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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 16128
12 mars 2025

Les interconnexions entre le Conseil de l'Europe et la Communauté politique européenne

Rapport[1]
Commission des questions politiques et de la démocratie
Rapporteur: M. Zsolt NÉMETH, Hongrie, Conservateurs européens, Patriotes & Affiliés

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 2
B. Exposé des motifs par M. Zsolt Németh, rapporteur 5
1. Introduction 5
2. Les objectifs, la nature et le fonctionnement de la Communauté politique européenne 5
3. La Communauté politique européenne et l'élargissement de l'Union européenne 6
4. La participation géographique 7
5. Domaines thématiques couverts par les sommets de la Communauté politique européenne 7
6. La Communauté politique européenne et le Conseil de l'Europe: différents et complémentaires 8
7. Renforcer les synergies et les interconnexions 10

1. Renvoi en commission: Doc. 15635, Renvoi 4687 du 14 octobre 2022.

A. Projet de résolution[2]

1. À la suite d'une proposition faite par le Président de la République française le 9 mai 2022 lors de la cérémonie de clôture de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, les dirigeants de l'Union européenne sont convenus, à la réunion du Conseil européen en juin 2022, de lancer la Communauté politique européenne, dans le but de rassembler les pays membres et non membres de l'Union européenne sur le continent européen. L'ambition était de favoriser le dialogue politique et la coopération entre les dirigeants afin de traiter les questions d'intérêt commun et de renforcer la sécurité, la stabilité et la prospérité du continent européen.

2. Le lancement de la Communauté politique européenne a démontré la volonté des dirigeants de l'Union européenne de réagir rapidement et d'adapter l'architecture multilatérale de l'Europe à un environnement géopolitique soumis à des défis considérables, marqué notamment par la guerre d'agression à grande échelle menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine.

3. Jusqu'à présent, cinq sommets – un tous les six mois – ont été organisés, en alternance par l'État membre de l'Union européenne assurant la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne et par un pays non membre de l'Union européenne. Depuis le sommet inaugural de Prague, tenu en octobre 2022, les sommets qui ont eu lieu en République de Moldova, en Espagne, au Royaume-Uni et en Hongrie ont porté sur la paix, la prospérité, la sécurité, la résilience énergétique, la connectivité et, plus récemment, la démocratie et les migrations.

4. La nature non institutionnalisée et flexible de la Communauté politique européenne a fourni des opportunités uniques de dialogue qui n'auraient pas été possibles dans d'autres cadres. L'Assemblée parlementaire note que la Communauté politique européenne, plateforme de coordination politique, ne remplace rien de ce qui existe déjà en matière d'organisations, de structures ou de processus, et ne cherche pas à en créer de nouveaux. L'Assemblée note aussi que la Communauté politique européenne n'a pas de base juridique qui établirait une adhésion formelle. Elle souligne que la Communauté politique européenne est restée une plateforme intergouvernementale informelle destinée à permettre un dialogue politique entre les dirigeants européens des États membres de l'Union européenne et des États non membres de l'Union européenne, en présence des institutions de l'Union européenne. Le travail opérationnel est effectué par le pays hôte et le Secrétariat du Conseil de l'Union européenne, tandis que la continuité entre les sommets de la Communauté politique européenne des dirigeants européens est assurée par le président du Conseil européen.

5. L'Assemblée se félicite de la participation du Conseil de l'Europe aux deux derniers sommets de la Communauté politique européenne, à Londres et à Budapest. Afin de garantir les synergies et la complémentarité entre la Communauté politique européenne et le Conseil de l'Europe, communauté politique paneuropéenne de 46 États membres fondée sur un traité (Statut du Conseil de l'Europe, STE n° 1), l'Assemblée encourage les futurs pays hôtes à maintenir cette invitation à l'Organisation.

6. La Communauté politique européenne n'étant pas destinée à remplacer les politiques de voisinage et d'élargissement de l'Union européenne, elle ajoute un nouveau «cercle» à la géométrie variable qui caractérise déjà l'intégration européenne. À cet égard, la Communauté politique européenne doit encore prouver qu'elle peut contribuer à un alignement plus poussé des pays non membres de l'Union européenne.

7. Bien que le Conseil de l'Europe et la Communauté politique européenne ne soient pas de même nature et ne partagent pas les mêmes objectifs, la question des liens entre la nouvelle Communauté politique européenne et l'activité politique de longue date du Conseil de l'Europe, déployée à l'échelle européenne, a été soulevée dès le départ. Depuis, la portée géographique de la participation à la Communauté politique européenne ressemble davantage à celle des États membres du Conseil de l'Europe, et l'éventail plus large des questions abordées par la Communauté politique européenne a mis en évidence la nécessité de rechercher une coopération, conformément à la Déclaration de Reykjavík. De plus, le soutien du Conseil de l'Europe à l'Ukraine et ses efforts visant à ce que la Fédération de Russie soit tenue responsable de sa guerre d'agression contre l'Ukraine font de l'Organisation un partenaire clé de la Communauté politique européenne.

