlements nationaux qui sont également représentés à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, je pense qu'il est non seulement possible mais aussi nécessaire de renforcer encore le partenariat stratégique entre l'Assemblée et le Parlement européen.

77. Comme indiqué plus haut, la [Résolution 2277 \(2019\)](#) et la [Recommandation 2153 \(2019\)](#) «Rôle et mission de l'Assemblée parlementaire: principaux défis pour l'avenir» soulignaient déjà la nécessité d'intensifier le dialogue politique entre notre Assemblée et l'Union européenne. Le rapport s'appuyait sur les conclusions de la commission ad hoc du Bureau, créée en 2017 sur proposition de M. Michele Nicoletti, ancien Président de l'Assemblée, dans le but d'améliorer l'efficacité et l'impact de l'Assemblée et de renforcer sa pertinence politique.

78. En ce qui concerne les relations avec l'UE, de nombreux contributeurs ont souligné la nécessité de créer des synergies et des partenariats communs avec l'UE, en particulier avec la Commission européenne et le Parlement européen, car cela permettrait d'éviter la duplication inutile des travaux et des ressources.

79. Parmi les propositions concrètes, citons la création d'un Réseau de parlementaires européens, comprenant l'Assemblée, des députés nationaux et des membres du Parlement européen. Ce réseau serait chargé de coordonner l'action politique et de mettre en place des voies de communication permanentes ou d'établir des contacts directs avec la COSAC.

42. [State of Play Note | Subsidiarity and IPD | Relations with National Parliaments | European Parliament \(europa.eu\)](#).

43. [Home \(cosac.eu\)](#).

44. [Rapports annuels sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur les relations avec les parlements nationaux | Commission européenne \(europa.eu\)](#).

80. Des propositions analogues figurent dans de précédentes résolutions de l'Assemblée⁴⁵, fondées sur des rapports de la commission des questions politiques et de la démocratie, notamment:

- la poursuite des travaux de l'organe informel conjoint entre l'Assemblée et le Parlement européen afin de débattre de questions d'actualité présentant un intérêt commun, la composition de cet organe variant selon les besoins;
- l'organisation de réunions régulières entre les présidents des commissions concernées des deux institutions;
- l'organisation d'événements conjoints avec les conférences interparlementaires du Parlement européen;
- la mise à jour de l'accord de 2007 relatif au renforcement de la coopération entre l'Assemblée et le Parlement européen, pour prendre en compte les événements nouveaux survenus depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

81. Je pense qu'une coopération peut être envisagée sur les questions spécifiques suivantes:

- les modalités de renforcement de la démocratie parlementaire,
- la protection de l'intégrité du processus électoral contre les menaces émergentes,
- la lutte contre la désinformation et la protection de la liberté d'expression,
- la garantie du bon fonctionnement des institutions démocratiques et la prévention des menaces à l'État de droit,
- les modalités de développement des mécanismes de démocratie participative et délibérative pour compléter la démocratie représentative et renforcer la légitimité du processus de décision politique,
- la coopération interparlementaire,
- les modalités de renforcement de la coopération pour l'observation des élections,
- le renforcement de la gouvernance démocratique et de la bonne gouvernance comme moyen de consolider l'État de droit et d'améliorer la confiance des citoyens dans les institutions publiques,
- la numérisation: un défi et une opportunité pour les parlements,
- la contribution de la diplomatie parlementaire au soutien d'un multilatéralisme fondé sur des règles,
- le droit à un environnement sain,
- la nécessité de faire face aux conséquences socio-économiques de la covid-19.

82. Face à l'agression de l'Ukraine par la Russie, je pense que les membres de l'Assemblée et ceux du Parlement européen devraient se réunir pour débattre des incidences de cet événement majeur sur l'architecture multilatérale européenne et sur la sécurité démocratique en Europe.

6. Conclusions

83. Plus de 10 ans après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le présent rapport reconnaît la valeur de la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Malgré l'énorme disparité en termes de ressources, de compétences et de pouvoirs, les deux organisations ont pu éviter les principaux doublons, travailler en synergie et de façon complémentaire, et elles ont même renforcé leur dialogue politique et technique, réalisant ce qui peut être défini comme un partenariat stratégique. L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme représentera un pas historique qui scellera cette relation.

84. Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne reposent sur les mêmes valeurs, principes et aspirations. Face aux événements dramatiques qui se déroulent en Ukraine, il est plus que jamais nécessaire de continuer à renforcer notre partenariat en vue de réaffirmer la pertinence du Conseil de l'Europe en tant qu'organisation de référence pour la promotion de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit et d'œuvrer ainsi aux fondements mêmes de la sécurité démocratique en Europe.

45. [Résolution 1836 \(2011\)](#), [Résolution 2029 \(2015\)](#).