

Documents d'information

SG/Inf(2021)14

17 juin 2021¹

Réexamen de la Politique à l'égard des régions voisines et contribution du Conseil de l'Europe à la gouvernance mondiale

¹ Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion ; il sera déclassifié conformément à la Résolution Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.

Introduction

Le 10^e anniversaire de la Politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines, adoptée à la 121^e session du Comité des Ministres, les 10 et 11 mai 2011 à Istanbul, est l'occasion de passer en revue cette politique et de proposer des ajustements.

Pour mémoire, le Comité des Ministres s'est félicité, le 4 novembre 2020 à Athènes, que la mise en œuvre de la Politique à l'égard des régions voisines permette au Conseil de l'Europe et aux bénéficiaires en Afrique du Nord, au Moyen-Orient et en Asie centrale d'avancer vers la création d'un espace juridique partagé, fondé sur les valeurs et les instruments de l'Organisation. Le Comité des Ministres a invité ses Délégués « à procéder à son réexamen afin d'en préciser sa portée géographique et les conditions dont elle est assortie, et d'améliorer encore sa transparence et son efficacité, en fonction des priorités stratégiques et des capacités de mise en œuvre respectives »².

Par conséquent, le 12 novembre 2020, les Délégués des Ministres ont chargé « leur Groupe de rapporteurs sur les relations extérieures (GR-EXT) de procéder à un examen de la Politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines depuis sa création en 2011, à la lumière des décisions adoptées par le Comité des Ministres, ainsi que de formuler des propositions pour sa poursuite, et de leur faire rapport dans un délai d'un an ».

Le 21 mai 2021 à Hambourg, le Comité des Ministres a confirmé « qu'il est déterminé à consolider les progrès réalisés en coopération avec les bénéficiaires » et qu'il attend avec intérêt la conclusion de l'examen de cette politique³. Il a en outre chargé ses Délégués « de réfléchir également dans ce contexte à la contribution de l'Organisation à l'ordre international et à la gouvernance mondiale, ainsi qu'à la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) »⁴.

Le présent document a été élaboré dans ce contexte.

1. Le Conseil de l'Europe et son rayonnement mondial

Le système paneuropéen de protection des droits de l'homme porté par le Conseil de l'Europe avec sa Cour européenne des droits de l'homme et son système conventionnel uniques est l'incarnation par excellence de la contribution à l'ordre international et à la gouvernance mondiale. Le « Cadre stratégique du Conseil de l'Europe » de la Secrétaire Générale (SG/Inf(2020)34) et ses rapports annuels « Le multilatéralisme en 2020 » et « Un renouveau démocratique pour l'Europe » (2021) ont mis en évidence cette contribution, en particulier dans le contexte de la pandémie de COVID-19, et la priorité accordée à la coopération multilatérale. La contribution du Conseil de l'Europe a été développée et mise en avant, entre autres, par le Comité des Ministres – tout dernièrement lors de sa session ministérielle de 2021 tenue à Hambourg, par l'Assemblée parlementaire⁵, par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (le Congrès)⁶ et par les autres organes du Conseil de l'Europe. À l'occasion de leur session ministérielle à Hambourg, les États membres du Conseil de l'Europe ont réaffirmé être guidés « par un engagement commun en faveur du multilatéralisme, exprimé à travers leur appartenance au Conseil de l'Europe et leur adhésion à son système de conventions et à la coopération multilatérale fondée sur le respect des normes du droit international »⁷.

Le Conseil de l'Europe a en outre développé son champ d'action et son rayonnement au-delà de ses États membres. Ce développement a concerné différentes catégories d'États non membres et d'organisations internationales, à travers des relations formelles et/ou ad hoc.

² 130^e session du Comité des Ministres (visioconférence, 4 novembre 2020, Athènes) – 5. La Politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a03db1.

³ 131^e session du Comité des Ministres (visioconférence, 21 mai 2021, Hambourg) – 2. Une responsabilité partagée de la sécurité démocratique en Europe – a. Le Cadre stratégique du Conseil de l'Europe et les activités à venir https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a28e6c – voir *Annexe*, paragraphe 11.

⁴ Idem. Voir *Les activités à venir du Conseil de l'Europe*, paragraphe 8.

⁵ Voir notamment ses travaux sur « La vision de l'Assemblée sur les priorités stratégiques du Conseil de l'Europe ».

⁶ Voir notamment <https://rm.coe.int/0900001680a1e0b1>.

⁷ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a28e6c – voir *Annexe* paragraphe 5.

