

Discours prononcé par M. Jean-Claude Mignon, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

RENCONTRE-DÉBAT AVEC LA FONDATION ADENAUER

Mesdames, Messieurs,

Permettez-moi tout d'abord de vous exprimer ma gratitude pour votre invitation et ma joie d'être ici à Berlin devant les membres d'une organisation aussi intimement liée à la construction européenne.

À un moment où le grand projet d'Adenauer, de Robert Schuman, de Jean Monnet semble parfois se résumer à un cours sur les marchés financiers, rappelons-nous en effet, l'origine et les principes fondamentaux de nos convictions. L'Europe, c'est à la base la volonté d'instaurer la paix sur notre continent dans le respect des droits de l'Homme. Et les relations franco-allemandes, après tant de guerres, en sont le plus beau symbole, au point que je le rappelais récemment à mes collègues azéris et arméniens pour leur dire que rien n'était impossible.

Et, en effet, quand en 1949, fut créé le Conseil de l'Europe, l'objectif premier était de ne plus jamais revivre les horreurs que notre continent venait tout juste de vivre. Cette organisation s'est progressivement renforcée et élargie. Elle se dota ainsi, pour prendre l'exemple de son organe le plus connu, d'une Cour européenne des droits de l'Homme. Dans les années 90, elle accueillit tous les anciens pays communistes. Elle comprend aujourd'hui 47 Etats membres, dont la Russie, la Turquie ou la Norvège.

Durant les 63 années de son existence, le Conseil de l'Europe a développé plus de 200 conventions internationales différentes – certaines uniques dans leur genre, comme par exemple, la Convention sur la cybercriminalité, ou encore la plus récente, la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

L'application de ce cadre juridique pan-européen commun est contrôlé par un grand nombre d'organes internationaux d'une grande efficacité. La Commission de Venise, composée d'experts constitutionnels irrécusables, est ainsi intervenue dans la crise hongroise, pour me limiter à un exemple récent. En ce moment même, elle est en train de préparer un avis sur les questions de droit constitutionnel en Roumanie, ainsi que d'examiner certaines ordonnances urgentes adoptées par le Gouvernement, afin de nous fournir un avis juridique complet et impartial sur la situation.

Deux autres exemples : Savez-vous que le contenu des médicaments, ce que l'on appelle en termes scientifiques leur « qualité », est fixée par un organe du Conseil de l'Europe, la Direction européenne de la qualité du médicament ? Savez-vous que Moneymoy ou le Greco jouent un rôle de premier plan pour lutter contre le blanchiment d'argent sale ou la lutte contre la corruption?

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

BERLIN

21 November 2012

www.kas.de

En même temps, le Conseil de l'Europe est bien plus qu'une organisation d'expertise et de conseil. C'est aussi un forum de dialogue politique, au niveau intergouvernemental au sein du Comité des Ministres, mais aussi au niveau politique, au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, et au sein du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.

Finalement, le Conseil de l'Europe, c'est aussi une plateforme de coopération dans divers domaines, comme par exemple, les élections démocratiques, l'indépendance de la justice, la lutte contre la corruption, la liberté des médias, l'éducation, la culture, la jeunesse et bien d'autres domaines. C'est une plateforme d'échange de bonnes pratiques entre 47 Etats européens, qui partagent tous les mêmes valeurs et qui se sont engagés, volontairement, à appliquer et à respecter des standards communs.

Un mot de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe – que j'ai l'honneur de présider –. Composée de 318 titulaires et 318 suppléants désignés par leurs Parlements nationaux, elle regroupe aujourd'hui les représentants élus de toutes les principales familles politiques européennes présentes dans nos 47 Etats membres. Bien plus encore : elle représente une plateforme de coopération et de dialogue avec les parlementaires canadiens, mexicains et israéliens qui siègent au sein de l'Assemblée en tant qu'observateurs, ainsi qu'avec les parlementaires marocains et palestiniens qui jouissent au sein de l'Assemblée du statut de partenaires pour la démocratie. Je dois dire que nos nouveaux partenaires de la région de la Méditerranée du sud participent très activement à nos travaux. Par ailleurs, certains pays observateurs après du Conseil de l'Europe sont membres de plein droit de quelque uns de nos accords partiels (sur la Commission de Venise, par exemple), comme c'est le cas du Mexique.

