

127^e Session du Comité des Ministres (Nicosie, 19 mai 2017)

Rapport sur la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne

Introduction

L'année dernière, à sa 126^e Session (18 mai 2016), le Comité des Ministres a pris acte avec satisfaction du renforcement de la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne (UE). Cette année 2017 est particulièrement importante pour la coopération, car elle marque le 10^e anniversaire du Mémorandum d'accord de 2007 entre le Conseil de l'Europe et l'UE. Ce mémorandum, qui confirme le rôle essentiel du Conseil de l'Europe en tant que « référence en matière de droits de l'homme, de primauté du droit et de démocratie en Europe » et « source paneuropéenne de référence en matière de droits de l'homme », s'est révélé un instrument très utile pour orienter et approfondir une coopération fondée sur les valeurs. Cette coopération vise à mieux relever les défis communs auxquels l'Europe est confrontée, à garantir la cohérence et la complémentarité entre le Conseil de l'Europe, organisation paneuropéenne, et le processus d'intégration de l'UE et, en dernier ressort, à mettre en place un espace juridique commun pour la protection des droits de l'homme.

Comme l'ont souligné le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Jagland, et la Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et Vice-Présidente, M^{me} Mogherini, à l'occasion de la première manifestation célébrant le 10^e anniversaire du Mémorandum d'accord le 23 novembre 2016 au Parlement européen à Strasbourg, la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'UE a aujourd'hui atteint un degré d'intensité sans précédent. Elle est aussi indubitablement le résultat des réformes d'ensemble mises en œuvre au sein du Conseil de l'Europe ces huit dernières années.

Renforcer la coopération face aux défis de plus en plus nombreux en Europe

L'Europe fait aujourd'hui face à des défis de plus en plus nombreux : terrorisme et radicalisation, questions migratoires, xénophobie et intolérance, montée du populisme et défiance croissante envers les institutions démocratiques et les élus. Ces défis sont devenus des priorités de la coopération et sont traités dans des mesures variables grâce aux trois piliers « du partenariat stratégique »¹ mise en place ces dernières années, à savoir le dialogue politique, les projets de coopération et la coopération juridique.

Intensification du dialogue politique

Dans ce contexte difficile, la dynamique du dialogue politique entre les deux organisations, premier pilier de la coopération, n'a jamais été aussi vigoureuse, en particulier à haut niveau avec notamment des réunions entre, d'une part, le Secrétaire Général, le Comité des Ministres ou l'Assemblée parlementaire et, d'autre part, le Président, M. Juncker, les Vice-Présidents, MM. Timmermans et Katainen, la HR/Vice-Présidente, M^{me} Mogherini, le Commissaire pour la politique européenne de voisinage et les négociations d'élargissement, M. Hahn, ainsi que d'autres commissaires et représentants de la Présidence tournante de l'UE².

¹ Voir CM(2016)74, CM(2015)66-final, CM(2014)38.

² Le 14 septembre 2016, les Délégués des Ministres ont eu un échange de vue avec M. Miroslav Lajcak, Ministre des Affaires étrangères de la République slovaque sur les priorités de la Présidence slovaque de l'UE.

Une autre illustration du partenariat fondé sur les valeurs entre le Conseil de l'Europe et l'UE est la contribution apportée par le Conseil de l'Europe pour la première fois en 2016 à l'UE lors des discussions qui ont mené à l'adoption de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies appelant à un moratoire sur l'application de la peine de mort.

Un autre exemple est l'avis publié par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en janvier 2017 sur l'initiative de l'Union européenne visant la mise en place d'un « Socle européen des droits sociaux ». Dans son avis, le Secrétaire Général souligne la nécessité pour l'UE de placer au cœur de ce socle la Charte sociale européenne révisée et la procédure de réclamations collectives qu'elle prévoit afin de garantir la sécurité juridique et la cohérence entre les systèmes normatifs européens de protection des droits sociaux fondamentaux. Un dernier exemple est la contribution significative du Conseil de l'Europe au Colloque organisé en 2016 par la Commission sur « Le pluralisme des médias et la démocratie ».

En renforçant les consultations et la coordination des politiques, le Conseil de l'Europe est devenu plus visible dans les diverses institutions de l'UE, dont, plus récemment, le Parlement européen.

Elargissement de l'assistance technique et des projets de coopération

Les programmes conjoints du Conseil de l'Europe et de l'UE, destinés à promouvoir le respect de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'homme, sont demeurés en 2016 la principale source de financement des activités d'assistance technique et des projets de coopération du Conseil de l'Europe. Le volume financier global des contrats exécutés en 2016 s'est élevé à 145,9 millions d'euros, dont 125,7 millions d'euros (86,2 %) apportés par l'UE et 20,2 millions d'euros (13,8 %) par le Conseil de l'Europe³.

