
135^e Session du Comité des Ministres (**Chişinău**, 15 mai 2026)

Stratégie du Conseil de l'Europe en matière d'action extérieure

TABLE DES MATIÈRES

I. DES RELATIONS EXTÉRIEURES À L'ACTION EXTÉRIEURE : UN CONSEIL DE L'EUROPE TOURNÉ VERS L'AVENIR	3
A. Contexte.....	3
B. Vision : un Conseil de l'Europe tourné vers l'avenir	3
C. Pourquoi renforcer l'action extérieure ?	4
1. Évolutions géopolitiques et remise en cause des valeurs, des principes et des normes du Conseil de l'Europe	4
2. Sécurité démocratique	4
3. Fragmentation du multilatéralisme	4
II. COMMENT CONCRETISER CETTE VISION	5
A. Objectif stratégique	5
B. Principes directeurs	5
C. Principaux piliers de la Stratégie en matière d'action extérieure	5
Pilier 1 – Étendre la participation aux instruments juridiques et normatifs du Conseil de l'Europe.....	5
Pilier 2 – Renforcer les relations stratégiques avec les États observateurs et les États non membres.....	6
Pilier 3 – Renforcement des partenariats avec les organisations internationales et régionales concernées	6
D. Prochaines étapes.....	7

I. DES RELATIONS EXTÉRIEURES À L'ACTION EXTÉRIEURE : UN CONSEIL DE L'EUROPE Tourné VERS L'AVENIR

A. Contexte

Le Conseil de l'Europe (ci-après « le Conseil ») est une organisation régionale européenne qui a progressivement élargi son champ d'action et son rayonnement au-delà de ses États membres et qui, face aux nouveaux défis mondiaux, s'engage à renforcer son action extérieure. Le système européen de protection des droits humains incarné par le Conseil, avec sa Cour européenne des droits de l'homme et son cadre conventionnel tous deux uniques, constitue le pilier central du système de valeurs du Conseil de l'Europe. Bien que les membres du Conseil soient européens et qu'ils aient vocation à le rester, les valeurs et les principes qu'il défend en matière de droits humains, de démocratie et d'État de droit, ainsi que les normes qui s'y rapportent, ont une portée universelle.

Les valeurs, les normes et les principes défendus par le Conseil font l'objet de pressions croissantes dans un environnement géopolitique en constante évolution, caractérisé par des changements de rapports de force, d'influences et d'alliances. La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, la divergence des modèles de gouvernance, le recul de la démocratie, les mouvements anti-droits, les bouleversements technologiques, les défis liés à la migration, l'instabilité liée au climat, les inégalités socio-économiques croissantes et l'érosion du multilatéralisme affectent la sécurité démocratique et la protection des droits humains y compris au sein même du continent européen. Les travaux normatifs sont de plus en plus dispersés entre les différentes régions du monde.

Dans un contexte difficile, qui risque de vider les valeurs, les principes et les normes du CdE de leur substance, l'autorité de ce dernier peut avoir un impact positif au niveau international. En tant qu'acteur régional, le Conseil de l'Europe a la possibilité et la responsabilité de préserver et de protéger l'universalité des droits humains, ainsi que le respect du droit international, y inclus la Charte des Nations Unies. Parallèlement, la promotion par le Conseil de ses valeurs et normes à l'extérieur contribue également à renforcer leur mise en œuvre dans ses États membres.

La défense de la sécurité démocratique et du respect des droits humains en Europe nécessite un engagement cohérent, proactif et visible au-delà des frontières européennes. Cela suppose notamment une intensification du dialogue avec les États observateurs, les États non membres, les organisations internationales et régionales concernées, les organismes qui fixent des normes au niveau mondial et d'autres acteurs et parties prenantes (tels que la société civile et le secteur privé) souhaitant se mobiliser sur la base des valeurs, des normes et de l'expertise du Conseil de l'Europe, ainsi que l'établissement d'une coopération technique dans le but de renforcer les institutions démocratiques.