8. Au vu de ces considérations, l'Assemblée:

8.1. rappelle que les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe se sont réunis à Reykjavík les 16 et 17 mai 2023, à l'occasion de leur 4e Sommet, pour faire front commun contre la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, et pour définir de nouvelles priorités et donner une nouvelle orientation aux travaux du Conseil de l'Europe. Ils ont réaffirmé le rôle paneuropéen du

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 5 mars 2025.

Conseil de l'Europe et confirmé qu'il est particulièrement bien placé pour réunir sur un pied d'égalité tous les pays d'Europe afin de protéger la sécurité démocratique en Europe et de lutter contre les atteintes aux droits humains, à la démocratie et à l'État de droit;

8.2. souligne que le Conseil de l'Europe est une communauté politique paneuropéenne de 46 États membres;

8.3. estime qu'en cette période charnière pour l'Europe, le Conseil de l'Europe doit être un pilier du multilatéralisme toujours plus solide et plus résilient. Le Conseil de l'Europe devrait jouer un rôle proactif dans les discussions relatives à l'architecture politique européenne. Il devrait également conserver son rôle intergouvernemental de premier plan dans toutes les questions relatives aux droits humains, à la démocratie et à l'état de droit en Europe, ainsi que sa responsabilité de premier plan quant au fonctionnement de son système conventionnel.

9. En outre, dans ce paysage géopolitique en mutation rapide, où l'ordre international fondé sur des règles est confronté à de graves défis, l'Assemblée estime que les dirigeants européens devraient rapprocher la Communauté politique européenne et le Conseil de l'Europe et, conformément à la Déclaration de Reykjavík, donner l'exemple d'un multilatéralisme efficace et dynamique qui promeut des valeurs partagées et soutient la sécurité et la stabilité en Europe.

10. De même, l'Assemblée considère que les défis sans précédent auxquels l'Europe est actuellement confrontée rendent nécessaire une coopération toujours plus étroite entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Ainsi que cela est réaffirmé dans la Déclaration de Reykjavík, «l'Union européenne est le principal partenaire institutionnel du Conseil de l'Europe sur les plans politique, juridique et financier». Le Conseil de l'Europe devrait continuer à renforcer son partenariat stratégique avec l'Union européenne.

11. L'Assemblée rappelle aussi le rôle inestimable du Conseil de l'Europe dans le processus d'élargissement de l'Union européenne. Dans ce contexte, le Conseil de l'Europe, en tant que référence en matière de droits de l'homme, État de droit et de démocratie en Europe, devrait accroître son soutien pour améliorer le niveau de préparation des pays candidats et des candidats potentiels à l'adhésion à l'Union européenne.

12. Par conséquent, en ce qui concerne les relations entre le Conseil de l'Europe et la Communauté politique européenne, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe, en particulier les pays hôtes de la Communauté politique européenne et, le cas échéant, les dirigeants de l'Union européenne:

12.1. à assurer synergies et coordination entre la Communauté politique européenne et le Conseil de l'Europe, notamment en garantissant la participation systématique du Conseil de l'Europe aux sommets de la Communauté politique européenne;

12.2. à développer, lors des sommets de la Communauté politique européenne, un format de dialogue sur les questions stratégiques, avec le Conseil de l'Europe, sur les sujets relevant de son mandat;

12.3. à tirer pleinement parti de la participation du Conseil de l'Europe aux sommets de la Communauté politique européenne pour renforcer le dialogue à haut niveau;

12.4. à développer des points de contact par l'intermédiaire de hauts fonctionnaires du Secrétariat du Conseil de l'Europe à Strasbourg, en étroite coopération avec le Bureau de liaison du Conseil de l'Europe à Bruxelles, et du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne;

12.5. à utiliser pleinement les instruments et les travaux du Conseil de l'Europe, notamment en matière de démocratie par le biais du nouveau Pacte démocratique en cours d'élaboration;

12.6. à envisager l'élaboration d'une déclaration commune afin de garantir la complémentarité des activités respectives et de développer de nouvelles synergies.