La coopération stratégique au niveau programmatique a été facilitée par la Déclaration d'intention de 2014 sur la coopération entre la Commission européenne et le Conseil de l'Europe dans la région de l'élargissement et les pays du Partenariat oriental de l'UE ainsi que dans les pays du Sud de la Méditerranée. Le 23 mai 2016, une facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Turquie (25 millions d'euros pendant trois ans⁴) a complété ce cadre. La coopération dans les pays du Partenariat oriental s'est poursuivie par l'intermédiaire du Cadre de coopération programmatique (PCF) (première phase 2015-2017 ; enveloppe budgétaire de 33,8 millions d'euros⁵). Elle vise à protéger et à promouvoir les droits de l'homme, à garantir la justice, à lutter contre les menaces qui pèsent sur l'État de droit, à relever les défis de la société de l'information et à promouvoir la gouvernance démocratique.

L'UE est aussi le principal partenaire du Conseil de l'Europe pour ce qui est de la politique de ce dernier à l'égard des régions voisines. Les programmes conjoints tendant à appuyer les processus de réforme dans les pays du Sud de la Méditerranée et de l'Asie centrale ont encore été développés. Dans les pays du Sud de la Méditerranée, les principaux outils financiers sont le programme conjoint UE/CdE intitulé « Vers une gouvernance démocratique renforcée dans le Sud de la Méditerranée » (Programme Sud II, 2015-2017, 7,4 millions d'euros⁶) et un programme conjoint UE/CdE dans le domaine de la réforme de la justice au Maroc signé en décembre 2015 (2016-2017, 1,7 million d'euros). En Asie centrale, la coopération porte essentiellement sur l'État de droit dans le cadre d'un programme conjoint au Kazakhstan sur la réforme de la justice (2014-2017, 1,67 million d'euros) et de nouveaux programmes conjoints dans les domaines de la réforme électorale et de la lutte contre la corruption en République kirghize.

De plus, le soutien de l'UE au projet « HELP dans les 28 » a permis pour la première fois aux États membres de l'UE de bénéficier d'une formation adaptée à des questions prioritaires pour l'Union, comme la protection des données, la lutte contre le racisme et la xénophobie, les droits du travail ainsi que le droit à l'intégrité et l'asile.

Une déclaration d'intention commune sur la coopération pour des sociétés démocratiques et inclusives fondée sur le Mémorandum d'accord de 2007 sera signée sous peu. Elle établira un cadre de coopération plus stratégique dans les domaines de l'éducation, de la culture, de la jeunesse et du sport et donnera plus de visibilité au partenariat dans ces domaines.

³ Pour des précisions sur les programmes conjoints exécutés en 2016, voir CM(2017)28-add et <http://jp.coe.int>.

⁴ Cofinancés à hauteur de 80 % par l'UE et de 20 % par le CdE.

⁵ Cofinancée à hauteur de 90 % par l'UE et de 10 % par le CdE.

⁶ Cofinancés à hauteur de 95 % par l'UE et de 5 % par le CdE.

Renforcement de la coopération juridique

Le troisième volet du partenariat stratégique, à savoir la coopération juridique, est resté dominé par la question de l'adhésion de l'UE aux traités du Conseil de l'Europe. Comme indiqué dans le Mémoire d'accord de 2007, la coopération juridique devrait être développée en vue de garantir la cohérence entre le droit de l'UE et les normes du CdE. L'adhésion de l'UE aux instruments du Conseil de l'Europe renforcerait considérablement cette cohérence de même que des synergies entre l'UE et les organes de suivi et consultatifs du Conseil de l'Europe. Elle soulève cependant un certain nombre de difficultés juridiques comme le montre en tout premier lieu le processus de négociation de l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Cette adhésion est une obligation en vertu du Traité de Lisbonne et, conformément au Mémoire d'accord, « favoriserait considérablement la cohérence dans le domaine des droits de l'homme en Europe ». A la suite de l'avis rendu en 2004 par la Cour de justice de l'UE sur la compatibilité des projets d'instruments avec les traités de l'UE, des représentants de l'UE et du Conseil de l'Europe ont réaffirmé leur attachement à l'adhésion. Les contacts, formels et informels, entre le Conseil de l'Europe et les représentants de l'UE se sont poursuivis. Dans la pratique cependant, peu de progrès ont été accomplis l'année dernière.

En attendant que l'UE adhère à la CEDH, sa participation à d'autres traités du Conseil de l'Europe demeure un objectif commun. L'UE a réaffirmé sa détermination à adhérer à un certain nombre de nouvelles conventions du Conseil de l'Europe, dont la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote), la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (Convention de Varsovie) et la Convention sur la manipulation de compétitions sportives. Compte tenu cependant des procédures internes de l'UE, l'adhésion de cette dernière à certains de ces instruments n'a pas encore eu lieu. Des discussions se sont aussi poursuivies sur la participation de l'UE à la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel qui est actuellement modernisée et sur les modalités d'évaluation éventuelle par MONEYVAL de la quatrième directive de l'UE contre le blanchiment de capitaux lorsqu'elle entrera en vigueur. En ce qui concerne l'adhésion de l'UE au GRECO, aucun fait nouveau important n'est intervenu⁷.

