

Délégués des Ministres

Documents CM

[CM\(2015\)22](#)

26 janvier 2015¹

1218 Réunion, 4 février 2015

2 Démocratie et questions politiques

2.3 Politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines – République kirghize : Priorités 2015-2017 dans le cadre de la coopération avec le voisinage

Point préparé par le GR-EXT lors de sa réunion du 22 janvier 2015

TABLE DES MATIERES

I.	Introduction	2
II.	Priorités de coopération.....	3
1.	Promotion d'un espace juridique commun	3
2.	Réforme judiciaire.....	4
3.	Coopération avec la Commission de Venise	4
4.	Prévention et lutte contre la corruption et la criminalité économique	5
5.	Education	5
6.	La formation de nouvelles générations de leaders : l'Ecole d'Etudes politiques	6
7.	Coopération liée au statut de Partenaire pour la démocratie auprès de l'APCE accordé au Parlement de la République kirghize	6
8.	Démocratie locale et régionale	7
III.	Cadre de coopération	7

¹ Ce document a été classé en diffusion restreinte jusqu'à la date de son examen par le Comité des Ministres.
Internet : <http://www.coe.int/cm>

I. Introduction

Lors de sa 121^e session ministérielle du 11 mai 2011, le Comité des Ministres a pris note des propositions du Secrétaire Général relatives à la politique du Conseil de l'Europe (CdE) à l'égard des régions voisines et l'a invité à élaborer des plans d'action pour la mise en œuvre de cette politique, pour approbation par le Comité des Ministres.

Le Comité des Ministres s'est félicité lors de sa 124^e session ministérielle du 6 mai 2014 des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique du CdE à l'égard des régions voisines et a exprimé sa détermination à poursuivre le développement d'une politique fondée sur les valeurs du CdE.

La politique du CdE poursuit trois objectifs principaux : faciliter la transition politique vers la démocratie ; contribuer à promouvoir la bonne gouvernance sur la base des normes et des mécanismes pertinents du CdE ; et renforcer et élargir l'action régionale du CdE dans la lutte contre les menaces transfrontalières et mondiales ;

Dans ce contexte, un cadre général pour la coopération a été mis en place et prévoit en particulier des dialogues pour la coopération avec les pays voisins et la mise en œuvre de priorités de coopération répondant à la demande.

La politique du CdE à l'égard des régions voisines est ouverte aux pays d'Asie centrale.

Les relations du CdE avec le Kirghizstan remontent à 1993, année où le pays a obtenu le statut d'observateur auprès de la Commission de Venise (membre à part entière depuis 2004).

Suite à l'introduction de la politique de voisinage du CdE, la République kirghize a fait savoir qu'elle était intéressée par une coopération dans ce cadre et notamment par la conclusion et la mise en œuvre d'un accord relatif aux Priorités de coopération de voisinage.

En avril 2014, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a accordé le statut de Partenaire pour la démocratie au parlement kirghize, qui l'avait demandé en octobre 2011.

Des échanges intensifs entre le CdE et les autorités kirghizes ont abouti à l'élaboration d'un document exhaustif intitulé « Priorités 2015-2017 pour la République kirghize dans le cadre de la coopération avec le voisinage ».

Ce document couvre les domaines prioritaires suivants:

- promotion d'un espace juridique commun pour rapprocher la législation kirghize des normes du CdE, en vue de la ratification éventuelle d'un certain nombre de conventions de l'Organisation ouvertes aux Etats non membres, en particulier dans le domaine pénal ;
- amélioration de la qualité et de l'efficacité du système judiciaire par l'évaluation des besoins en vue de planifier un programme de coopération incluant la formation de juges, de procureurs et de juristes, et la lutte contre la corruption dans le système judiciaire ;
- amélioration de la qualité et de l'efficacité du système de justice constitutionnelle, de l'administration électorale et de l'accès à la justice, notamment en coopération avec la Commission de Venise ;
- prévention et lutte contre la corruption afin d'harmoniser la législation kirghize avec les normes du CdE, en vue de la ratification éventuelle d'un certain nombre de conventions de l'Organisation dans ce domaine, et de la possible adhésion au GRECO ;
- amélioration du système éducatif et tout particulièrement de l'éducation aux droits de l'homme et à la citoyenneté démocratique, et création d'une école d'Etudes politiques ;
- promotion de la démocratie par la coopération avec l'Assemblée parlementaire du CdE et le développement de réseaux locaux et régionaux.