B. Vision : un Conseil de l'Europe tourné vers l'avenir

La stratégie vise à renforcer la position mondiale du Conseil en tant que contributeur régional :

- à la promotion et à la consolidation des valeurs et des principes en matière de droits humains, de démocratie et d'État de droit, ainsi que des normes dans les domaines liés à son mandat ;
- à la protection des droits humains, de la sécurité démocratique et de l'ordre fondé sur le droit international, à travers un multilatéralisme proactif renouvelé et le respect du droit international.

S'appuyant notamment sur la Politique du Conseil de l'Europe de 2011 à l'égard des régions voisines, sur la Déclaration de Reykjavík adoptée en 2023 et sur les orientations données par le Secrétaire Général dans le document SG/Inf(2025)33, cette stratégie vient enrichir les relations extérieures, actuellement ponctuelles et axées sur la demande, par une action extérieure cohérente, plus proactive et fondée sur des valeurs, qui se nourrit de l'expérience acquise par l'Organisation. Elle traduit l'ambition, l'orientation stratégique (rester adapté à sa mission) et les objectifs à long terme du Conseil, et repose sur une approche prospective visant à anticiper les défis et les opportunités émergentes. Le Nouveau Pacte Démocratique pour l'Europe (ci-après « le Pacte ») devrait servir de fondement conceptuel à cette approche.

C. Pourquoi renforcer l'action extérieure ?

1. Évolutions géopolitiques et remise en cause des valeurs, des principes et des normes du Conseil de l'Europe

Le contexte géopolitique actuel est marqué par des remises en cause mondiales et croissantes de l'ordre fondé sur le droit international, de la justice, de la responsabilité, de gouvernance et d'universalité des droits humains –, comme l'illustrent la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et les conflits voisins. En dehors de l'Europe, des modèles et normes de gouvernance différents sont également mis en avant, ce qui contribue à une concurrence et à une fragmentation croissante des normes qui a des répercussions directes sur l'Europe et l'intégrité de son système multilatéral de défense des droits humains.

Le renforcement de l'action extérieure permettrait de répondre à ces évolutions géopolitiques, tout en réaffirmant l'intégrité, l'autorité et la pertinence du cadre normatif du Conseil dans toute l'Europe et au-delà.

En cherchant activement à promouvoir et à défendre, dans les enceintes de discussion mondiales et régionales, ses normes contraignantes et non contraignantes, ses mécanismes de suivi indépendants ainsi que des décennies de jurisprudence, d'expertise institutionnelle et de coopération technique, l'Organisation renforce leur légitimité au niveau universel. Elle empêche également leur effacement par des normes internationales concurrentes et réaffirme le rôle du Conseil en tant que référence en matière de droits humains, de démocratie et d'État de droit. L'action extérieure se concentrera sur des domaines existants et émergents, en particulier, sans s'y limiter, la gouvernance de l'intelligence artificielle et des nouvelles technologies, l'ingérence étrangère et la criminalité organisée, la responsabilité et la lutte contre la désinformation, ainsi que la lutte contre la discrimination et l'intolérance.

2. Sécurité démocratique

La sécurité démocratique n'est pas un concept abstrait, y compris en Europe, comme l'a démontré l'ingérence étrangère dans le déroulement des élections et les processus électoraux dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe. La responsabilité, la résilience institutionnelle, l'État de droit et la confiance du public dans les systèmes démocratiques sont devenus des enjeux de sécurité fondamentaux. La sécurité démocratique dépend par ailleurs du degré d'intégrité, de transparence et de responsabilité qui règne dans l'espace civique et les institutions publiques.