Ces relations portent sur des domaines dans lesquels l'acquis du Conseil de l'Europe est un avantage comparatif au niveau mondial.

Les principaux vecteurs de son rayonnement mondial sont avant tout ses instruments et ses organes ouverts aux États non membres et/ou aux organisations internationales, par l'adhésion ou d'autres formes de participation. Cette ouverture reflète l'intérêt porté par les partenaires à une question donnée et à la coopération multilatérale. Ces relations sont généralement déterminées par la demande des États non membres et/ou organisations internationales, sous réserve de l'approbation des autorités compétentes du Conseil de l'Europe et assorties, le cas échéant, d'obligations financières⁸.

En ce qui concerne les instruments juridiques du Conseil de l'Europe, un certain nombre de traités sont ouverts à l'adhésion des États non membres, sous réserve que ceux-ci y aient été officiellement invités par le Comité des Ministres. Les modalités d'adhésion des États non membres sont définies dans les dispositions finales de chaque traité. En général cependant, l'accord unanime des Parties est requis pour qu'un État non membre soit invité à adhérer à un traité du Conseil de l'Europe. Les instruments juridiques du Conseil de l'Europe sont de plus en plus souvent élaborés avec la participation d'États non membres intéressés⁹.

- Relations avec les États non membres

À ce jour, plus de 90 États non membres sont parties aux traités du Conseil de l'Europe ou membres ou observateurs ou participants aux accords partiels/élargis, comme la Commission de Venise, le GRECO, le Groupe Pompidou ou le Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiales (Centre Nord-Sud)¹⁰. Un certain nombre d'entre eux entretiennent aussi des relations bilatérales institutionnalisées avec le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et/ou le Congrès (voir l'annexe).

Le statut d'observateur est le seul statut ouvert, au niveau du Comité des Ministres, aux États non membres qui ne peuvent pas devenir membres. Les relations et les contacts avec les États observateurs couvrent la quasi-totalité des activités du Conseil de l'Europe. Ces contacts permettent un échange mutuellement bénéfique d'expériences et de bonnes pratiques, en particulier dans le secteur des activités intergouvernementales. En ce qui concerne les traités ratifiés ou signés, les instruments dans le domaine de la coopération juridique et ceux relatifs aux nouvelles technologies et aux nouveaux défis suscitent un intérêt particulier. Les accords partiels jouent également un rôle important car ils attirent l'attention et la participation des États observateurs¹¹.

Les relations avec les bénéficiaires de la Politique à l'égard des régions voisines ont aussi été formalisées, dans une certaine mesure, comme décrit ci-dessous, et visent à créer un espace juridique commun fondé sur les valeurs et les instruments du Conseil de l'Europe.

- Relations avec les autres organisations internationales

Selon le « Cadre stratégique du Conseil de l'Europe » de la Secrétaire Générale, la consolidation des relations avec d'autres organisations internationales demeure une priorité de l'Organisation.

⁸ Voir notamment la Résolution CM/Res(2020)6 relatives aux modalités financières de la participation des États non membres aux conventions du Conseil de l'Europe

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809ee5fc.

L'adoption par le Comité des Ministres d'une résolution générale couvrant à la fois (1) les conventions comprenant une disposition relative à la participation d'États non membres au financement de leurs mécanismes de suivi et (2) les conventions qui ne contiennent pas une telle disposition, est pendante.

⁹ Voir le Bureau des Traités : [Participation d'États non membres \(coe.int\)](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809ee5fc).

¹⁰ <https://rm.coe.int/der-inf-2021-4-accession-of-non-member-states-to-the-council-of-europe/1680a29d3b>.

¹¹ Voir Coopération avec les États non membres ayant le statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe. Document préparé par la Direction des Relations extérieures

https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809f5422.

Le Conseil de l'Europe a des contacts avec une centaine d'organisations et entités internationales. La plupart de ces relations ont été formalisées par un document de coopération¹². Par ailleurs, le Conseil de l'Europe a aussi des contacts ad hoc avec plusieurs organisations internationales actives dans les domaines des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. L'expérience a montré l'intérêt que présente la coopération avec d'autres organisations internationales pertinentes (sur la base notamment de la complémentarité) pour la promotion des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe : démocratie, droits de l'homme et État de droit. Il est proposé de conserver la double approche actuelle, qui associe coopération formalisée et non formalisée, sur la base des lignes directrices existantes.

