

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Documents d'information

SG/Inf(2017)29

20 septembre 2017¹

Politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines – le cadre de la coopération après 2017

¹ Ce document a été classé en diffusion restreinte jusqu'à la date de son examen par le Comité des Ministres.

Résumé

• Il existe actuellement, dans le cadre de la politique de voisinage, six documents de coopération bilatérale en vigueur jusqu'à la fin de **2017**.

- **Trois Partenariats de voisinage** avec les trois **plus proches** partenaires (le Royaume hachémite de **Jordanie**, le **Maroc** et la **Tunisie**) qui associent un dialogue politique renforcé et des activités de coopération ;
- **Trois Priorités de coopération de voisinage** (plans d'actions de « première génération ») avec le **Kazakhstan**², la **République kirghize** et la **Palestine***.

La forme que prendront les relations avec ces six pays après 2017, et finalement les orientations futures de la politique de voisinage, doivent être définies d'ici à la fin de cette année.

Des activités régionales et de coopération *ad hoc* ciblées sont menées avec d'autres pays de ces mêmes régions. De même, d'autres formes de coopération ont été développées pour couvrir d'autres pays/situations, notamment Israël.

Des **résultats concrets** ont été atteints dans le processus de développement d'un espace juridique commun fondé sur les valeurs du CdE. Toutefois, les **limites** de la mise en œuvre de la politique de voisinage sont apparues.

• Dans **l'avenir**, il est proposé de **consolider** les résultats obtenus dans le cadre des principes d'Istanbul de 2011 et compte tenu de l'expérience acquise entre 2011 et 2017 :

- La coopération devrait rester **fondée sur la demande** ; elle devrait être centrée sur des domaines dans lesquels elle peut avoir **des résultats concrets** ; **et elle devrait reposer sur la valeur ajoutée du CdE tout en tenant compte des capacités respectives**.
- Elle devrait rester **géographiquement** centrée sur les bénéficiaires actuels. Cependant, il conviendrait de conserver une part de flexibilité pour tenir compte, si besoin, des évolutions pertinentes.
- Du point de vue **thématique**, elle devrait se concentrer davantage sur les réponses à apporter aux menaces nationales et transfrontalières croissantes, et si possible, sur les questions de fond concernant les droits de l'homme.
- Il conviendrait d'assurer la **pérennité** de la politique de voisinage et de **l'intégrer** davantage dans les instruments/outils/organes du CdE.

² Les Priorités de coopération de voisinage sont limitées, à la demande des autorités kazakhes, à des activités de coopération sur des conventions du Conseil de l'Europe en matière pénale.

* Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre du Conseil de l'Europe sur cette question.

Dans la **pratique** :

- Les trois **Priorités de coopération de voisinage** existantes pourraient être **prolongées**.

- Les trois **Partenariats de voisinage** existants pourraient être **renouvelés** au-delà de 2017.

- Si un **autre pays** (que les six mentionnés ci-dessus) demande une assistance, il conviendra d'envisager en premier lieu la participation bilatérale **ad hoc** du CdE et/ou la dimension **régionale** de la participation. Un pays doit d'abord faire preuve de sa volonté d'adhérer aux valeurs du Conseil de l'Europe et de sa capacité à coopérer avant de bénéficier d'un cadre de coopération institutionnalisé du CdE. Enfin, une étroite coopération et coordination avec l'**Union européenne** demeure un impératif.

L'intérêt éventuel des partenaires les plus proches pour développer des **relations institutionnelles à long terme** devra être examiné, le cas échéant.

1. Introduction

Le mandat du Conseil de l'Europe est, et demeurera, **centré géographiquement sur l'Europe**. Toutefois, plusieurs des questions essentielles relevant du mandat du Conseil de l'Europe sont de plus en plus influencées par des événements qui ont lieu en dehors de l'Europe, et notamment dans son voisinage méditerranéen. Afin de **renforcer sa contribution à la stabilité et à la sécurité démocratique** de l'Europe et de ses régions voisines, le Conseil de l'Europe a élaboré, dès 2011, une « Politique à l'égard des régions voisines » en s'appuyant sur son expertise et ses instruments. Cette politique vise à étendre la coopération au-delà des frontières du continent et à créer un **espace juridique commun** qui repose sur les valeurs et les instruments du Conseil de l'Europe.