13. Concernant le rôle du Conseil de l'Europe, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe:

13.1. à renforcer la position du Conseil de l'Europe en tant que principale organisation intergouvernementale en Europe chargée de promouvoir et de sauvegarder les droits humains, la démocratie et l'État de droit, dans l'architecture multilatérale européenne et mondiale en évolution, comme ils s'y sont engagés à Reykjavík;

13.2. à développer davantage le rôle du Conseil de l'Europe en tant que communauté politique solide et résiliente et en tant que plateforme de dialogue stratégique et politique, de diplomatie et de multilatéralisme, où les États membres peuvent se réunir pour relever des défis partagés et poursuivre des objectifs communs:

13.2.1. en accentuant la dimension politique de ses travaux et de ses organes;

13.2.2. en assurant une articulation efficace des fonctions et responsabilités avec d'autres institutions et instances de l'architecture multilatérale;

13.2.3. en convoquant plus régulièrement des sommets des chefs d'État et de gouvernement;

13.3. à soutenir le développement ultérieur des travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la sécurité démocratique et de la résilience de la démocratie.

14. Enfin, l'Assemblée décide de continuer à agir en tant que plateforme dynamique pour le dialogue politique paneuropéen et la diplomatie parlementaire.

B. Exposé des motifs par M. Zsolt Németh, rapporteur

1. Introduction

1. Dans son discours devant le Parlement européen à Strasbourg le 9 mai 2022, le Président de la République française, Emmanuel Macron, a lancé l'idée de créer une «Communauté politique européenne»[3]. Il a situé sa proposition dans le nouveau contexte géopolitique créé par la guerre d'agression à grande échelle lancée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022, l'élargissement inachevé de l'Union européenne (UE) dans les Balkans occidentaux et l'émergence de nouveaux pays candidats en 2022, à savoir l'Ukraine, la Géorgie et la République de Moldova:

> *«Comment organiser l'Europe d'un point de vue politique et plus large que l'Union européenne? C'est notre obligation historique que d'y répondre aujourd'hui et de créer ce que je qualifierai aujourd'hui devant vous "une communauté politique européenne". Cette organisation européenne nouvelle permettrait aux nations européennes démocratiques adhérant à notre socle de valeurs de trouver un nouvel espace de coopération politique, de sécurité, de coopération en matière énergétique, de transport, d'investissements, d'infrastructures, de circulation des personnes et en particulier de nos jeunesses. La rejoindre ne préjugerait pas d'adhésions futures à l'Union européenne, forcément, comme elle ne serait pas non plus fermée à ceux qui ont quitté cette dernière. Rassembler notre Europe dans la vérité de sa géographie, sur l'assise de ses valeurs démocratiques, avec la volonté de préserver l'unité de notre continent et en conservant la force et l'ambition de notre intégration»*[4].

2. En quelques mois, cette vision d'une Communauté politique européenne (CPE) est devenue réalité. La première réunion (sommet) de la CPE a eu lieu à Prague le 6 octobre 2022.

3. Depuis lors, la mission de ce nouveau forum politique et sa place dans l'architecture institutionnelle européenne actuelle ont été discutées et parfois remises en question, en particulier sa valeur ajoutée par rapport au Conseil de l'Europe paneuropéen, composé de 46 États membres, dont le mandat est de «réaliser une union plus étroite entre ses membres». La portée géographique très similaire de la CPE et du Conseil de l'Europe et le large éventail de questions abordées par la CPE ont mis en évidence la nécessité d'examiner leurs interconnexions.

2. Les objectifs, la nature et le fonctionnement de la Communauté politique européenne

4. La guerre d'agression à grande échelle lancée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022 a changé le visage de l'Europe. En outre, l'année 2022 a été marquée par de nouvelles demandes d'adhésion à l'UE: L'Ukraine a déposé une demande d'adhésion à l'UE le 28 février 2022 et a obtenu le statut de candidat à l'UE le 23 juin 2022. La Géorgie et la République de Moldova ont également déposé une demande d'adhésion à l'UE le 3 mars 2022.

5. C'est dans ce contexte difficile que le Président Macron a proposé la création de la CPE le 9 mai 2022, lors de la cérémonie de clôture de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Le projet a été officiellement examiné lors des réunions du Conseil européen des 23 et 24 juin 2022. Les dirigeants de l'UE ont tenu un débat stratégique sur les relations de l'UE avec ses partenaires dans l'ensemble de l'Europe et sont finalement convenus d'établir la CPE[5].

6. L'objectif était d'établir une plateforme flexible de coordination politique des pays européens sur l'ensemble du continent. Elle impliquerait tous les pays européens réunis autour de valeurs fondamentales partagées. Le but était de favoriser le dialogue politique et la coopération afin de traiter les questions d'intérêt commun et de renforcer la sécurité, la stabilité et la prospérité du continent européen.