En mai 2021, le Comité des Ministres a pris note des propositions figurant dans le document [CM\(2021\)71](#) visant à renforcer les relations entre le Conseil de l'Europe et les autres organisations internationales, y compris dans le cadre de la mise en œuvre des Objectifs de développement durable (ODD) et a invité ses Délégués et la Secrétaire Générale à les mettre en œuvre¹³.

La Secrétaire Générale s'est engagée à leur mise en œuvre. À titre d'exemple, elle a des rencontres, en juin 2021, avec le Haut Représentant/Vice-Président et des commissaires de l'UE et participe au Conseil permanent de l'OSCE à Vienne.

En ce qui concerne les ODD, il est rappelé que la responsabilité première de la mise en œuvre du Programme 2030 incombe aux États membres. Comme le Comité des Ministres l'a fait observer dans le document [CM\(2021\)71](#), le Conseil de l'Europe a pour rôle d'assister et de faciliter le travail des États dans cette tâche. À travers ses différents instruments, l'Organisation peut notamment contribuer aux rapports nationaux sur la mise en œuvre des ODD ; de fait, plusieurs États membres ont mentionné dans ces rapports les travaux qu'ils ont réalisés au sein du Conseil de l'Europe. C'est à cette fin qu'un [site internet](#), régulièrement mis à jour, a été créé pour aider les États membres à s'inspirer des travaux de l'Organisation pour préparer leurs rapports nationaux, et montrer ainsi que leur appartenance au Conseil de l'Europe contribue aussi à la mise en œuvre du Programme 2030 au niveau national.

En conséquence, il est proposé :

- de renforcer encore les liens (et leur visibilité) entre les activités du Conseil de l'Europe et les ODD, par exemple par des actions communes avec les partenaires intéressés ;
- d'encourager les États membres à se référer systématiquement au rôle de référence du Conseil de l'Europe dans le cadre de la mise en œuvre des ODD et dans ce contexte, d'explorer les possibilités de coopération avec les organes compétents de l'ONU.

La Secrétaire Générale s'engage à maintenir cette question en bonne place sur son agenda politique lorsqu'elle rencontrera ses interlocuteurs dans les organisations internationales concernées et d'autres partenaires. Il convient de souligner que les plans d'action du Conseil de l'Europe renvoient désormais systématiquement aux ODD pertinents. De plus, le [site](#) consacré aux ODD sera régulièrement mis à jour et offrira ainsi un outil efficace aux États membres pour rendre compte de leurs réalisations dans les forums concernés de l'ONU.

Dans le cadre des relations avec l'ONU, il convient de noter que les résolutions bisannuelles sur la coopération entre l'ONU et le Conseil de l'Europe, adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies, sont utiles pour mobiliser un nombre encore plus important d'États non membres du Conseil de l'Europe.

¹² Voir les accords conclus entre le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales intergouvernementales ou des institutions publiques internationales :

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806bdf0b>.

¹³ 131^e session du Comité des Ministres (visioconférence, 21 mai 2021, Hambourg) - https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a28e6c - Voir *Les activités à venir du Conseil de l'Europe*, paragraphe 7.

2. La Politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines : les « paramètres d'Istanbul » de 2011

Comme reflété dans le « Cadre stratégique du Conseil de l'Europe » de la Secrétaire Générale, le mandat de l'Organisation est et restera centré géographiquement sur l'Europe. Dans le même temps, de nombreuses questions clés traitées par le Conseil de l'Europe sont liées à la situation hors d'Europe et sont influencées par les évolutions constatées, notamment, dans le voisinage méditerranéen de l'Organisation. Dans ce contexte, des résultats tangibles ont été obtenus dans la mise en place d'un espace juridique commun dans le cadre de la Politique de l'Organisation à l'égard des régions voisines¹⁴.

L'évolution positive, en particulier les partenariats avec le Maroc et la Tunisie, peut donc être consolidée. D'autres paramètres devraient être ajustés.

La Politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines (la « Politique de voisinage » ou la « Politique ») vise à étendre la coopération au-delà du continent et notamment à mettre en place un espace juridique commun, fondé sur les valeurs et les instruments du Conseil de l'Europe, afin de promouvoir la stabilité et la sécurité démocratique en Europe et dans les régions voisines.

Selon les « paramètres d'Istanbul » de 2011, la Politique couvre (potentiellement) 15 pays :

- cinq pays d'Afrique du Nord : l'Algérie, l'Égypte, la Libye, le Maroc et la Tunisie ;
- cinq pays du Moyen-Orient : Israël, la Jordanie, le Liban, la Syrie¹⁵ et la Palestine*¹⁶ ; et
- cinq pays d'Asie centrale : le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan.