Tous les documents actuels concernant les régions voisines, adoptés avec des pays bénéficiaires depuis 2011, sont limités dans le temps et viendront à échéance fin 2017. De plus, depuis cinq ans, il est également nécessaire de s'adapter au contexte actuel. Par conséquent, il convient d'examiner les **paramètres de la coopération après 2017**.

Un **examen** de la politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines a été soumis à la session ministérielle tenue le 19 mai 2017 à Nicosie³. À cette occasion, le Comité des Ministres⁴ :

1. *s'est félicité des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines – l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient et l'Asie Centrale – et a exprimé sa gratitude pour les contributions financières versées par les États membres et l'Union européenne dans ce contexte ;*

³ CM(2017)27-final 127^e session du Comité des Ministres (Nicosie, 19 mai 2017) - Rapport sur la mise en œuvre de la politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines, 12 mai 2017 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680712370

⁴ CM/Del/Dec(2017)127/4, 19 mai 2017.

2. a invité les Délégués des Ministres et le Secrétaire Général à évaluer les résultats obtenus à travers : les partenariats de voisinage avec la Jordanie, le Maroc et la Tunisie ; les priorités de coopération de voisinage avec le Kazakhstan, la République kirghize et la Palestine* ; et la coopération avec d'autres pays des régions voisines, en particulier Israël, afin de décider des suites à leur donner.

Le présent document rappelle brièvement le cadre existant et les résultats obtenus (partie 2), présente les enseignements tirés de l'expérience (partie 3) et **examine les caractéristiques possibles de la politique après 2017** (partie 4).

2. La politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines 2011-2017

La politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines est en vigueur depuis 2011. Elle vise à atteindre les trois **objectifs** suivants : faciliter la transition politique démocratique ; contribuer à promouvoir une bonne gouvernance et les droits de l'homme ; renforcer et élargir l'action du Conseil de l'Europe dans la lutte contre les menaces transfrontalières et mondiales. Elle a été conçue pour s'appliquer à trois régions (l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient et l'Asie centrale), sous réserve que les conditions soient respectées (voir plus bas). Cette politique a été prioritairement fondée sur la demande et ciblée, tant du point de vue de sa portée géographique que de son contenu.

Conformément aux « **principes d'Istanbul** » de 2011, la politique de voisinage doit être mise en œuvre sans préjudice des activités du Conseil de l'Europe dans les États membres et doit être principalement financée par des ressources extrabudgétaires. La coopération avec les pays concernés doit répondre à la demande des pays, être adaptée et flexible, tout en étant entièrement régie par les valeurs et les normes du Conseil de l'Europe. Celui-ci doit se concentrer sur les domaines dans lesquels il apporte une réelle valeur ajoutée, à savoir ses instruments et son expertise avérée dans les domaines des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie. La cohérence institutionnelle avec l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, qui ont développé leurs propres statuts de « Partenariat pour la démocratie », doit aussi être assurée.

En **pratique**, la politique de voisinage s'appuie sur **deux piliers : des activités de coopération et un dialogue politique**. La coopération **bilatérale** est, dans certains cas, complétée par la dimension **régionale**, ce qui permet à d'autres pays de participer et d'engager une coopération « Sud-Sud ». Cette politique a été développée en étroite coordination avec l'**Union européenne**, qui est un partenaire indispensable, tant sur le plan politique que financier.

À ce jour, on recense les **formes** de coopération suivantes :

Des Priorités de coopération de voisinage (plans d'action de « première génération »), établissant des activités de coopérations prioritaires spécifiques, ont été fixées avec la Jordanie, le Maroc et la Tunisie pour la période 2012-2014 et ensuite avec le Kazakhstan (2014-2017)⁵, la République kirghize (2015-2017) et la Palestine* (2016-2017).