7. Il a été souligné qu'un tel cadre ne remplacerait pas les politiques et instruments existants de l'UE, en particulier l'élargissement, et qu'il respecterait pleinement l'autonomie décisionnelle de l'UE.

---

3. L'idée d'une Communauté politique européenne a été proposée pour la première fois en 1952, puis mise de côté. L'idée a refait surface dans les années 1960 et 1970 sous diverses formes, mais n'a jamais été mise en œuvre. Elle a également inspiré la proposition du Président François Mitterrand d'une «Confédération européenne» en 1989, qui n'a pas non plus été mise en œuvre, mais qui a anticipé certains développements futurs de l'intégration européenne.

4. www.vie-publique.fr/discours/285102-emmanuel-macron-09052022-union-europeenne.

5. www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/06/24/european-council-conclusions-on-wider-europe-and-the-conference-on-the-future-of-europe-23-june-2022/.

8. La CPE s'est concrétisée en plateforme informelle de coopération intergouvernementale et de dialogue entre les dirigeants européens des États membres de l'UE et des pays non membres de l'UE, réunis régulièrement (sommets) en présence des institutions de l'UE. Le travail opérationnel est effectué par le pays hôte et le secrétariat du Conseil de l'UE, tandis que la continuité entre les réunions des dirigeants européens de la CPE est assurée par le président du Conseil européen. La CPE n'étant pas fondée sur un traité, il n'y a pas d'adhésion formelle. Les participants sont invités à assister aux réunions de la CPE par les pays hôtes.

9. Il a été convenu que les sommets de la CPE se tiendront deux fois par an afin de garantir des discussions régulières à haut niveau et un suivi efficace des initiatives de la CPE. Le sommet de printemps sera accueilli par un État non membre de l'UE. Le sommet d'automne sera quant à lui accueilli par l'État membre de l'UE qui assure la présidence du Conseil de l'UE à ce moment-là.

10. La CPE vise à promouvoir les synergies et à développer des projets de coopération concrets dans un certain nombre de domaines d'intérêt mutuel: la protection des infrastructures critiques (santé, alimentation, transports, énergie et services financiers), la lutte contre les cyberattaques et la désinformation, la résilience énergétique, la coopération sur les questions migratoires, la coordination des travaux sur les grandes questions régionales et le soutien à la reconstruction de l'Ukraine.

11. D'aucuns ont fait valoir que la CPE vise également à renforcer les relations avec des pays tels que le Royaume-Uni et certains États du Caucase.

3. La Communauté politique européenne et l'élargissement de l'Union européenne

12. La CPE n'est pas une alternative à l'adhésion à l'UE et ne peut remplacer les politiques et instruments existants de l'UE. Toutefois, elle a également été conçue pour aider les candidats et candidats potentiels (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, République de Moldova, Monténégro, Macédoine du Nord, Serbie, Türkiye, Ukraine et Kosovo[*6]) dans un certain nombre de domaines sur le chemin, inévitablement long, de l'adhésion à l'UE. Elle doit fournir une plateforme flexible de coordination des politiques pour les pays européens et encourager le dialogue politique et la coopération afin de trouver des solutions à des problèmes communs. La participation à la CPE devrait également aider les pays participants à mieux se connaître et à se rapprocher progressivement les uns des autres.

13. Il a parfois été avancé que la situation exceptionnelle et historique du continent européen pourrait nécessiter la définition d'un nouveau modèle, qui viendrait bouleverser ou compléter l'approche adoptée jusqu'à présent, qui a déjà été partiellement révisée récemment[7].

14. Dans sa forme originale, le processus d'adhésion, qui est avant tout juridique et économique, exige du pays candidat qu'il intègre l'acquis communautaire dans sa législation nationale et qu'il mette son économie à niveau en vue de la rendre viable et compétitive sur le marché intérieur. Au cours des négociations d'adhésion, l'accomplissement de ces étapes conduit à l'ouverture et à la clôture de chapitres thématiques, qui constituent le futur traité d'adhésion à ratifier.

15. Afin de renforcer la crédibilité du processus, une méthodologie d'élargissement révisée a été introduite en 2019, mettant davantage l'accent sur les réformes dans des domaines clés, tels que l'État de droit, les libertés fondamentales, l'économie et le fonctionnement des institutions démocratiques. La méthodologie d'adhésion renforce la gouvernance politique, prévoit la possibilité d'interrompre, voire d'inverser les négociations, et encourage les États membres de l'UE à s'engager davantage. Les pays concernés doivent répondre aux exigences afin de progresser sur la voie de l'intégration européenne. D'autre part, l'UE doit tenir ses engagements.