La Politique doit être mise en œuvre sans porter préjudice aux activités du Conseil de l'Europe dans les États membres et être principalement financée par des ressources extrabudgétaires. La coopération avec les pays concernés doit répondre à une demande, être adaptée aux besoins et être flexible, tout en étant entièrement régie par les valeurs et les normes de l'Organisation. Le Conseil de l'Europe doit privilégier les domaines dans lesquels il a un avantage comparatif clair, à savoir ses instruments juridiques et son savoir-faire éprouvé en ce qui concerne les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie.

La Politique mise en œuvre repose sur deux piliers : le dialogue politique et les activités de coopération. En outre, une dimension régionale est complétée, dans certains cas, par une coopération bilatérale avec les partenaires les plus actifs, par le biais de documents de coopération d'une durée déterminée.

3. Aperçu des développements depuis 2011 et enseignements tirés

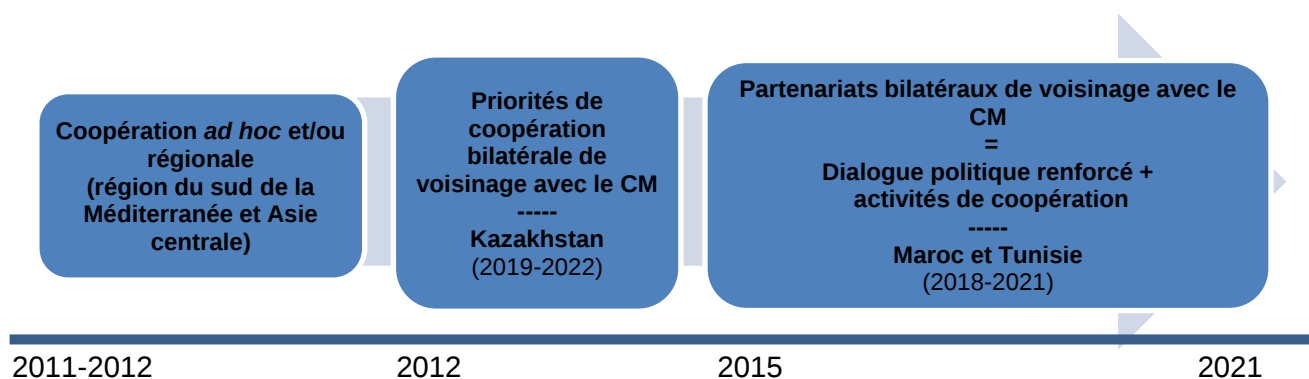
Les relations avec les bénéficiaires ont pu se développer selon une approche par étapes, associant activités de coopération et dialogue politique.

Le cadre de la Politique a été développé au fil des années, en particulier au niveau bilatéral, pour offrir, à partir de 2015, une nouvelle relation formalisée aux partenaires les plus actifs : le Partenariat de voisinage avec le Comité des Ministres. Ce partenariat combine des activités de coopération et un « dialogue politique renforcé ». Il demeure à l'heure actuelle la forme la plus évoluée de coopération bilatérale formalisée, au niveau du Comité des Ministres, avec les pays couverts par la Politique de voisinage.

¹⁴ Comme il est souligné dans le rapport du CM sur la mise en œuvre de la Politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a02652, 130^e session du Comité des Ministres (4 novembre 2020).

¹⁵ La coopération avec la Syrie a été suspendue par l'UE en 2012. Le Conseil de l'Europe ne coopère pas avec la Syrie.

¹⁶ 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.



Cette Politique comprend actuellement les éléments suivants¹⁷ :

- des activités régionales ;
- des documents de coopération bilatérale :
 - des partenariats de voisinage du CM (document de coopération de « deuxième génération ») avec le Maroc et la Tunisie (2018-2021) ;
 - des priorités de coopération de voisinage du CM (document de coopération de « première génération ») avec le Kazakhstan (2019-2022) ;
- éventuellement des activités de coopération *ad hoc* ciblées avec des pays de ces régions.

Dix ans après, les succès et les limites de la mise en œuvre de la Politique du Comité des Ministres sont devenus plus visibles¹⁸.

Les deux piliers - le dialogue politique et les activités de coopération - se sont révélés nécessaires et complémentaires. Le dialogue politique s'impose à tous les stades ; il ouvre des possibilités de coopération et permet des ajustements si besoin.