Des Partenariats de voisinage (plans d'action ET dialogue politique renforcé : « deuxième génération ») ont été mis en place avec les plus proches partenaires, à savoir **la Jordanie, le Maroc et la Tunisie**, pour la période 2015-2017. Pour rappel, le dialogue politique renforcé ouvre de vastes perspectives de dialogue entre le Conseil de l'Europe et les autorités, allant d'échanges de haut niveau sur des questions inscrites au programme bilatéral et sur des enjeux politiques communs, à la participation aux organes spécialisés.

Il existe actuellement **six documents** (cadres) de coopération **bilatérale** en vigueur jusqu'à la **fin de 2017** :

- ✓ Trois **Priorités de coopération de voisinage** (plans d'action de « première génération, « PCV ») avec le **Kazakhstan** (2014-2017), **la République kirghize** (2015-2017) et la **Palestine*** (2016-2017).
- ✓ Trois **Partenariats de voisinage** avec les trois partenaires **les plus proches (la Jordanie, le Maroc et la Tunisie)** qui associent un dialogue politique renforcé et des activités de coopération.
- ✓ De plus, des activités de **coopération et/ou régionales ad hoc ciblées et délimitées** ont été réalisées avec d'autres pays des régions concernées par cette politique, par exemple avec la Libye, l'Égypte, l'Algérie et le Liban, notamment par l'intermédiaire de la Commission de Venise, du Groupe de coopération pour la lutte contre l'abus et le trafic de drogues (Groupe Pompidou) et de la Convention sur la cybercriminalité.
- ✓ D'autres formes de coopération ont été développées pour couvrir des situations spécifiques ; une coopération a notamment été engagée avec **Israël** sous des formes variées.

3. Examen d'ensemble et enseignements tirés de l'expérience

Sur tous les plans, **le Maroc et la Tunisie** ont été les **partenaires les plus importants**, et la Jordanie a aussi fait preuve de sa volonté de coopérer. Les bureaux du Conseil de l'Europe à Rabat et à Tunis ont joué un rôle catalyseur dans la coopération.

Le **dialogue politique** avec les autorités a aussi contribué à la continuité de la coopération, en particulier dans le contexte de l'instabilité politique et des

⁵ Les priorités de coopération de voisinage sont limitées, à la demande des autorités kazakhes, à des activités de coopération sur les conventions du Conseil de l'Europe en matière pénale.

changements opérés au sein des ministères concernés. Cela confirme la **pertinence** des deux piliers de la politique de voisinage (dialogue politique et activités de coopération) et leur **complémentarité**. Avec le Maroc et la Jordanie, le dialogue politique de haut niveau n'a pas été aussi approfondi que la coopération. En revanche, le dialogue technique s'est considérablement développé avec les trois partenaires de voisinage (la Jordanie, le Maroc et la Tunisie) par l'intermédiaire d'organes spécialisés. Cette participation constitue une dimension moins visible mais très importante, car elle contribue à la participation institutionnelle des partenaires aux activités de l'Organisation. La politique de voisinage a été modelée en grande partie par le principe de **réponse à la demande** (tant du point de vue géographique que thématique). Il convient d'ailleurs de souligner que l'Organisation n'a pas reçu de nombreuses demandes de coopération institutionnalisée de la part d'autres pays des régions voisines. Dans ce contexte aussi, il convient de noter que les trois partenaires de voisinage, en particulier la Tunisie, ont déjà exprimé leur intérêt pour des relations institutionnelles à plus long terme avec le Conseil de l'Europe et leur volonté de poursuivre la coopération après 2017.

En dehors de la **volonté politique** de s'engager dans la coopération, la pratique a aussi montré l'importance de la **capacité** des pays **bénéficiaires** à mener des réformes.

Au sein du **Conseil de l'Europe**, la politique de voisinage a été **intégrée** au travers de ses instruments et de ses organes, en particulier après l'adoption des trois Partenariats de voisinage avec la Jordanie, le Maroc et la Tunisie : le Conseil de l'Europe a confirmé sa capacité de répondre aux besoins et aux intérêts des ministères spécialisés par ses propres organes intergouvernementaux spécialisés. Le Conseil de l'Europe a aussi été en mesure de s'adapter à la nécessité de **répondre aux menaces transfrontières croissantes** (la migration, le trafic d'êtres humains, le terrorisme et la radicalisation).