II. Priorités de coopération

1. Promotion d'un espace juridique commun

Objectif général :

→ Le cadre juridique, le fonctionnement du système judiciaire et la pratique institutionnelle du Kirghizstan concernant la coopération internationale en matière pénale sont alignés sur les normes et bonnes pratiques internationales et européennes. Le but est de promouvoir et de faciliter l'adhésion de la République kirghize aux conventions du CdE dans le domaine pénal.

L'adhésion à la plupart des traités du CdE est ouverte aux Etats non membres, sous réserve que ceux-ci aient été officiellement invités à y adhérer par le Comité des Ministres du CdE. Les modalités sont précisées dans les dispositions pertinentes de chaque traité. La République kirghize a exprimé son intérêt quant à une adhésion possible à deux Conventions du CdE visant à faciliter la coopération internationale en matière pénale, à savoir : **la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n°30) et son Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n°99), et la Convention européenne d'extradition (STE 24).**

Les procédures d'adhésion aux conventions du CdE seront présentées lors d'un séminaire d'introduction de cette activité : présentation détaillée de ces conventions, ainsi que d'autres conventions du CdE susceptibles d'intéresser la République kirghize, et activités de suivi pertinentes (présentations détaillées, expertise législative).

Les activités proposées sont présentées ci-après, selon une méthode supposant deux étapes consécutives:

- ❖ **Evaluation des besoins**, notamment une analyse approfondie du cadre juridique aux fins de la coopération internationale en matière pénale et de l'état de la pratique actuelle en République kirghize dans ce domaine ; **examen de la législation (code de procédure pénale, code pénal) et de la pratique pertinentes** en République kirghize, et élaboration de recommandations sur la manière de les rapprocher des normes européennes, en particulier les normes relatives à la coopération internationale en matière pénale.
- ❖ **Activités de renforcement des capacités et de sensibilisation** relatives aux Conventions et à leurs mécanismes à l'intention des acteurs concernés par la coopération internationale en matière pénale (juges, procureurs, fonctionnaires et avocats) dans le but d'assurer la mise en œuvre des obligations qui seront souscrites par la République kirghize si elle adhère aux Conventions du CdE. Des activités concrètes seront menées : **séances de rédaction** pour aider les autorités à élaborer et à mettre en œuvre des lois et politiques conformes aux normes européennes dans le domaine de la coopération en matière pénale ; **formations** permettant aux participants d'acquérir de nouvelles connaissances dans ce domaine et **formations de formateurs** destinés à dispenser à des groupes de formateurs du pays des connaissances concrètes et les compétences méthodologiques nécessaires sur des thématiques liées à la coopération internationale en matière pénale ; **groupes de travail d'experts** (aux échelons national et régional) pour permettre l'échange de bonnes pratiques et l'évaluation par les pairs ; **conférences**, en particulier pour permettre la tenue d'un échange de vues plus large sur les recommandations des experts, la mise en œuvre rapide des recommandations et accord sur des positions communes sur la coopération en matière pénale ; **visites d'étude** afin d'offrir une expérience concrète et directe pour compléter les connaissances théoriques et aider les participants à réfléchir aux changements qu'ils pourraient opérer dans leurs approches et positions, et favoriser le travail en réseau.

Cette approche sera régie par les principes fondamentaux relatifs à la coopération internationale en matière pénale : connaissance des instruments juridiques applicables et utilisation appropriée des outils disponibles pour faciliter la coopération. Pour favoriser l'éventuelle adhésion de la République kirghize à ces conventions, ces activités visent à renforcer la confiance mutuelle entre la République kirghize et les Parties européennes à ces conventions dans leurs cadres législatifs et systèmes judiciaires respectifs, s'agissant des règles communes dans le domaine des droits de l'homme et de l'état de droit.