La sécurité démocratique devrait être renforcée grâce à une intensification de nos relations avec notre voisinage immédiat, à savoir la région méditerranéenne, le Proche-Orient et l'Asie centrale, ainsi qu'avec l'Amérique latine, et l'Afrique, sur la base du respect, de la réciprocité et de l'apprentissage mutuel. La coopération constante que nous assurons avec les pays méditerranéens a produit des résultats qui illustrent la manière dont les normes du Conseil de l'Europe peuvent être promues au-delà de ses États membres, notamment dans un certain nombre de domaines existants et émergents, y compris, mais sans se limiter à la protection des droits humains la réforme de la justice, l'intelligence artificielle et les nouvelles technologies, la cybercriminalité, la protection des données, l'environnement, et la participation des jeunes ainsi que la migration¹. Ces partenariats témoignent de la capacité du Conseil à consolider ses valeurs, ses principes et ses normes par la coopération, le renforcement des capacités et le dialogue.

3. Fragmentation du multilatéralisme

Les mécanismes traditionnels de la gouvernance mondiale sont confrontés à des défis sans précédent. Dans ce contexte, les organisations régionales jouent un rôle essentiel en tant que facteurs de stabilité de l'ordre fondé sur le droit international, ainsi qu'en tant que vecteurs des normes internationales.

Dans cette réalité en pleine évolution, où le multilatéralisme mondial est sous pression, le renforcement du dialogue et de la coopération entre les organisations internationales et régionales peut contribuer à une plus grande cohérence, à une meilleure compréhension mutuelle et à une plus grande efficacité pour faire face aux défis universels, transnationaux et émergents. Compte tenu de son expérience et de son influence normative, ainsi que son système de protection des droits fondamentaux, fondé sur la Convention européenne des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe est bien placé pour contribuer aux échanges interrégionaux et les faciliter. Par un engagement renforcé à travers un dialogue stratégique avec d'autres acteurs internationaux et régionaux, le Conseil peut défendre la sécurité démocratique et aider à restaurer la confiance et l'efficacité dans un paysage multilatéral fragmenté.

¹ Cette liste présente les principaux domaines de coopération du partenariat de voisinage.

II. COMMENT CONCRETISER CETTE VISION

A. Objectif stratégique

Promouvoir les valeurs, les principes et les normes en matière de droits humains, de démocratie et d'État de droit, y compris son engagement fondamental en faveur de l'égalité de genre ainsi que préserver la sécurité démocratique. Cela peut être accompli par l'intermédiaire d'actions de sensibilisation juridique, d'un dialogue politique ciblé et d'une coopération avec les États observateurs actuel et potentiels, les États de régions voisines, ainsi qu'avec les États non membres et les organisations internationales et régionales concernées.

B. Principes directeurs

- **Renforcement de la mission fondamentale du Conseil** : La stratégie exige une forte appropriation par les États membres. L'action extérieure ne remet pas en cause les priorités et les responsabilités de l'Organisation envers ses États membres.
- **La sécurité démocratique en tant que concept transversal** : l'action extérieure contribue à la résilience de la démocratie, de l'État de droit et des droits humains, qui sont les fondements d'une paix et d'une stabilité durables.
- **Valeur ajoutée et complémentarité** : l'action extérieure doit être cohérente, avec les travaux des organisations internationales et régionales concernées, principalement de l'Union européenne, ainsi qu'avec ceux des Nations Unies (ONU), de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et d'autres organisations, et doit rechercher l'efficacité et favoriser les synergies avec ces organisations. Elle devrait être guidée par des objectifs clairs, axés sur la valeur ajoutée, et ne pas dupliquer les travaux d'autres organisations.
- **Cohérence et homogénéité** : l'action extérieure devrait être cohérente, coordonnée et uniforme dans l'ensemble de l'Organisation, en veillant à harmoniser le dialogue politique, la diplomatie parlementaire, le suivi par des experts indépendants, les programmes de coopération, les activités fondées sur des traités et la sensibilisation institutionnelle.
- **Partenariats axés sur le respect et la réciprocité** : l'action extérieure devrait être menée sur un pied d'égalité et fondée sur le respect mutuel, la réciprocité et l'apprentissage mutuel, en évitant d'adopter une démarche prescriptive, communiquant sur les atouts du Conseil de l'Europe, ainsi qu'en tenant compte de la diversité des contextes politiques et institutionnels et en tirant des enseignements de celle-ci.
- **Approche prospective** : les initiatives devraient chercher à anticiper les tendances qui évoluent et qui s'accroissent au niveau mondial plutôt que de se contenter de réagir aux crises qui se font jour ou aux demandes des donateurs ou des partenaires.