En ce qui concerne les **capacités du Conseil de l'Europe** et le **financement** principalement extrabudgétaire de la politique décidée en 2011, les ressources ont été **optimisées**. Comme le Comité des Ministres l'a souligné en mai 2017, le soutien politique et financier de l'UE aux activités de coopération bilatérale et régionale demeure vital. Des **contributions volontaires** sont aussi indispensables. Des contributions volontaires **non affectées** offrent la flexibilité nécessaire pour répondre à des besoins inattendus et pour s'adapter à la dynamique des processus de réforme.

Quant à l'**impact** de la politique de voisinage dans les pays bénéficiaires, en dehors des objectifs à long terme décrits ci-dessus, des **résultats concrets** ont déjà été atteints dans le développement d'un espace juridique commun par l'adhésion aux instruments du Conseil de l'Europe, l'élaboration et l'adoption de la législation pertinente, et la création d'institutions appropriées, avec l'aide du Conseil de l'Europe, notamment au Maroc et en Tunisie. Les effets de la coopération avec le Conseil de l'Europe sont facilités par le **partenariat** financier et politique avec l'**UE**.

À l'inverse, ces cinq dernières années, les effets mesurables d'une coopération institutionnalisée n'auraient pas pu être garantis dans des pays plus vastes et/ou plus complexes.

Parmi les enseignements tirés de l'expérience, la pratique montre que la **coordination avec d'autres acteurs internationaux**, en tout premier lieu avec l'UE, est essentielle au quotidien et s'est révélée fondamentale pour atteindre des résultats concrets. L'approche du Conseil de l'Europe en matière d'assistance technique, fondée sur les droits de l'homme, complète utilement les programmes internationaux d'assistance actuellement en place. L'approche globale « **à plusieurs niveaux** » de l'Organisation, prenant en compte à la fois l'État, les autorités locales et la société civile représente aussi une valeur ajoutée.

Pour conclure, la pérennité de la politique de voisinage reposera en définitive sur l'accroissement de **l'implication** et de l'appropriation du processus par les pays bénéficiaires.

4. Caractéristiques proposées pour la politique après 2017

4.1. Quels pourraient être les principaux paramètres de la politique de voisinage d'après les enseignements tirés de l'expérience ?

La pratique et les développements dans les régions voisines ont confirmé la **validité des objectifs et des principes d'Istanbul de 2011**. Il est donc proposé de les garder pour orienter l'évolution de la politique de voisinage.

En même temps, la **flexibilité** demeure essentielle pour prendre également en compte les évolutions pertinentes et être en mesure d'examiner les demandes spécifiques **d'activités ciblées dans un contexte régional**.

Étant donné que les ressources disponibles sont limitées, il est préférable de **consolider les réalisations actuelles**, à savoir les trois Partenariats de voisinage et les trois Priorités de coopération de voisinage. La politique de voisinage doit continuer d'être centrée **géographiquement** quand cela peut avoir **des effets satisfaisants**. D'un point de vue **thématique**, il est aussi proposé de se concentrer sur des questions pour lesquelles le Conseil de l'Europe apporte une **réelle valeur ajoutée**, sur les menaces nationales et transfrontières croissantes, et dans la mesure du possible, sur des questions de fond concernant les droits de l'homme.

D'une manière générale, il est proposé d'**optimiser la participation** du Conseil de l'Europe en se concentrant avant tout sur des pays où la coopération est **fondée sur la demande**, où elle peut avoir un **impact** satisfaisant, et où elle **repose sur la valeur ajoutée du Conseil de l'Europe et sur les capacités respectives**.

Dans la pratique :

- **Devenir des six documents bilatéraux actuels** : si les trois conditions précitées sont remplies (coopération fondée sur la demande, centrée sur les résultats et reposant sur la valeur ajoutée du Conseil de l'Europe et les capacités respectives), il conviendra, au besoin, **d'étendre et de renouveler** les six documents actuels de voisinage **au-delà de 2017 (voir points 4.2. et 4.3. ci-dessous)**. Des cadres **limités dans le temps et fondés sur les capacités** présentent l'avantage d'être ajustables et de garantir la pérennité de la coopération proposée.