16. L'UE dispose d'une offre structurée et crédible d'accords avec les États qui souhaitent et peuvent participer à l'intégration économique sans vouloir souscrire à la dimension politique du projet européen. En revanche, elle ne dispose pas d'un instrument pour satisfaire le besoin inverse: répondre aux États qui expriment le souhait d'adhérer au projet politique, mais qui n'ont pas la capacité de faire partie du marché unique à court et moyen terme, sans mettre en péril leur propre économie et/ou déstabiliser le marché unique[8].

---

6. Toute référence au Kosovo, dans ce document, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.
7. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/2021-enlargement-package-european-commission-assesses-and-sets-out-reform-priorities-western-balkans-2021-10-19_en.
8. https://institutdelors.eu/en/publications/la-communaute-politique-europeenne/.

17. Une discussion sur la réforme de la politique de l'élargissement de l'UE, pour sortir de l'impasse des négociations d'adhésion dans les Balkans occidentaux et pour traiter les nouvelles demandes d'adhésion, a refait surface en 2022. Elle a appelé à repenser le processus d'adhésion, suggérant de l'accélérer, et à une «intégration graduelle et progressive» des pays aspirant à l'adhésion.

18. Comme la CPE n'est pas destinée à remplacer les politiques de voisinage et d'élargissement de l'UE, elle ajoute un nouveau cercle à la géométrie variable qui caractérise déjà l'intégration européenne. Toutefois, la CPE doit encore prouver qu'elle peut contribuer à un alignement plus poussé des pays non membres de l'UE. Le succès dépendra en grande partie de la manière dont la CPE parviendra à établir sa pertinence et à s'intégrer dans la politique d'élargissement de l'UE. Cela dépendra aussi beaucoup de l'évolution de l'UE et des progrès qu'elle réalisera dans son engagement avec les pays associés et les pays candidats, ce qui pourrait impliquer de restructurer et de réorganiser les processus d'adhésion, en utilisant la CPE comme outil au sein de la «boîte à outils» européenne. La CPE doit encore prouver également qu'elle peut tenir et réaliser la promesse d'une Europe élargie qui n'exclut pas mais intègre.

4. La participation géographique

19. La CPE n'a pas de base juridique pour une adhésion formelle. La première réunion de la CPE à Prague en octobre 2022 a rassemblé les dirigeants des pays européens sur un pied d'égalité et dans un esprit d'unité. Les 44 invités, outre les 27 de l'UE, étaient:

– les Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Macédoine du Nord, Serbie et Kosovo);

– pays du trio associé (Géorgie, République de Moldova, Ukraine);

– l'Arménie et l'Azerbaïdjan;

– les quatre pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) (Norvège, Suisse, Islande et Liechtenstein);

– le Royaume-Uni et la Türkiye.

20. Des réunions ultérieures ont ensuite eu lieu en République de Moldova en juin 2023, en Espagne en octobre 2023, au Royaume-Uni en juillet 2024 et en Hongrie en novembre 2024. Les prochaines réunions de la CPE seraient prévues en Albanie au printemps 2025 puis au Danemark.

21. 42 chefs d'État ou de gouvernement, dont ceux de 24 États membres de l'UE, ont participé à la cinquième (et à ce jour la dernière) réunion de la CPE qui s'est tenue à Budapest le 7 novembre 2024[9]. La portée géographique de la participation à la réunion de la CPE était à nouveau proche de celle des États membres du Conseil de l'Europe.

22. Les réunions de la CPE se sont toutes tenues en présence d'institutions de l'UE invitées. Le Conseil de l'Europe a été invité à participer aux deux derniers sommets de la CPE à Londres et à Budapest et a été représenté par respectivement sa Secrétaire Générale puis par son Secrétaire Général.

5. Domaines thématiques couverts par les sommets de la Communauté politique européenne

23. Les cinq sommets qui se sont tenues jusqu'à présent ont porté sur la paix, la prospérité, la sécurité, la résilience énergétique, la connectivité et, plus récemment, la démocratie et les migrations.

24. Le premier sommet de la CPE a eu lieu le 6 octobre 2022 à Prague dans le cadre de la présidence tchèque du Conseil de l'UE (juillet à décembre 2022). Les dirigeants ont principalement discuté des questions de paix et de sécurité, en particulier de la guerre d'agression à grande échelle de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et de la crise énergétique, dans le but d'envoyer un message clair d'unité dans un contexte dominé par la guerre d'agression à grande échelle. Les chefs d'État et de gouvernement ont réaffirmé leur soutien indéfectible à l'Ukraine et ont discuté de la nécessité de construire un nouvel espace de dialogue politique et de coopération en Europe.