2. Réforme judiciaire

Objectif général :

→ Le fonctionnement du système judiciaire est soumis à un examen approfondi afin d'aider de manière concrète les autorités kirghizes à améliorer la qualité et l'efficacité de leur système judiciaire. Des juges, des procureurs et des avocats sont formés afin de renforcer leur capacité à tenir compte des normes internationales et européennes en matière de droits de l'homme dans leurs tâches quotidiennes. Les autorités kirghizes sont soutenues afin de renforcer leur capacité à prévenir et à lutter contre la corruption dans le secteur judiciaire.

- ❖ Une **mission d'information** d'experts du CdE dans le domaine judiciaire permettra de rencontrer les autorités kirghizes et les partenaires internationaux engagés dans la réforme de la justice (en particulier l'UE et USAID), et de mieux faire comprendre la méthodologie utilisée par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

- ❖ La coopération future pourrait aborder les thèmes suivants :

- **Amélioration de la qualité et de l'efficacité du système judiciaire**

Dans un premier temps, le CdE proposera la méthodologie et l'expérience de la CEPEJ et une **évaluation ciblée** du système judiciaire actuel sera réalisée en vue de développer un **programme de coopération**. Cette activité viendra compléter les travaux de l'Union européenne et d'autres donateurs pour renforcer et stabiliser le cadre stratégique de la réforme judiciaire au Kirghizstan. L'étude portera au départ sur des juridictions pilotes – à identifier avec les autorités kirghizes – puis sera élargie au fonctionnement du système judiciaire. L'évaluation inclura des recommandations et des propositions pour leur mise en œuvre. Les aspects suivants pourraient être traités : longueur des procédures ; structure organisationnelle, administration de la justice et cadre réglementaire du système judiciaire (soutien pour son amélioration par le développement et l'évaluation d'un nouveau cadre réglementaire pour l'administration de la justice) ; les personnels et leur productivité ; les services fournis par les tribunaux, leurs besoins, leurs ressources judiciaires et financières, etc.

- **Renforcement des capacités des juges, des procureurs, des professionnels du droit, etc. à tenir compte des normes internationales et européennes en matière de droits de l'homme.**

Des juges, des procureurs et des professionnels du droit seront formés afin de renforcer leur capacité à tenir compte des normes internationales et européennes en matière de droits de l'homme dans leurs tâches quotidiennes. La formation des formateurs permettra d'obtenir un effet multiplicateur. Afin de garantir la pérennité des formations, le CdE veillera à ce que ces éléments soient inscrits dans les programmes des écoles/académies de droit kirghizes.

3. Coopération avec la Commission de Venise

La République kirghize est membre de l'accord partiel élargi du CdE établissant la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) depuis 2004.

Objectif général :

→ Dans le cadre de deux programmes conjoints avec l'UE, le fonctionnement du système de justice constitutionnelle est évalué en vue d'élaborer une aide concrète à la coopération pour que les autorités kirghizes, notamment le Parlement, améliorent la qualité et l'efficacité du système de justice constitutionnelle, de l'administration électorale et de l'accès à la justice conformément aux normes européennes et internationales applicables en matière de droits de l'homme. Dans le domaine des élections, un projet spécifique pourrait être développé pour répondre aux besoins exprimés par les autorités kirghizes en relation avec la préparation des élections législatives de 2015.

- ❖ D'autres activités de coopération seront identifiées à partir du programme conjoint régional («Soutien à la justice constitutionnelle, à l'accès à la justice et à la réforme électorale dans les pays de l'Asie centrale » ; mars 2013-février 2015) et du programme conjoint par pays («Soutien aux autorités kirghizes pour améliorer la qualité et l'efficacité de la justice constitutionnelle kirghize » ; novembre 2013-avril 2015).