Les cadres régionaux sont ouverts à tous les bénéficiaires et ils les ont effectivement tous couverts¹⁹.

- Le Programme Sud²⁰, financé par l'UE et le Conseil de l'Europe et mis en œuvre par ce dernier, a permis au Conseil de l'Europe de travailler avec l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, la Tunisie et la Palestine* afin de promouvoir le respect des droits de l'homme et de l'État de droit et de renforcer la gouvernance démocratique conformément aux normes internationales et européennes. Le programme conjoint régional, CyberSud, couvre aussi le sud de la Méditerranée en privilégiant plus particulièrement l'Algérie, la Jordanie, le Liban, le Maroc et la Tunisie. Il vise à renforcer la législation et les capacités institutionnelles en matière de cybercriminalité et de preuve électronique dans la région, conformément aux exigences relatives aux droits de l'homme et à l'État de droit²¹.
- Le programme conjoint UE/Conseil de l'Europe « Programme 2020-2023 pour l'État de droit en Asie centrale » couvre les cinq pays de la région : Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan. Conformément à la Politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines, il vise à renforcer les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie selon les normes européennes et les autres normes internationales sur la base d'une approche axée sur la demande²².

¹⁷ Pour les relations avec l'APCE et le Congrès, voir l'annexe ci-dessous.

¹⁸ Pour un complément d'information, voir CM(2020)60-final
https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a02652.

¹⁹ À l'exception de la Syrie.

²⁰ Voir [Programme Sud \(coe.int\)](#).

²¹ « CyberSud » (« Coopération contre la cybercriminalité dans les pays du voisinage méridional »). Budget total de 5.005.000 EUR (UE : 89,55 %, CdE : 10,45 %), juillet 2017-décembre 2021.

²² [Programme pour l'État de droit en Asie centrale \(coe.int\)](#).

La coopération bilatérale reste actuellement limitée à trois bénéficiaires (sur 15 partenaires potentiels). Seuls deux pays, le Maroc et la Tunisie, bénéficient d'un *partenariat de voisinage* avec le Comité des Ministres. Le Kazakhstan bénéficie d'un document de *priorités de coopération de voisinage* pour la période 2019-2022. Les documents de coopération avec la Jordanie, la République kirghize et la Palestine* n'ont, à ce jour, pas été renouvelés. Les cadres régionaux leur sont néanmoins accessibles, tout comme la possibilité d'une coopération ad hoc.

Le Maroc et la Tunisie demeurent les partenaires les plus actifs. Le Conseil de l'Europe a dispensé une assistance ciblée sur des questions essentielles. Des résultats tangibles ont été obtenus dans la mise en place d'un espace juridique commun, par l'adhésion aux instruments du Conseil de l'Europe, l'élaboration et l'adoption d'une législation pertinente et la création d'institutions appropriées, avec l'aide du Conseil de l'Europe²³. Les bureaux du Conseil de l'Europe à Rabat et à Tunis continuent de jouer un rôle de catalyseurs dans la coopération avec ces pays et au niveau régional. Par ailleurs, hormis la période dominée par la pandémie de COVID-19 durant laquelle il a été moins intense, le dialogue renforcé s'est développé avec succès aux niveaux politique et technique.

Il y a également une coopération avec Israël qui revêt des formes variées²⁴.

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. Le soutien politique et financier de l'UE aux activités de coopération bilatérale et régionale reste vital. Les contributions volontaires demeurent, elles aussi, indispensables. Les contributions volontaires non affectées offrent la flexibilité nécessaire pour répondre à des besoins imprévus et pour s'adapter à la dynamique des processus de réforme.

La Politique a été ajustée pour tenir compte d'autres développements institutionnels pertinents au sein du Conseil de l'Europe. Le statut de « partenaire pour la démocratie » de l'Assemblée parlementaire (APCE), créé en 2009, offre un cadre de coopération au niveau parlementaire. Le Congrès a aussi défini un statut de « partenaire pour la démocratie locale » en 2014. Le Comité des Ministres a donc inclus ces développements institutionnels dans ses propres cadres de coopération. Par exemple, ses partenariats avec le Maroc et la Tunisie comprennent des activités de coopération dans ce contexte institutionnel. Par conséquent, dix ans après, la coopération avec les pays voisins au sein du Conseil de l'Europe est devenue multidimensionnelle.

Un aperçu de la coopération formalisée couvrant le Comité des Ministres, l'APCE et le Congrès montre la variété et la complexité de ces relations institutionnelles (voir l'annexe, partie II).