L'APCE joue un rôle institutionnel très important au sein de notre Organisation. Elle procède à l'élection d'un certain nombre de responsables de premier plan, dont les juges à la Cour européenne des droits de l'Homme, le Secrétaire Général du Conseil

de l'Europe, le Commissaire aux droits de l'Homme, et propose au Comité des ministres des candidats pour certains organes, dont le Comité de prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), qui joue un rôle important dans la surveillance des lieux de privation de liberté en Europe.

Mais surtout, elle constitue un lieu irremplaçable de débats, et parfois de confrontation – des idées et des opinions – entre des parlementaires de 47 Etats membres. Cela en fait un lieu unique de dialogue et d'apprentissage du respect de la différence. C'est aussi un lieu d'exercice privilégié de la diplomatie parlementaire. L'Assemblée constitue un forum de discussion sur de nombreux sujets de société : elle est un gardien vigilant du respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'Etat de droit. L'APCE joue notamment un rôle important dans le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme. Par sa commission de suivi, elle s'assure que les engagements pris par les Etats membres lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe sont bel et bien respectés. Les débats très vifs sur la Russie, que nous avons connus lors de la dernière session, montrent, si besoin était, que les opinions exprimées à cette occasion ne laissent pas indifférents les Etats membres.

Mesdames et Messieurs, Chers collègues,

J'ai fait du rapprochement avec l'Union européenne l'une des priorités de ma présidence. Dès mon élection, le 23 janvier 2012, j'ai entrepris de me rapprocher des institutions de l'Union européenne. Je me suis rendu plusieurs fois à Bruxelles pour rencontrer les Commissaires européens et j'essaye, dans la mesure du possible, d'être présent à Strasbourg pendant les sessions du Parlement européen afin de développer nos relations au niveau parlementaire. Tant en tant que contribuable qu'en tant qu'européen convaincu, j'ai la profonde conviction qu'un rapprochement et une meilleure coordination s'imposent.

Car il s'agit bien de complémentarité et non de concurrence. Nous défendons les mêmes

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

BERLIN

21 November 2012

www.kas.de

valeurs et nous devons nous efforcer de le faire avec une efficacité optimale, en évitant les doubles emplois, qui risquent de mener à des confusions, en plus de coûter de l'argent à nos contribuables.

L'objectif de mon intervention aujourd'hui est de réfléchir, ensemble avec vous, sur des moyens concrets de renforcer la complémentarité entre les actions du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. Cette question est d'autant plus importante aujourd'hui, dans une période d'austérité budgétaire, alors que nous cherchons tous à optimiser l'utilisation des fonds publics, afin d'obtenir de meilleurs résultats à moindre frais.

Bien entendu, une comparaison purement « économique » entre les coûts de fonctionnement du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne n'est pas appropriée. Les deux institutions reposent sur des philosophies bien différentes et nos compétences ne sont pas comparables. Cependant, il y a quelques domaines où, à première vue, nous pourrions profiter d'une meilleure coordination. Trois exemples pour alimenter le débat:

L'agence des droits fondamentaux, chargée de collecter, de recenser et d'analyser des données et des informations en matière des droits fondamentaux, travaille en fait dans les mêmes domaines que de nombreux organes de suivi du Conseil de l'Europe, comme l'ECRI, le CPT, ou encore le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe. Est-ce qu'il n'y aurait pas ici un cas de « double emploi » ? Est-il nécessaire de faire de nouvelles analyses au niveau de l'Union européenne, lorsque le Conseil de l'Europe le fait déjà pour tous les 27 Etats membres de l'Union ? A mon avis, il faudrait plutôt s'assurer que l'Agence des droits fondamentaux utilise pleinement les données et les évaluations des organes de suivi du Conseil de l'Europe, afin d'harmoniser les approches et les analyses. Je sais que c'est déjà le cas, mais je pense que nous pouvons encore faire des progrès à ce niveau.