- ❖ La Commission de Venise apportera son soutien à la Commission électorale centrale (CEC), notamment pour améliorer les listes électorales et la formation des responsables de la CEC. Elle est également prête à aider les autorités, dont le Parlement kirghize, à réviser la législation électorale (préparation d'avis juridiques, déploiement d'experts pour aider la CEC à élaborer des règlements), sur leur demande ; à les conseiller sur des questions spécifiques – la participation des partis politiques (y compris les questions de financement) et d'ONG aux campagnes électorales, et le traitement des recours électoraux.

4. Prévention et lutte contre la corruption et la criminalité économique

Objectif général :

→ Le cadre juridique du Kirghizstan en matière de lutte contre la corruption et la criminalité économique est évalué et rapproché des normes et bonnes pratiques internationales et européennes en vue de faciliter l'adhésion aux conventions du CdE dans ce domaine et au Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO).

Cette activité sera introduite par un séminaire de présentation des procédures d'adhésion aux Conventions du CdE : **la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et son Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191), la Convention civile sur la corruption (ETS 174) et la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE 198)**. Les procédures pour l'adhésion au GRECO seront également présentées.

Les activités proposées sont précisées ci-après :

- ❖ **Visite d'étude** de représentants kirghizes à Strasbourg afin de les sensibiliser aux normes du CdE en matière de lutte contre la corruption, de leur présenter les procédures pour l'adhésion à ces conventions du CdE et au GRECO, et de tenir des échanges de vues informels lors d'une réunion plénière du GRECO, qui permettront de mieux faire comprendre les efforts déployés par les pays pour lutter contre la corruption, d'examiner les possibilités de coopération et les obligations qui incomberont à la République kirghize si elle adhère à ces mécanismes.
- ❖ **Examen** du cadre institutionnel, juridique et politique et de la pratique de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent, conformément aux méthodologies de suivi du GRECO et de MONEYVAL ; présentation aux autorités de recommandations sur la manière de les aligner sur les normes européennes ; **amélioration des capacités**, notamment pour évaluer le risque de corruption dans les secteurs de l'administration publique et d'autres secteurs vulnérables ; **et sensibilisation** aux conventions et à leurs mécanismes.

5. Education

Objectif général :

→ Sensibiliser aux normes et aux travaux du CdE dans le domaine de l'éducation et de la culture, afin d'identifier le meilleur moyen de soutenir les autorités kirghizes dans leurs efforts de réforme, en particulier dans les domaines de l'éducation. Le CdE pourrait en particulier soutenir la République kirghize dans le domaine de l'éducation aux droits de l'homme et à la citoyenneté démocratique et l'aider à développer des programmes à cet égard.

L'éducation est l'un des principaux domaines de réformes identifiées par les autorités kirghizes.

- ❖ Une **visite d'étude** d'une délégation kirghize au CdE est vivement recommandée afin de faire mieux comprendre les travaux intergouvernementaux du CdE sur l'éducation et la culture; les thèmes suivants seront abordés :
 - participation possible de la République kirghize aux réseaux existants du CdE ; statut d'observateur dans les comités directeurs ; programmes sur l'éducation aux droits de l'homme et à la citoyenneté démocratique, sur la réforme de l'enseignement supérieur, le programme Pestalozzi, etc. ;
 - présentation des conventions dans le domaine de la culture et de l'éducation ouvertes à l'adhésion des Etats non membres ;
 - atelier sur les mécanismes de reconnaissance des qualifications, en particulier sur la Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne (CETS 1965), à laquelle le Kirghizstan est déjà partie.

La visite définira les prochaines étapes de la coopération pour soutenir les réformes en cours dans le domaine de l'éducation.

❖ **La coopération future** pourrait aborder les thèmes suivants :

- la réforme de la politique éducative au Kirghizstan, y compris dans l'enseignement supérieur et dans des domaines spécifiques tels que les qualifications et le développement de programmes pour l'éducation aux droits de l'homme ;
- les politiques et pratiques éducatives en relation avec l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme, y compris la formation de formateurs et l'apport de matériels d'enseignement/d'apprentissage ;
- la promotion d'un système éducatif inclusif ;
- la promotion d'un système éducatif de qualité ;
- la lutte contre la corruption dans l'éducation.