De plus, un aperçu de la participation des bénéficiaires de la Politique de voisinage aux instruments du Conseil de l'Europe, en particulier aux conventions et aux accords, fait ressortir non seulement l'élargissement de l'espace juridique commun, mais aussi la diversité de la situation globale²⁵.

En somme, dix ans plus tard, il apparaît que les pays couverts par la Politique entretiennent des relations très diverses avec le Conseil de l'Europe, en termes de relations institutionnelles et de participation aux instruments de l'Organisation. Cet élément est capital pour ce réexamen.

À cet égard, des consultations écrites ont été organisées au début de 2021 avec tous les bénéficiaires de la Politique pour savoir ce qu'ils attendent de leur relation avec le Conseil de l'Europe. De plus, le 4 février 2021, le GR-EXT a eu des échanges de vues avec les bénéficiaires de la coopération bilatérale. Des représentants du Maroc, de la Tunisie et du Kazakhstan ont clairement indiqué qu'ils entendaient poursuivre la coopération bilatérale avec le Conseil de l'Europe. Le Maroc et la Tunisie ont réaffirmé leur volonté de poursuivre le dialogue politique renforcé

²³ Pour un complément d'information, voir CM(2020)60-final

https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a02651

²⁴ Voir DD(2019)999.

²⁵ <https://rm.coe.int/der-inf-2021-2-adhesions-pays-voisinage-mars-2021/1680a2885b>.

et ont à plusieurs occasions fait part de leur souhait de développer des relations à un niveau plus stratégique et mentionné l'absence de perspective institutionnelle dans le cadre de la Politique. Dans ce contexte, il est rappelé que le Comité des Ministres n'a pas donné suite à la proposition de l'ancien Secrétaire Général de créer un nouveau statut pour les États non membres²⁶. Actuellement, le seul statut possible au niveau du Comité des Ministres, que ces États non membres soient ou non couverts par la Politique, est le statut d'observateur.

D'autres pays couverts par la Politique de voisinage ont étudié récemment les possibilités d'une coopération bilatérale avec le Conseil de l'Europe, en particulier dans le domaine de la justice (Égypte) ou des violences faites aux femmes et de la prévention de la torture (Liban).

Enfin, la Politique a été élaborée en étroite coordination avec l'UE, principal partenaire institutionnel du Conseil de l'Europe sur le plan politique, juridique et financier. Par ailleurs, elle contribue à la réalisation du Programme 2030 des Nations Unies en soutenant plusieurs ODD, comme l'a souligné le 25^e Forum de Lisbonne qui s'est tenu les 25 et 26 novembre 2019²⁷. Le Conseil de l'Europe apporte une valeur ajoutée incontestable. Son approche fondée sur les droits de l'homme en matière d'assistance technique complète utilement les programmes internationaux d'assistance actuellement en place. L'approche « à plusieurs niveaux » de l'Organisation, qui prend en compte à la fois l'État, les autorités locales et la société civile, offre aussi une valeur ajoutée.

Conclusions et propositions

À l'occasion de sa session ministérielle tenue en 2020 à Athènes, le Comité des Ministres a invité à clarifier « la portée géographique » et les « conditions » de la Politique et à en améliorer « la transparence et l'efficacité, à la lumière des priorités stratégiques et des capacités de mise en œuvre respectives ».

Le cadre de la Politique était suffisamment souple pour être développé et a « fait ses preuves ». L'expérience a confirmé la pertinence des « paramètres d'Istanbul », notamment la politique « axée sur la demande » et l'approche des deux piliers, à savoir les activités de coopération et le dialogue politique. L'expérience a aussi confirmé la pertinence d'une politique par étapes et d'une approche double associant des cadres régionaux, qui permettent différents niveaux de participation et d'impliquer chacun, et une dimension bilatérale institutionnalisée avec les partenaires les plus actifs.

Au vu de l'expérience des dix dernières années, il est proposé de consolider les paramètres éprouvés tout en procédant à quelques ajustements concernant en particulier la dimension bilatérale formalisée.

Dans ce contexte, il est proposé de conserver la portée géographique actuelle. La Politique visera toujours (potentiellement) 15 pays (5+5+5 comme indiqué ci-dessus), pouvant tous bénéficier de la dimension régionale alors que certains seulement peuvent profiter d'une dimension bilatérale dans certaines conditions.

Globalement, en termes d'efficacité et de durabilité, pour tenir compte de la diversité des bénéficiaires potentiels et réels, et de celle des liens institutionnels possibles avec l'Organisation, la Politique devrait rester essentiellement une politique « à la carte » et spécifique à chaque pays, dans un cadre plus coordonné.