Le représentant spécial de l'Union européenne pour les droits de l'homme, nommé le 25 juillet 2012, devrait coordonner ses travaux et ses analyses avec le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, - institution qui fonctionne déjà depuis 1999 et qui couvre 47 Etats européens, y compris les 27 de l'Union européenne.

L'Assemblée parlementaire UE-voisinage Est (Euronest) est composée des membres désignés par les parlements nationaux des pays participant au Partenariat oriental de l'Union européenne – tous pays membres du Conseil de l'Europe (à l'exception du Belarus, dont les parlementaires ne siègent pas actuellement à l'Euronest). Certains membres de l'Assemblée Euronest sont également membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Comment, optimiser leur participation dans les deux Assemblées qui examinent des sujets similaires ? Et surtout éviter que les deux Assemblées prennent des positions divergentes sur les mêmes sujets liés au fonctionnement des institutions démocratiques et au respect des droits fondamentaux ?

Au-delà de la nécessité d'optimiser l'utilisation de nos ressources et de notre expertise, je voudrais surtout insister sur l'intérêt que présenteraient pour l'Europe une meilleure cohérence et une meilleure coordination des actions, en particulier à l'égard des nouvelles démocraties.

Quelques exemples.

Sur l'observation des élections, il est essentiel que les différentes organisations européennes coopèrent afin d'éviter de délivrer des messages contradictoires, qui peuvent alors s'annuler. Nous travaillons déjà bien dans ce domaine avec le Parlement européen. Un exemple récent : la position commune de l'APCE, du Parlement européen, de l'Assemblée Parlementaire de l'OSCE et de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN sur l'observation des élections législatives en Ukraine nous a permis d'envoyer un message fort aux autorités.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

BERLIN

21 November 2012

www.kas.de

Lorsqu'un Etat membre de l'Union européenne et/ou du Conseil de l'Europe connaît des problèmes au regard du respect des valeurs démocratiques qui sont les nôtres, il est pour le moins souhaitable que nous soyons en mesure d'adopter le même langage à son égard. Et que nous le fassions si possible de manière coordonnée. Je me réjouis qu'en 2012 tant le Président de la Commission européenne que celui du Parlement européen aient fait état de leur volonté de s'appuyer sur les conclusions de la Commission de Venise par rapport à la situation en Hongrie et en Roumanie.

La Commission européenne utilise de façon exhaustive nos rapports de suivi des engagements pris par les pays membres, ainsi que ceux, thématiques, des organes de « monitoring », dans la préparation de ses propres rapports d'évaluation sur les pays des Balkans et de l'Europe de l'Est. Mais, globalement, notre contribution dans ce domaine est faiblement connue par un public non expert.

Chers collègues, Mesdames et Messieurs,

Pour lancer le débat, permettez-moi maintenant de faire quelques propositions concrètes que l'on pourrait envisager.

1) Œuvrer pour la création au niveau européen d'un cadre juridique cohérent pour la protection des droits fondamentaux

C'est notre objectif commun numéro 1. Comme vous le savez, l'Union européenne est en négociations avec le Conseil de l'Europe sur la question de l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme. L'adhésion de l'Union européenne à la CEDH est un pas essentiel vers la construction d'un espace paneuropéen commun de protection des droits de l'homme. Nous devons donc faire tout notre possible, au niveau du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne, mais aussi au niveau national, pour faciliter l'aboutissement des négociations.

Au niveau de l'Assemblée parlementaire, nous nous sommes déjà mis d'accord avec le Parlement européen sur les modalités de

participation des parlementaires européens au processus d'élection des juges à la Cour. Une fois les négociations intergouvernementales terminées, nous allons devoir faire en sorte de finaliser aussi rapidement que possible la ratification par nos parlements nationaux des modifications que l'adhésion nécessiterait.