- **Portée géographique** de la politique de voisinage : dans les circonstances actuelles, il est proposé de considérer avec **prudence** la possibilité d'**étendre** l'assistance du Conseil de l'Europe sous « **forme institutionnelle** » à d'autres pays que les six pays bénéficiaires actuels. Si d'autres pays (que les six mentionnées ci-dessus) demandent l'assistance du Conseil de l'Europe, **une participation régionale et ad hoc** pourrait être envisagée.
- **Portée thématique et impact** : le Conseil de l'Europe doit aussi continuer d'**intégrer** la politique de voisinage dans ses instruments/organes/outils, ainsi que dans les comités directeurs intergouvernementaux et les comités conventionnels pour augmenter les effets de cette politique et ce, en étroite coopération avec l'UE. Le potentiel du Centre Nord-Sud devrait être davantage exploité dans ce contexte. Le Conseil de l'Europe a aussi mis au point plusieurs nouveaux instruments juridiques, ouverts aux États non membres depuis 2011. Afin d'accroître la pertinence de la politique de voisinage, sous réserve de l'accord des pays concernés, il est aussi recommandé de renforcer sa contribution à la **lutte contre les menaces transfrontières**.
- **Financement** : il est aussi rappelé que les ressources financières pour la mise en œuvre à long terme de la politique de voisinage doivent être trouvées, principalement à travers l'UE et des contributions volontaires. Dans cette perspective, la **diversification du financement** serait bienvenue.
- Finalement, une étroite coopération et coordination avec d'autres partenaires internationaux, en particulier avec l'**UE**, demeure un impératif.

4.2. Documents de coopération avec le Kazakhstan, la République kirghize et la Palestine*

Les trois **Priorités de coopération de voisinage** actuelles pourraient être **prolongées** :

- Pour le Kazakhstan jusqu'à mi-2018;
- Pour la République kirghize jusqu'à la fin de 2019 (en attente d'une confirmation de la République kirghize);
- Pour la Palestine* jusqu'à la fin de 2018.

4.3. Documents de coopération avec la Jordanie, le Maroc et la Tunisie

Sous réserve des rapports finaux à venir, relatifs à la mise en œuvre des partenariats actuels (dont la publication est prévue pour la fin de cette année), il est proposé :

- **de renouveler et d'adapter les documents de partenariats existants** en associant plans d'action et dialogue politique renforcé ;
- de maintenir un cadre limité dans le temps (pour 2018-2021) ;
- d'envisager la possibilité **d'approfondir** la coopération thématique ;

- dans ce cadre, de consolider, pour chaque pays, le dialogue politique renforcé, en particulier le dialogue politique de **haut niveau**.

ANNEXE**NON-DOCUMENT****sur les options pour guider les relations institutionnelles
avec les plus proches partenaires, le cas échéant**

La Jordanie, le Maroc et la Tunisie se sont déclarés intéressés par l'établissement de **relations institutionnelles à plus long terme** avec le Conseil de l'Europe. À cet égard, la Tunisie a exprimé de manière informelle son intérêt pour le statut d'observateur. À ce jour, aucune demande n'a été reçue.

Afin de traiter une éventuelle demande visant à établir des relations institutionnelles à plus long terme, le cas échéant, les possibilités suivantes peuvent être envisagées :

➤ **Option 1 : statut d'observateur supposant une demande préalable**

- Le statut d'observateur établit un lien avec le Comité des Ministres seulement. Il est accordé sur la base de conditions relativement « larges », telles que « accepter les principes [et] partager les valeurs du Conseil de l'Europe » (y compris l'abolition de la peine de mort), « être désireux de coopérer » et « être désireux et capable d'apporter une contribution positive aux travaux du Conseil de l'Europe »⁶ ... Il n'y a pas de condition d'adhésion à un instrument du Conseil de l'Europe.

Ce statut donne aussi quelques droits automatiques : participer aux réunions du Comité des Ministres et des comités d'experts, y compris celles au cours desquelles sont élaborés des projets de conventions⁷.