Les éléments ci-après sont particulièrement importants à cet égard :

- l'engagement des États membres du Conseil de l'Europe et des pays bénéficiaires ;
- le renforcement de la coordination au sein de l'Organisation et à l'extérieur avec d'autres partenaires, dont l'UE.

²⁶ Entre 2012 et 2014, les Délégués des Ministres ont examiné des propositions de nouveau statut pour les États non membres (voir les documents [SG/Inf\(2012\)9](#), [SG/Inf\(2013\)1-rev](#) et [SG/Inf\(2013\)33-rev](#)).

²⁷ Voir <https://www.coe.int/en/web/north-south-centre/lisbon-forum-2019>.

D'une manière générale, le pilier « coopération » devrait aussi être davantage guidé par la ligne institutionnelle, tout en tenant compte de la demande et des capacités de mise en œuvre respectives. Le Conseil de l'Europe devrait s'efforcer de renforcer la cohérence institutionnelle et la coordination de ceux de ses organes actuellement associés à la Politique de voisinage (c'est-à-dire CM/APCE/Congrès/autres organes tels que le Centre Nord-Sud). En outre, pour optimiser l'efficacité, la mise en œuvre de la coopération devrait être davantage décentralisée conformément à l'approche de la coopération technique de l'Organisation. Le Conseil de l'Europe devrait aussi améliorer ses capacités de réaction à des environnements politiques changeants et instables et offrir une stratégie d'« entrée » et de « sortie » de la coopération bilatérale transparente, notamment par le biais de documents de coopération d'une durée limitée.

Le cadre de la Politique, à savoir sa progression étape par étape, devrait être plus transparent pour les bénéficiaires potentiels (voir ci-dessous). Ceux-ci devraient connaître d'emblée, en termes de contenu et de calendrier, les conditions de lancement du processus bilatéral et les conditions à remplir pour passer d'une étape à l'autre. Il devrait être clair que cette coopération bilatérale fera l'objet d'une évaluation régulière qui devra être positive pour passer à l'étape suivante.

- **Dimension régionale**

Les cadres régionaux en Asie centrale et dans la région du sud de la Méditerranée seront consolidés. La dimension régionale englobant le sud de la Méditerranée permet d'associer d'autres pays et d'engager une coopération « nord-sud » et « sud-sud », notamment par l'intermédiaire du Centre Nord-Sud. Les cadres régionaux ont notamment permis de sensibiliser aux conventions du Conseil de l'Europe. Ils répondent aux besoins ad hoc des pays voisins en raison de leur souplesse.

- **Dimension bilatérale**

➤ ***Maroc et Tunisie***

Seuls deux bénéficiaires, le Maroc et la Tunisie, mettent en œuvre avec succès la dernière étape de la Politique, à savoir le partenariat avec le Comité des Ministres. C'est un succès pour eux comme pour le Conseil de l'Europe. Il est proposé de renouveler ces deux partenariats, qui associent des activités de coopération et un dialogue politique renforcé, pour la période 2022-2025.

➤ ***Nouveaux bénéficiaires potentiels de la coopération par étapes***

L'expérience a montré que la volonté politique des bénéficiaires de mener des réformes avec le Conseil de l'Europe doit coïncider avec leur capacité de les mettre en œuvre.

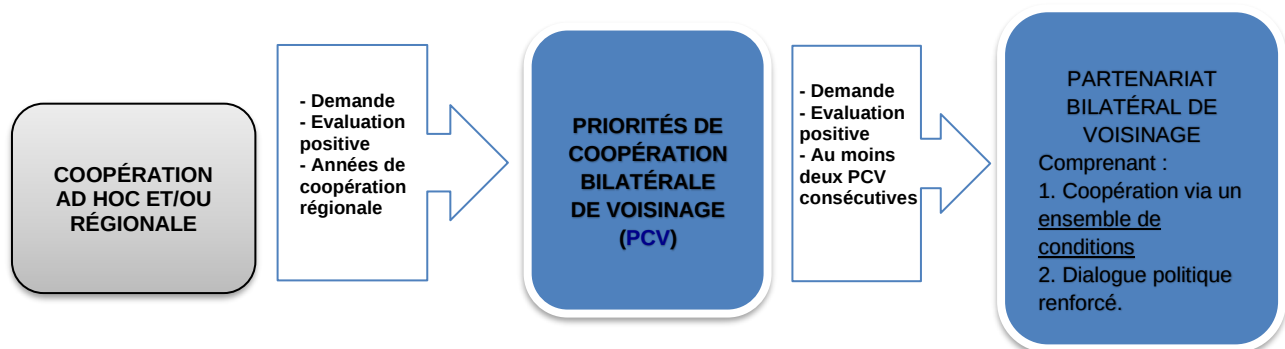
Quand un autre pays demande une assistance spécifique, il convient d'envisager d'abord une participation ad hoc du Conseil de l'Europe et/ou une participation dans le cadre d'une dimension régionale. En outre, avant d'engager une coopération bilatérale formelle (Priorités de coopération de voisinage (PCV)) avec de nouveaux bénéficiaires, les autorités concernées devraient officiellement en faire la demande et le Comité des Ministres devrait dresser un bilan positif des formes existantes de coopération et de dialogue politique.