C. Principaux piliers de la Stratégie en matière d'action extérieure

L'action extérieure du Conseil de l'Europe portera sur des thèmes prioritaires transversaux, notamment, sans s'y limiter, sur la protection des droits humains, la responsabilité pour les crimes internationaux graves, la justice sociale, la gouvernance des technologies nouvelles et émergentes, la cybercriminalité, la lutte contre la désinformation et l'ingérence étrangère, la lutte contre la discrimination et l'intolérance, la protection de l'environnement ainsi que la migration et la prise en compte des défis mondiaux qui affectent la sécurité démocratique et la résilience institutionnelle. Ces priorités sont étroitement alignées sur celles du Nouveau Pacte Démocratique pour l'Europe.

Pilier 1 – Étendre la participation aux instruments juridiques et normatifs du Conseil de l'Europe

Objectif : étendre la portée des normes du Conseil à l'échelle mondiale afin de promouvoir les valeurs et les principes liés aux droits humains, à la démocratie et à l'État de droit, ainsi qu'à la sécurité démocratique, inter alia en s'appuyant sur les résultats déjà obtenus par différents organes du Conseil de l'Europe, en particulier la Commission de Venise, qui, par le biais de ses avis juridiques, contribue à renforcer les liens avec les États non membres et à promouvoir les normes du Conseil de l'Europe à l'échelle mondiale, et le Centre Nord-Sud.

Ce pilier s'appuie sur le modèle axé sur la demande en se concentrant sur la sensibilisation des partenaires, dont les organisations internationales et régionales concernées et d'autres parties prenantes, souhaitant se mobiliser sur la base des valeurs, des normes et des pratiques du Conseil, ainsi que sur les régions prioritaires, notamment la région méditerranéenne, le Proche-Orient et l'Asie centrale, ainsi que l'Amérique latine et l'Afrique.

Il convient de mettre particulièrement l'accent sur les conventions, notamment, dans des domaines tels que le droit pénal, la cybercriminalité, les technologies et le sport, qui se sont révélés être des points d'entrée efficaces pour la coopération avec les États non-membres et peuvent servir de « portes d'entrée » concrètes vers un engagement plus large de leur part.

Dans le cadre de la politique de voisinage, des pays partenaires potentiels qui souhaitent promouvoir la sécurité démocratique par le biais des droits humains, la démocratie et de l'État de droit au-delà du continent européen devraient être identifiés.

Principales actions :

- S'appuyer en priorité sur certaines conventions et normes d'importance mondiale pour mener des actions de sensibilisation structurées et proactives au-delà des États membres du Conseil, en se concentrant sur les États et les régions prioritaires partenaires lorsqu'il existe une valeur ajoutée évidente à cet engagement.
- Envisager de faire traduire les documents essentiels dans des langues largement parlées au niveau international lorsque cela est nécessaire et financièrement viable.
- Veiller à ce que les instruments émergents et à venir, en particulier dans des domaines tels que l'intelligence artificielle, le droit pénal, la cybercriminalité, le sport, l'environnement et la responsabilité, ainsi que d'autres domaines politiques en pleine évolution, favorisent une applicabilité et une interopérabilité à l'échelle mondiale.
- Renforcer le dialogue politique, les échanges entre experts et la sensibilisation thématique, associés à un renforcement ciblé des capacités, afin de promouvoir la connaissance, la compréhension et le respect des normes du Conseil et de consolider leur mise en œuvre, y compris, le cas échéant, dans les domaines liés à la responsabilité, à la documentation des dommages et au soutien aux futurs mécanismes de réparation, conformément aux décisions prises par les États membres.