L'adhésion de l'UE à la CEDH n'est qu'un premier pas. Pour compléter la construction d'un cadre juridique paneuropéen pour la protection des droits fondamentaux, il faut soutenir l'adhésion de l'Union européenne à d'autres conventions du Conseil de l'Europe, notamment, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, la Convention pénale sur la corruption, la Convention civile sur la corruption, la Convention sur la cybercriminalité, pour ne donner que quelques exemples.

L'adhésion à ces conventions renforcerait clairement le niveau de protection des droits fondamentaux des individus, car les organes de suivi établis par ces conventions évalueraient, en plus des politiques nationales, des actes de l'Union européenne. L'Union européenne serait également associée à l'évaluation des politiques de ses Etats membres, ainsi que des Etats candidats à l'adhésion, avec leur accord bien entendu.

Un exemple concret : l'Union européenne est déjà en train d'examiner la question d'une participation renforcée au sein du GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption). Cela s'inscrit clairement dans la logique du « paquet anticorruption » de l'Union européenne, adopté le 6 juin 2011.

2) Renforcer les synergies entre les organes de suivi de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

BERLIN

21 November 2012

www.kas.de

Comme je l'ai déjà mentionné dans mon introduction, les actions des institutions de l'Union européenne, comme par exemple, de l'Agence des droits fondamentaux, ou les actions des Représentants spéciaux de l'Union européenne, sont très complémentaires avec celles des organes de suivi du Conseil de l'Europe.

Il est donc essentiel de s'assurer que ces organes s'échangent régulièrement des informations et des analyses, afin d'adopter des positions cohérentes et coordonnées, voire communes, sur des sujets spécifiques. Il faut soutenir les contacts réguliers entre les Secrétariats respectifs.

3) Adopter des positions politiques communes en matière de respect des droits fondamentaux

Il est essentiel d'assurer que les responsables de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, y compris au plus haut niveau politique, se rencontrent régulièrement pour se consulter sur des sujets d'intérêt commun, relatifs au respect des droits fondamentaux, et adoptent des positions communes. C'est déjà largement le cas et je me réjouis du fait que nos interlocuteurs au sein de l'Union européenne nous soutiennent sur cette voie. Il y a dix jours, lors de mon déplacement à Bruxelles, nous sommes convenus avec le Commissaire européen pour l'élargissement et la politique du voisinage, M. Stefan Füle, de nous rencontrer régulièrement tous les deux mois. Ces rencontres nous permettront de partager nos analyses, d'accorder nos visions et nos approches et, si possible, de prendre des positions communes.

Au niveau parlementaire, il faudrait renforcer les contacts entre les rapporteurs de l'APCE et leurs homologues du Parlement européen, ainsi qu'avec les Chefs de délégations du Parlement européen pour la coopération avec les pays non membres, surtout lorsqu'il s'agit de pays membres du Conseil de l'Europe. Je suis également en faveur d'une coopération renforcée au niveau des commissions et des groupes politiques : pourquoi ne pas organiser des conférences ou des auditions conjointes lorsque

les deux institutions travaillent sur le même sujet ? En mettant ensemble notre expertise et nos réseaux politiques, je suis sûr que nous pouvons trouver les approches et les solutions les plus appropriés.

Un cas particulier : l'évaluation des progrès faits par les pays qui aspirent à intégrer un jour l'Union européenne. Tous ces pays sont membres du Conseil de l'Europe et sont, par conséquent, assujettis à nos propres procédures de « monitoring ». Il est essentiel que, dans nos relations avec ces pays, nous fondions nos évaluations et nos décisions politiques sur les mêmes standards, ces standards qui sont les nôtres.