9. Les participants non membres de l'UE étaient l'Albanie, Andorre, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, le Liechtenstein, la République de Moldova, Monaco, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la Norvège, Saint-Marin, la Serbie, la Suisse, la Türkiye, l'Ukraine et le Royaume-Uni et le Kosovo.

25. Quatre tables rondes ont été organisées dans le cadre du sommet, chacune se concentrant sur l'un des deux thèmes principaux: la paix et la sécurité d'une part, et le climat, l'énergie et l'économie d'autre part. Le sommet visait à améliorer la coordination de la politique étrangère et de la sécurité en Europe, à développer des partenariats plus solides dans les domaines de l'énergie, des transports, du commerce, de la recherche et de l'éducation, et à rassembler la société civile et les jeunes de presque tous les pays européens.

26. Lors de la réunion suivante à Chisinau, en juin 2023, les dirigeants ont discuté des efforts conjoints pour la paix et la sécurité, la résilience énergétique et la connectivité, ainsi que la mobilité en Europe. À Grenade, en octobre 2023, ils ont abordé la manière de rendre l'Europe plus résiliente, plus prospère et plus géostratégique. À Londres, ils ont évoqué la défense et la sécurisation de la démocratie, la migration, l'énergie et la connectivité. À Budapest, les dirigeants européens ont abordé les principaux défis sécuritaires auxquels l'Europe est confrontée en raison des conflits en cours, notamment la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et l'escalade au Moyen-Orient. Des sessions en petits groupes ont également été consacrées à la migration (y compris la migration irrégulière et son instrumentalisation) et à la sécurité économique, ainsi qu'aux questions liées à la connectivité, telles que l'énergie, les transports, les technologies de l'information et le commerce mondial. Le sommet de la CPE a consisté en une session plénière d'ouverture, quatre sessions thématiques en petits groupes, une session plénière de clôture et des réunions bilatérales.

27. Les sommets de la CPE ont l'avantage d'offrir, en marge, l'opportunité de tenir des réunions bilatérales de haut niveau et des entretiens «mini-latéraux», qui s'avèrent être une valeur ajoutée de ces sommets.

6. La Communauté politique européenne et le Conseil de l'Europe: différents et complémentaires

28. Actuellement, la CPE n'est pas une organisation internationale et ne dispose pas d'un secrétariat permanent. Il semblerait que les États membres de l'UE préféreraient de manière générale éviter l'institutionnalisation de la CPE, qui devrait rester une plateforme flexible de coordination politique. Cependant, certains pourraient trouver un avantage à une institutionalisation par un secrétariat dédié, et il semblerait que la question ne soit pas encore totalement tranchée. En outre, il y a des points de vue divergents sur l'utilisation et l'objectif de la CPE. Au-delà des questions abordées, les sommets de la CPE ont donné des occasions utiles de tenir des réunions de haut niveau. La nature non institutionnalisée et flexible de la CPE a fourni des opportunités uniques de dialogue qui n'auraient pas été possibles dans d'autres cadres.

29. Bien que le Conseil de l'Europe et la CPE ne soient pas de même nature et ne partagent pas les mêmes objectifs, la question des liens entre la nouvelle CPE et l'activité politique de longue date du Conseil de l'Europe, déployée à l'échelle européenne, a été soulevée dès le départ. La portée géographique de la participation à la CPE est proche de celle des États membres du Conseil de l'Europe, et le large éventail de questions abordées par la CPE a mis en évidence la nécessité de rechercher la complémentarité.

30. Depuis sa fondation, le Conseil de l'Europe est la principale organisation intergouvernementale en Europe pour la promotion et la sauvegarde de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit. Ses États membres se sont engagés à réaliser une union plus étroite afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun. Tout en étant le gardien des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit, le Conseil de l'Europe est également une communauté politique, comme l'ont rappelé la déclaration de Reykjavík et l'Assemblée parlementaire[10].

31. Par conséquent, l'invitation à un sommet de la CPE a immédiatement soulevé la question des interconnexions de la CPE avec l'activité politique de longue date du Conseil de l'Europe à l'échelle européenne. Les discussions sur d'éventuelles interférences ou duplications se sont multipliées lorsqu'il est apparu que ni le Conseil de l'Europe, ni l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) n'avaient été invités aux premières réunions de la CPE organisées à Prague en 2022 et à Chisinau en 2023, alors que les présidents du Parlement européen, de la Commission européenne et du Conseil européen étaient présents.

10. Voir la Recommandation 2245 (2023) «Le Sommet de Reykjavik du Conseil de l'Europe – Unis autour de valeurs face à des défis hors du commun» et la Résolution 2473 (2022) «Renforcer le rôle du Conseil de l'Europe en tant que pierre angulaire de l'architecture politique européenne».