6. La formation de nouvelles générations de leaders : l'Ecole d'Etudes politiques

Objectif général :

→ Créer une Ecole d'Etudes politiques au Kirghizstan et former chaque année une quarantaine de participants choisis parmi la nouvelle génération de leaders publics dans le domaine des droits de l'homme, de l'état de droit et de la démocratie.

Les Ecoles d'Etudes politiques du CdE forment les futures générations de leaders politiques, économiques, sociaux, culturels et environnementaux dans des pays en transition. Elles organisent des séminaires et des conférences sur la démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit. La première école a été créée en 1992 à Moscou par des militants de la société civile et depuis, 18 nouvelles écoles ont été créées. Le réseau des Ecoles couvre désormais toute l'Europe orientale et du sud-est, le Caucase et, depuis 2012, la région méditerranéenne et les pays du groupe de Visegrád.

- ❖ Créer une Ecole d'Etudes politiques qui fera partie intégrante du réseau existant. L'Ecole formera chaque année 30 à 40 participants, choisis parmi la nouvelle génération de dirigeants publics et mettra en particulier l'accent sur l'éducation juridique afin de renforcer la sensibilisation à la loi et la confiance de l'opinion dans la loi. Des membres de l'Ecole seront invités à participer à des événements importants organisés par le CdE (notamment le Forum mondial de la démocratie).
- ❖ Améliorer la sensibilisation et le respect de la loi dans la population.

7. Coopération liée au statut de Partenaire pour la démocratie auprès de l'APCE accordé au Parlement de la République kirghize

Objectif général :

→ Soutenir les travaux du Parlement et d'autres autorités kirghizes sur des questions spécifiques définies par l'APCE comme étant d'une importance majeure pour renforcer la démocratie, l'état de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le pays.

- ❖ Des activités concrètes de coopération pourront figurer dans les priorités de coopération avec le pays afin de soutenir les travaux du Parlement kirghize, à la suite de l'octroi au Parlement kirghize, par l'Assemblée parlementaire du CdE, du statut de Partenaire pour la démocratie. Cette coopération a surtout pour objet de familiariser le Parlement kirghize avec les pratiques parlementaires et politiques européennes, et de contribuer à renforcer les processus démocratiques. Les questions spécifiques définies dans la Résolution 1984 (2014) pour l'octroi du statut de Partenaire pour la démocratie seront intégrées dans les programmes bilatéraux de coopération entre le CdE et la République kirghize.

8. Démocratie locale et régionale

Objectif général :

→ Etablir des liens avec les représentants kirghizes des pouvoirs locaux et régionaux et les représentants des pouvoirs locaux et régionaux de pays européens et sensibiliser aux normes figurant dans la Charte de l'autonomie locale.

En 2015, une délégation de représentants kirghizes est invitée à participer à un événement du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux à Strasbourg, afin d'établir des liens avec des représentants de pays européens et d'échanger des bonnes pratiques. Ces échanges permettront également de mieux comprendre la situation de la gouvernance locale et régionale au Kirghizstan. Un séminaire est organisé en marge de la visite pour favoriser la compréhension des principes et des normes figurant dans la Charte européenne de l'autonomie locale.

III. Cadre de coopération

Financement

Outre la contribution du CdE en termes d'expertise, de conseil et de coordination, la coopération entre le CdE et la République kirghize continuera d'être financée majoritairement par des ressources extrabudgétaires.

La mise en œuvre de plusieurs activités relevant du présent document a déjà commencé, notamment dans le cadre des programmes conjoints de l'UE et du CdE « Soutien aux autorités kirghizes pour améliorer la qualité et l'efficacité de la justice constitutionnelle kirghize » et « Soutien à la justice constitutionnelle, à l'accès à la justice et à la réforme électorale dans les pays de l'Asie central ». D'autres programmes conjoints pourraient contribuer à la mise en œuvre des priorités de coopération identifiées pour la période 2015-2017.