Le Partenariat oriental de l'Union européenne, basé sur une approche d'engagement progressif : « davantage de coopération, pour plus de progrès démocratiques », présente dans ce contexte beaucoup d'opportunités pour des synergies. Les rapports de suivi de l'APCE qui concernent les pays participant au Partenariat offrent des analyses politiques complètes des progrès démocratiques et des réformes. Ils représentent des feuilles de route concrètes pour lancer ensemble des plans d'action de coopération, basés sur des priorités identifiées dans les rapports. C'est déjà le cas pour plusieurs pays, l'exemple le plus récent étant l'Ukraine. Nous devons continuer sur cette voie.

4) Créer des synergies au niveau national

Dans beaucoup de domaines liés à l'exercice des droits fondamentaux, ce sont les parlements et les gouvernements nationaux qui ont la responsabilité de mettre en œuvre les décisions prises au niveau européen, en s'assurant que la législation nationale corresponde aux standards européens. Cela s'applique aux actes communautaires, mais aussi aux Conventions du Conseil de l'Europe, aux recommandations du Comité des ministres ou aux Résolutions de l'APCE.

Les parlements nationaux des Etats membres de l'Union européenne ont déjà mis en place des procédures de contrôle des affaires européennes ; les pouvoirs du Bundestag et du Bundesrat dans ce domaine

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

BERLIN

21 November 2012

www.kas.de

sont particulièrement importants. En France, nous avons aussi mis en place une procédure similaire, mais l'Assemblée nationale et le Sénat ne disposent pas tout à fait des mêmes pouvoirs que le Parlement allemand.

Pourquoi ne pas utiliser des procédures similaires pour examiner la mise en œuvre des recommandations et des résolutions du Conseil de l'Europe au niveau national ? Surtout, lorsqu'il s'agit de résolutions et de recommandations thématiques, qui contiennent des propositions de mesures et de politiques à mettre en place au niveau national ? Je pense que les commissions sectorielles de nos parlements nationaux ont un rôle important à jouer dans ce processus et il appartient aux membres des délégations nationales à l'APCE de tenir les présidents des commissions compétentes informés des résolutions et recommandations pertinentes de l'Assemblée.

Un exemple concret : afin de promouvoir la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE 201 ; « Convention de Lanzarote », nous avons mis en place un Réseau de parlementaires de référence désignés par leurs parlements nationaux. Leur tâche est de coordonner l'action parlementaire au niveau national et européen pour combattre la violence sexuelle à l'égard des enfants ainsi que de faciliter l'échange de bonnes pratiques sur l'action législative et politique menée dans chaque Etat membre.

Ce réseau fonctionne vraiment très bien et, depuis sa création en 2011, nous avons déjà publié un manuel pour les parlementaires sur la Convention ainsi qu'un recueil de bonnes pratiques relatives à l'action des parlementaires pour combattre la violence sexuelle à l'égard des enfants. Je voudrais souligner tout particulièrement que, en 2011, l'Allemagne a été le premier pays à soutenir financièrement la dimension parlementaire de la Campagne UN sur CINQ et cette année le Gouvernement Fédéral nous a octroyé une nouvelle contribution volontaire dans ce sens. Je voudrais donc remercier aujourd'hui de nouveau le Ministère

fédéral des affaires étrangères pour son soutien dans ce domaine.

Un autre exemple pour terminer mon propos. De nombreux parlements, en l'occurrence, le Parlement Bulgare, Roumain, Ukrainien, ont décidé d'organiser des auditions sur l'exécution des jugements de la Cour de Strasbourg à l'encontre de ces mêmes pays, afin de déterminer si les mesures d'exécution prises dans la législation nationale sont suffisantes pour corriger les problèmes structurels et systémiques qui sont à l'origine des violations de la CEDH. Je pense que c'est une bonne pratique qui mériterait d'être transposée dans d'autres pays, où la mise en œuvre des jugements de la Cour nécessite des ajustements législatifs.

Voilà, Mesdames et Messieurs, quelques pistes de réflexion pour lancer le débat. Je suis maintenant très intéressé et à l'écoute de vos commentaires et de vos points de vues.