➤ ***Nouveaux documents potentiels de partenariat (dernière étape du processus par étapes)***

Il est proposé pour les futurs documents de partenariat d'ajouter une certaine conditionnalité sous la forme d'un ensemble de conditions non optionnelles comprenant certaines activités de coopération dans les domaines d'expertise du Conseil de l'Europe. Il s'agit essentiellement de la reconnaissance et de l'officialisation de ce qui a été fait jusqu'à présent (sans que l'on parle de « conditionnalité ») afin d'améliorer la transparence du processus. Plus concrètement, il est proposé, pour appliquer les décisions prises par le Comité des Ministres à Athènes, de définir un ensemble obligatoire de conditions, visant à :

- soutenir la poursuite des développements démocratiques (réformes constitutionnelles, électorales) ;
- promouvoir les droits fondamentaux inscrits dans la CEDH, par exemple la liberté d'expression, la liberté de réunion, l'interdiction de la torture et des mauvais traitements, l'indépendance et l'impartialité de la justice, l'abolition de la peine de mort, l'interdiction de la discrimination ;
- relever les défis mondiaux sur la base des conventions de « nouvelle génération » du Conseil de l'Europe ;
- associer, s'il y a lieu, la société civile à l'exécution des activités de coopération ;
- tenir compte de l'égalité entre les femmes et les hommes dans toutes les activités de coopération technique.

➤ **Aperçu de la coopération bilatérale conditionnelle par étapes**



Annexe

Relations bilatérales institutionnalisées entre les États non membres au niveau national et le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe : récapitulatif

I. Statut d'observateur (État/parlement national)

	Statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe (Comité des Ministres)	Statut d'observateur auprès de l'Assemblée parlementaire accordé à des parlements nationaux (voir l'article 63 – Observateurs)
Canada	Accordé le 03/04/1996	Accordé le 28/05/1997
Saint-Siège	Accordé le 07/03/1970	—
Japon	Accordé le 20/11/1996	—
Mexique	Accordé le 01/12/1999	Accordé le 04/11/1999
États-Unis d'Amérique	Accordé le 07/12/1995 Entré en vigueur le 15/01/1996	—
Israël	—	Accordé à la Knesset en 1957

II. Bénéficiaires de la Politique de voisinage du Conseil de l'Europe entretenant des relations bilatérales institutionnalisées au niveau national avec le Comité des Ministres et/ou l'Assemblée parlementaire et/ou le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe :

	Document de coopération bilatérale formalisée avec le Comité des Ministres	Statut/Accord avec l'Assemblée parlementaire	Statut de partenaire pour la démocratie locale avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
AFRIQUE DU NORD			
Maroc	Partenariat de voisinage 2018-2021	Statut de partenaire pour la démocratie accordé au parlement en 2011	Statut de partenaire pour la démocratie locale accordé en 2019
Tunisie	Partenariat de voisinage 2018-2021	-	Statut de partenaire pour la démocratie locale accordé en 2019
MOYEN-ORIENT			
Royaume hachémite de Jordanie	-	Statut de partenaire pour la démocratie accordé au parlement en 2016	-
Palestine*	-	Statut de partenaire pour la démocratie accordé au Conseil national palestinien (CNP) en 2011	-
Israël	-	Statut d'observateur accordé à la Knesset en 1957	-
ASIE CENTRALE			
Kazakhstan	Priorités de coopération de voisinage pour le Kazakhstan pour la période 2019-2022	Accord de coopération de 2004 entre l'APCE et le Parlement du Kazakhstan	-
République kirghize	-	Statut de partenaire pour la démocratie accordé au parlement en 2014	-

**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.*