32. Lors du Sommet du Conseil de l'Europe de Reykjavík qui s'est tenu en mai 2023, le Président Macron a décrit la pertinence de la CPE en tant que forum européen pour discuter des questions de sécurité et des conflits armés qui y sont liés, soulignant la différence avec le Conseil de l'Europe, la plus grande organisation européenne dédiée au renforcement de la sécurité démocratique[11].

33. Lorsque l'on examine les interconnexions, il convient de commencer par les raisons de la création de la CPE, qui sont manifestement à plusieurs niveaux:

– montrer et développer l'unité et la coopération européennes dans le contexte de l'agression russe contre l'Ukraine;

– faire face aux nouvelles demandes d'adhésion à l'UE mais également à la «lassitude de l'élargissement»;

– fournir un forum flexible pour des discussions informelles entre dirigeants européens sur la sécurité européenne et la politique énergétique pour tous les pays européens.

34. Aucune de ces raisons d'être ne pourrait mettre en péril le champ d'action du Conseil de l'Europe.

35. La CPE vise à renforcer l'intégration entre les États membres de l'UE et les pays candidats. Cette communauté trouve son origine dans l'idée d'une «Europe à deux vitesses». Elle est également connue sous le nom de «noyau dur de l'Europe». Cela signifie qu'il existe différents niveaux et rythmes d'intégration dans les différentes parties de l'Europe, en fonction de la situation politique de chaque pays.

36. Il convient de souligner à nouveau que le Conseil de l'Europe et la CPE n'ont pas les mêmes objectifs. L'objectif principal du Conseil de l'Europe est de promouvoir la démocratie et de protéger les droits humains et l'État de droit en Europe, tandis que la CPE a un éventail plus large d'objectifs, comme mentionné ci-dessus (politique de sécurité, résilience énergétique, développement des infrastructures énergétiques, etc.)

37. La CPE a, en particulier, le potentiel de contribuer à des propositions politiques concrètes dans trois domaines: l'énergie, la connectivité et la sécurité[12]. Les sommets de la CPE offrent une réelle opportunité de commencer à approfondir et à élargir la question de la sécurité énergétique à travers le continent. Les pays de la CPE pourraient également travailler ensemble pour sécuriser les chaînes d'approvisionnement en matières premières essentielles. En outre, la CPE pourrait s'efforcer de susciter l'intérêt de l'industrie européenne, en particulier dans la chaîne de valeur des batteries, afin de mieux cerner les possibilités qui s'offrent à elle.

38. Concernant le mandat du Conseil de l'Europe, alors que la défense nationale est explicitement exclue de son champ de responsabilité, l'Organisation s'est concentrée sur la protection de la sécurité démocratique. La sécurité est un concept plus large que la défense nationale, et repose largement sur le respect des processus démocratiques, des droits humains et de l'État de droit. Le concept de sécurité démocratique, approuvé pour la première fois par les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe lors du sommet de Vienne en 1993, est plus que jamais d'actualité.

39. En outre, les chefs d'État et de gouvernement des 46 États membres du Conseil de l'Europe se sont réunis lors de leur quatrième sommet les 16 et 17 mai 2023 pour faire front commun contre la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et pour définir de nouvelles priorités et donner une nouvelle orientation aux travaux du Conseil de l'Europe. Ils ont réaffirmé le rôle paneuropéen du Conseil de l'Europe et confirmé qu'il est particulièrement bien placé pour réunir sur un pied d'égalité tous les pays d'Europe afin de protéger la sécurité démocratique en Europe et de lutter contre les atteintes aux droits humains, à la démocratie et à l'État de droit. Ils ont également souligné que le Conseil de l'Europe est une communauté politique paneuropéenne et se sont engagés à renforcer le rôle du Conseil de l'Europe dans l'architecture multilatérale européenne en évolution et dans la gouvernance mondiale en améliorant sa dimension extérieure.

40. Le Sommet de Reykjavík a également confirmé le partenariat stratégique entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne et réaffirmé que «l'Union européenne est le principal partenaire institutionnel du Conseil de l'Europe sur les plans politique, juridique et financier». À cet égard, la résolution du Parlement européen sur les relations institutionnelles entre l'UE et le Conseil de l'Europe[13], adoptée le 18 avril 2023,

---

11. «Nous disposons d'autres enceintes pour échanger sur les conflits armés, sur les grands équilibres stratégiques – et la Communauté politique européenne, que nous avons fondée à Prague et qui nous réunira bientôt à Chişinau, est un lieu qui nous permet d'œuvrer pleinement à tout cela, mais un seul lieu nous permet d'agir pour la «sécurité démocratique» de notre continent: le Conseil de l'Europe».
12. https://ecfr.eu/paris/article/lavenir-de-la-communaute-politique-europeenne/.