⁶ Critères définis pour le statut d'observateur en 1993 [Résolution statutaire (93)26 relative au statut d'observateur] et en 1999 [Critères pour l'attribution du statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe, adoptés les 1-2 et 7 juillet 1999] :

- être prêt à accepter les principes de la démocratie, de la prééminence du droit et des droits de l'homme ;
- être désireux de coopérer avec le Conseil de l'Europe ;
- partager les valeurs du Conseil de l'Europe, telles que réaffirmées notamment dans la Déclaration finale du Sommet de Strasbourg de 1997 (qui comprend un appel à « l'abolition universelle de la peine de mort ») ;
- posséder un ancrage européen ;
- être désireux et capable d'apporter une contribution positive aux travaux du Conseil de l'Europe ;
- entretenir des contacts suivis avec le siège du Conseil de l'Europe (par exemple, par l'intermédiaire d'une représentation permanente à Strasbourg).

⁷ "Résolution statutaire (93)26 relative au statut d'observateur" et « **Invitation aux États observateurs à participer aux réunions régulières des Délégués des Ministres** » (971^e réunion, 12 juillet 2006) :

Participer (y compris, le cas échéant, droit de prendre la parole) :

- aux réunions du CM (sessions ministérielles et réunions des Délégués)
- aux groupes subsidiaires du CM (groupes de rapporteurs) ;

- Le statut d'observateur est attribué par le **Comité des Ministres « après consultation de l'Assemblée parlementaire »**.

- « Le Comité des Ministres peut suspendre et, après consultation de l'Assemblée parlementaire, retirer le statut d'observateur ». « En ce qui concerne l'engagement de respecter les normes du Conseil de l'Europe, il peut être procédé - sur la base d'un rapport du Secrétariat - à l'évaluation de la manière dont l'État candidat applique les instruments des Nations Unies auxquels il est Partie ».

Remarques/Questions :

- Si l'un des trois partenaires demande le statut d'observateur, d'autres pays pourraient probablement faire de même : le Maroc ?, la Jordanie ?, Israël ?, la Palestine* ?
- Si le statut d' « observateur » est accordé, les pays voisins auront le même statut que les observateurs actuels (le Canada, le Saint-Siège, le Japon, le Mexique, les États-Unis).

➤ **Option 2 : statut d'observateur *bis***

Utiliser le statut d'observateur déjà existant et étayer les conditions actuelles (dans la décision du Comité des Ministres d'accorder le statut d'observateur) par une vérification plus stricte. (La règle actuelle prévoit : «En ce qui concerne l'engagement de respecter les normes du Conseil de l'Europe, il peut être procédé - sur la base d'un rapport du Secrétariat - à l'évaluation de la manière dont l'État candidat applique les instruments des Nations Unies auxquels il est Partie ».)

Avantage : possible sans changer les règles déjà existantes.

Inconvénient : créerait deux catégories d'observateurs.

➤ **Option 3 : créer un nouveau statut** (comme cela a déjà été proposé en 2012-2014)

Cela supposerait d'adopter une résolution statutaire fixant les conditions générales du statut. Un projet de texte, avec un cadre limité dans le temps, prévoyant une liste de conditions et de droits, a été examiné en 2012-2014 puis abandonné. (Pour certaines délégations, ce statut aurait « donné » trop ; et pour les partenaires potentiels, il n'était pas suffisant, étant donné le grand nombre de conditions requises. Les éléments acceptés ont été inclus dans les documents actuels de partenariat.)

-
- *aux comités d'experts (établis conformément à l'article 17 du Statut) qui attribue à tous les États membres le droit de participer ;*
 - *droit de participer à l'élaboration d'une convention et, si cette dernière le prévoit, de la signer et de la ratifier ;*
 - *droit d'envoyer des observateurs aux conférences de ministres spécialisés, à l'invitation du pays hôte ;*
 - *droit de participer aux activités des accords partiels ou élargis conformément aux règles de ces accords.*

Avantage : un statut différent du statut d'observateur.
Inconvénient : juridiquement plus compliqué.