Conformément aux pratiques actuelles et aux engagements « standard » découlant des programmes conjoints, des comités directeurs réunissant les autorités kirghizes, le CdE et l'UE appuieront, contrôleront et évalueront la mise en œuvre des projets soutenus par l'UE.

D'autres priorités pourront être financées par des contributions volontaires d'Etats membres du CdE. En tout état de cause, et comme indiqué plus haut, une attention particulière sera accordée à la question de la coordination entre les partenaires, en veillant à ce que des consultations régulières aient lieu à différents niveaux.

Méthodologie

Toute une gamme d'outils du CdE sera utilisée pour garantir une bonne coopération, en particulier :

- les conventions du CdE ouvertes aux Etats non membres et plus généralement les normes du CdE dans les domaines prioritaires ;
- la longue expérience de plusieurs organes du CdE (organes intergouvernementaux, APCE, etc.) ;
- les méthodologies élaborées au sein du CdE pour évaluer régulièrement et relever les défis « partagés » (GRECO, CEPEJ, etc.);
- le statut de Partenaire pour la démocratie accordé par l'APCE au Parlement de la République kirghize.

Les méthodes de travail visant à mettre l'expertise du CdE à la disposition de la République kirghize comportent en particulier :

- un soutien pour évaluer le cadre juridique et institutionnel existant dans certains domaines et pour identifier les besoins et les mesures de suivi ;
- une assistance pour rédiger de nouveaux textes de loi, réviser la législation existante, fondée sur les normes européennes et internationales, les réseaux d'experts du CdE dans les principaux domaines prioritaires, les normes du CdE et les documents de référence ;
- le transfert de connaissances et de compétences sur des thèmes spécifiques afin de développer les capacités nationales ;
- la promotion des échanges d'expériences et de bonnes pratiques entre l'Europe et les pays partenaires d'Asie centrale bénéficiant de projets de coopération du CdE, ainsi qu'entre les pays de la région, et la création de réseaux formels et informels.

S'il y a lieu, des experts kirghizes seront étroitement associés à la préparation des évaluations et de l'expertise, notamment dans le cadre d'examens par les pairs. Cela permettra également de veiller à ce que les projets proposés soient adaptés aux besoins du pays partenaire. Les partenaires nationaux doivent pour leur part coopérer étroitement avec le CdE pour mettre en œuvre ces projets. Leur implication prévoit notamment une participation active aux réunions et aux activités et le partage des informations et des données pertinentes.

Toutes les mesures appliquées dans le cadre du présent document viseront à garantir la durabilité. A cet égard, une attention particulière sera accordée à des projets pilotes qui pourront ensuite être étendus, à la formation des formateurs, à la création de réseaux professionnels d'experts du CdE et de bénéficiaires kirghizes et au développement des capacités professionnelles et institutionnelles.

Les questions transversales feront également l'objet d'une grande attention, en particulier l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes. A cette fin, des lignes directrices spécifiques garantiront que cette question est dûment prise en compte tant dans la planification que dans la mise en œuvre des activités.

La mise en œuvre des activités correspondant aux priorités de coopération devrait par ailleurs faciliter, s'il y a lieu, la participation de la société civile.

Rapport sur la mise en œuvre

Le suivi de la mise en œuvre de la coopération avec la République kirghize relèvera du Comité des Ministres du CdE et notamment de son Groupe de Rapporteurs sur les relations extérieures (GR-EXT). Ce dernier sera régulièrement tenu au courant par le Secrétariat des progrès concernant les programmes et les projets. A cette fin, le Bureau de la Direction Générale des programmes préparera un bilan à mi-parcours et un rapport d'évaluation final.

Le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des priorités de coopération seront effectués conjointement par le CdE et les autorités kirghizes et respecteront les exigences et conditions fixées par les différents donateurs.