avait déjà souligné le rôle inestimable du Conseil de l'Europe dans le processus d'élargissement de l'UE «étant donné qu'il coopère avec l'Union pour aider les pays candidats et candidats potentiels à mener des réformes et à remplir les critères d'adhésion de l'Union sur la stabilité des institutions garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme et le respect ainsi que la protection des minorités, ainsi que le suivi des progrès dans ces domaines». Elle avait également souligné «que la coopération entre l'Union et le Conseil de l'Europe dans le domaine de l'élargissement devrait être encore renforcée afin de devenir plus formelle, structurée et systématique».

41. En outre, le 17 mai 2024, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe[14], dans le contexte de l'élargissement de l'UE, a rappelé «l'ensemble unique d'instruments du Conseil de l'Europe visant à soutenir pleinement les pays candidats et candidats potentiels à l'adhésion à l'Union européenne et à accroître leur niveau de préparation». Il a également rappelé «le rôle de référence capital du Conseil de l'Europe dans les domaines des droits humains, de l'État de droit et de la démocratie en Europe, sur la base du Mémorandum d'accord de 2007», «gardant présents à l'esprit les progrès en cours dans les Balkans occidentaux, ainsi que les développements intervenus en décembre 2023, en particulier l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Ukraine et la République de Moldova, et l'octroi du statut de candidat à la Géorgie, ainsi que l'ouverture de négociations d'adhésion avec la Bosnie-Herzégovine en mars 2024».

7. Renforcer les synergies et les interconnexions

42. Dans la lignée du sommet de Reykjavík, le Conseil de l'Europe a été invité à participer aux sommets de la CPE à Londres et à Budapest et a été représenté par respectivement sa Secrétaire générale puis par son Secrétaire général.

43. Dans ce contexte, il convient également de souligner que le soutien du Conseil de l'Europe à l'Ukraine et ses efforts visant à ce que la Fédération de Russie soit tenue responsable de sa guerre d'agression contre l'Ukraine font de l'Organisation un partenaire clé de la CPE.

44. En ce qui concerne les relations entre le Conseil de l'Europe et la CPE, il est donc nécessaire de développer des synergies et une coordination, notamment en garantissant la participation systématique du Conseil de l'Europe aux sommets de la CPE.

45. Il conviendrait également de mettre en place un format de dialogue sur les questions stratégiques, avec le Conseil de l'Europe, sur les questions relevant de son mandat. Des réunions avec des représentants du Conseil de l'Europe devraient également être organisées.

46. Des points de contact pourraient également être établis par l'intermédiaire de hauts fonctionnaires du Secrétariat du Conseil de l'Europe à Strasbourg, en étroite collaboration avec le Bureau de Liaison du Conseil de l'Europe à Bruxelles, et du Secrétariat Général du Conseil de l'UE.

47. En outre, la CPE devrait utiliser pleinement les instruments et les travaux du Conseil de l'Europe, notamment dans le domaine de la démocratie par le biais du nouveau Pacte démocratique en cours d'élaboration.

48. D'autre part, le Conseil de l'Europe devrait jouer un rôle proactif dans les discussions relatives à l'architecture politique européenne. Il devrait également conserver son rôle intergouvernemental de premier plan dans toutes les questions relatives aux droits humains, à la démocratie et à l'État du droit, ainsi que sa responsabilité de premier plan quant au bon fonctionnement de son système conventionnel unique.

49. Enfin, rappelons les mots de Nataša Pirc Musar, Présidente de la Slovénie, lors de son discours à la troisième partie de session de l'Assemblée en 2023: «Je ne peux peut-être dire qu'une chose: le Conseil de l'Europe a soixante-quinze ans. Il y a donc beaucoup de connaissances, beaucoup d'histoire ici. Chaque nouvelle communauté, chaque nouvelle plateforme est la bienvenue si elle aborde des sujets qui sont dans l'intérêt commun des États qui se rassemblent autour de la plateforme. Plus il y en a, mieux c'est, mais n'oublions pas que le Conseil de l'Europe est le cœur et l'âme de l'Europe. Personne ne peut remplacer le Conseil de l'Europe»[15].

---

13. Textes adoptés – Relations institutionnelles entre l'UE et le Conseil de l'Europe – 18 avril 2023.
14. CM/Del/Dec(2024)133/3, 133e Session du Comité des Ministres (Strasbourg, 17 mai 2024) – 3. Coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.
15. Comptes-rendus du 21 juin 2023.