L'UE a continué d'inviter résolument ses États membres, les États candidats et les États qui négocient des accords d'association à adhérer aux instruments du Conseil de l'Europe et à s'appuyer sur le savoir-faire de l'Organisation.

Le rôle de référence joué par le Conseil de l'Europe est devenu de plus en plus visible en ce qui concerne également les États membres de l'UE, notamment par l'intermédiaire des consultations de la Commission de Venise. Autre illustration des synergies, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe (CEPEJ) a continué à communiquer des données sur le fonctionnement des systèmes judiciaires dans les 28 États membres de l'UE. Ces données sont utilisées pour l'édition annuelle du « Tableau de bord de la justice » de la Commission européenne⁸. La coopération en matière pénale s'est aussi renforcée au niveau pratique entre Eurojust, le Réseau judiciaire européen (RJE) et l'équivalent du Conseil de l'Europe.

La coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) s'est en outre développée avec succès dans divers domaines sur la base des mandats, des forces et des compétences respectifs des organisations. Les publications communes sont la preuve que les positions sont harmonisées. Le Conseil de l'Europe a aussi développé la coopération avec l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) par l'intermédiaire de son représentant au Forum consultatif.

⁷ D'après les priorités de coopération de l'UE avec le Conseil de l'Europe en 2016-2017, l'analyse des implications de la participation pleine et entière de l'UE au GRECO est toujours en cours ; la participation demeure l'objectif à long terme.

⁸ COM(2016) 199 final, 11 avril 2016.

Les récentes initiatives des institutions de l'UE sur les questions liées à l'état de droit⁹ ont aussi continué d'offrir des occasions de coopération, notamment grâce à l'expertise de la Commission de Venise¹⁰. Le Conseil de l'Europe apporte une contribution précieuse compte tenu de sa longue expérience dans ce domaine. La coopération s'est aussi approfondie au regard des orientations de l'UE dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice pour la période 2015-2020, en particulier dans ceux de la lutte contre le terrorisme, la radicalisation et la discrimination. S'agissant de la politique en matière de drogue, l'UE a appuyé les activités de coopération ancrées dans la réalité et respectueuses des droits de l'homme du Groupe Pompidou par l'intermédiaire de certains de ses mécanismes de financement et un nouvel élan a été donné à la coopération et à la relation entre les institutions de l'UE.

Les réunions¹¹, organisées deux fois par an entre le Conseil de l'Europe et l'UE, ont prouvé leur utilité pour le développement harmonieux des normes et des politiques sur les questions juridiques et les sujets stratégiques dans les secteurs de la police et de la coopération judiciaire en matière pénale.

Le Bureau de liaison du Conseil de l'Europe à Bruxelles et la délégation de l'UE à Strasbourg ont aussi joué un rôle croissant en renforçant la dynamique de la coopération et sa visibilité.

Conclusion

Dix ans après sa signature, le Mémoire d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne reste la base pour développer plus avant la coopération entre les deux organisations. Une coordination et une coopération étroites et effectives sont en effet plus que jamais nécessaires pour surmonter les défis de plus en plus nombreux, préserver la cohérence et l'efficacité du système européen de défense des droits de l'homme et lutter contre les menaces croissantes qui pèsent sur les institutions démocratiques et sur l'état de droit.

Les résultats du Sommet qui s'est tenu le 25 mars 2017 à Rome à l'occasion du 60^e anniversaire de l'UE et les suites qui y seront données seront des éléments importants à prendre en compte dans ce contexte.

⁹ Initiative de la précédente Commission européenne en vue de la création d'un « nouveau cadre de l'UE destiné à renforcer l'état de droit » afin de faire face aux menaces systémiques à l'état de droit dans l'un des Etats membres de l'Union (Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit, COM(2014) 158 final, 11 mars 2014). Initiative du Conseil de l'UE sur le respect de l'état de droit et le lancement d'un dialogue entre l'ensemble des Etats membres au sein du Conseil afin de promouvoir et de préserver l'état de droit (Conclusions du Conseil de l'UE et de la réunion des Etats membres au sein du Conseil sur le respect de l'état de droit, document 17014/14, 16 décembre 2014).

¹⁰ Voir également le rapport de la Commission de Venise sur l'état de droit (CDL-AD(2011)003rev) et la « liste des critères de l'état de droit » adoptée par la Commission de Venise les 11 et 12 mars 2016.

¹¹ Consultations entre la Troïka du Comité de l'article 36 (CATS) de l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.