Pilier 2 – Renforcer les relations stratégiques avec les États observateurs et les États non membres

Objectif : établir un dialogue politique et juridique structuré avec les États observateurs et les États non membres.

Ce pilier vise à intensifier le dialogue et la coopération avec les États observateurs et les États non membres, dans le respect des valeurs, des principes et des normes du Conseil. Le statut d'observateur devrait représenter une plateforme stratégique pour établir un dialogue soutenu et diffuser les normes et l'expertise du Conseil de l'Europe dans les régions prioritaires. Une plus grande cohérence, clarté et homogénéité entre les différents statuts d'observateurs existants devrait être recherchée afin d'améliorer la transparence et l'efficacité stratégique.

Principales actions :

- Approfondir les relations substantielles avec les États observateurs actuels, notamment par le biais d'un dialogue annuel individuel au niveau des groupes de Rapporteurs, une participation plus systématique et l'élaboration d'initiatives ciblées et conjointes dans des domaines d'intérêt stratégique mutuel.
- Encourager les États observateurs à adopter des normes et des instruments supplémentaires du Conseil de l'Europe et à les promouvoir.
- Identifier et mobiliser de nouveaux États observateurs potentiels, sous réserve de leur adhésion aux principes fondamentaux de l'Organisation et conformément aux critères existants.

Pilier 3 – Renforcer les partenariats avec les organisations internationales et régionales concernées²

Objectif : renforcer les partenariats établis par le Conseil avec les organisations internationales et régionales concernées, afin de renforcer les échanges mutuels, la cohérence, la complémentarité et l'efficacité de ces actions dans un écosystème multilatéral en pleine évolution, en vue de soutenir la promotion des valeurs, des principes et des normes en matière de droits humains, de démocratie et d'État de droit, ainsi que de sécurité démocratique.

Conformément aux valeurs, normes et principes du Conseil, ce pilier approfondit et développe un nouveau dialogue politique structuré et une coopération avec les organisations internationales et régionales partageant des mandats similaires, en favorisant le dialogue entre elles, dans le plein respect de leurs compétences et rôles respectifs.

² Le partenariat stratégique avec l'UE est défini de manière plus complète dans le rapport et les décisions spécifiques adoptés chaque année par l'Organisation.

Principales actions :

- Consolider et renforcer le dialogue et la coopération qui existent avec les partenaires prioritaires, avec lesquels des relations sont déjà formalisées, principalement l'Union européenne, qui est le partenaire stratégique le plus proche du Conseil de l'Europe, ainsi que les Nations Unies et l'OSCE.
- Développer le dialogue et la collaboration avec d'autres organisations internationales et régionales, en tenant dûment compte du droit international, tout en renforçant les relations avec les partenaires existants.
- Renforcer les échanges et la coopération entre le Conseil et d'autres institutions multilatérales pour qu'ils soient plus réguliers et structurés, notamment en participant à des forums politiques européens et mondiaux, tels que, mais pas limité à, la Communauté politique européenne (CPE).
- Consolider et renforcer le dialogue et la coopération qui existent entre la Cour européenne des droits de l'homme et les principaux organes judiciaires régionaux/internationaux.

D. Prochaines étapes

L'adoption de la stratégie sera suivie de celle d'un plan de mise en œuvre décrivant les initiatives et mesures concrètes prévues pour atteindre les objectifs fixés dans la stratégie. Ensemble, ces deux documents constitueront une feuille de route permettant de traduire cet engagement commun en résultats concrets.

Pour être effective, la mise en œuvre de cette stratégie nécessitera un leadership institutionnel clair, une coopération plus étroite entre toutes les entités concernées du Conseil de l'Europe et une appropriation politique par les États membres. Elle sera soutenue par l'alignement des ressources financières et humaines avec les priorités de cette stratégie, en associant le budget ordinaire, en respectant les allocations budgétaires et les ressources humaines existantes, les contributions volontaires et les partenariats. Lors de la planification d'activités externes, le Conseil doit être guidé par ses priorités et ses responsabilités.