



Doc. 12871

09 février 2012

Le Conseil de l'Europe et le Partenariat oriental de l'Union européenne

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Björn von SYDOW, Suède, Groupe socialiste

Résumé

Le Partenariat oriental de l'Union européenne a pour but de construire des relations plus avancées entre l'Union européenne et cinq Etats membres du Conseil de l'Europe – l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine – ainsi qu'avec le Bélarus, sur la base d'intérêts mutuels et d'engagements communs en faveur des valeurs fondamentales que sont la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Ces valeurs sont celles en faveur desquelles tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, y compris les cinq pays participant à ce partenariat, se sont engagés lors de leur adhésion à l'Organisation.

Bien que le Conseil de l'Europe contribue activement à la mise en œuvre du partenariat, son rôle n'est pas reflété de manière appropriée, ni dans les documents politiques fondamentaux du partenariat, ni dans les déclarations publiques en la matière. Ce rapport invite par conséquent tous les participants au Partenariat oriental à accroître la visibilité et à pleinement reconnaître les rôles normatif, consultatif et de suivi du Conseil de l'Europe – y compris les conclusions des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe et de la procédure de suivi de l'Assemblée parlementaire – ainsi que sa contribution à ce processus.

Ce rapport exprime également le regret de constater qu'en dépit de nombreuses initiatives, l'Assemblée n'a, jusqu'à présent, pas été associée aux travaux d'Euronest, la structure parlementaire du Partenariat oriental. Il insiste sur la nécessité de rechercher des synergies et des complémentarités au niveau parlementaire et d'éviter les chevauchements et messages contradictoires.

1. Renvoi en commission: [Doc. 11843](#), Renvoi 3539 du 29 mai 2009.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. von Sydow, rapporteur	5
1. Introduction	5
2. De la Politique européenne de voisinage au Partenariat oriental	5
3. Le Conseil de l'Europe et le Partenariat oriental: nécessité de coordonner les nouvelles initiatives avec la coopération existante	7
3.1. Chevauchement entre les activités du Partenariat oriental et celles du Conseil de l'Europe	7
3.2. Rivalités ou renforcement mutuel des initiatives? Nécessité d'inclure pleinement le Conseil de l'Europe dans le processus	7
3.3. Cas spécifique: le Bélarus	8
4. Dimension parlementaire: nécessité d'éviter le double emploi	9
4.1. Etablissement de l'Assemblée parlementaire du voisinage est-européen (Euronest), sa composition, ses objectifs et activités	9
4.2. Synergie et complémentarité possibles et besoin de coopération avec l'Assemblée parlementaire	10
5. Conclusions	11

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire prend note des évolutions récentes du Partenariat oriental, initiative politique de l'Union européenne visant à établir un partenariat avancé avec six Etats postsoviétiques (l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine), basé sur les intérêts mutuels et les engagements communs en faveur des valeurs fondamentales que sont la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que des principes de l'économie de marché, du développement durable et de la bonne gouvernance.
2. L'Assemblée rappelle sa [Résolution 1812 \(2011\)](#) et sa [Recommandation 1971 \(2011\)](#) sur l'impact du Partenariat oriental de l'Union européenne sur la gouvernance et le développement économique en Europe orientale, et réaffirme que cinq pays partenaires sur six sont membres à part entière du Conseil de l'Europe et sont par conséquent liés par des obligations générales et des engagements spécifiques relatifs aux principes fondamentaux de la démocratie, du respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit contractés lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe.
3. Etant donné que le degré de partenariat de l'Union européenne avec les pays partenaires dépend de leur avancée sur la voie des réformes démocratiques, l'Assemblée estime que le Partenariat oriental est un cadre de coopération opportun dans la mesure où il peut encourager et favoriser les réformes politiques, institutionnelles et juridiques dans les pays partenaires, ce qui leur permettra de remplir leurs obligations et engagements statutaires découlant de leur adhésion au Conseil de l'Europe, au profit de leurs populations.
4. L'Assemblée partage le point de vue du Comité des Ministres énoncé dans sa réponse à la [Recommandation 1971 \(2011\)](#), selon lequel «le rôle du Conseil de l'Europe dans la mise en œuvre du Partenariat oriental [...] devra[it] s'inscrire dans le cadre plus large du renforcement en cours du partenariat entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, qui repose sur le Mémoire d'accord de 2007 entre les deux organisations et sur les dispositions pertinentes du Traité de Lisbonne de l'Union européenne».
5. Rappelant sa [Résolution 1836 \(2011\)](#) sur l'impact du Traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe, l'Assemblée insiste de nouveau sur le fait que le rôle du Conseil de l'Europe, tel que défini dans le Mémoire d'accord de 2007, comme «la référence en matière de droits de l'homme, de primauté du droit et de démocratie en Europe» devrait être davantage développé, pleinement réaffirmé et véritablement reconnu par toutes les institutions de l'Union européenne, notamment dans le cadre du Partenariat oriental. A cet égard, l'Assemblée:
 - 5.1. est convaincue que le meilleur moyen pour les pays partenaires de faire des progrès dans les domaines de la démocratie, du respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit, et donc d'atteindre les objectifs politiques établis par le Partenariat oriental, est de respecter pleinement leurs obligations statutaires et engagements spécifiques contractés dans le cadre de leur appartenance au Conseil de l'Europe;
 - 5.2. se félicite de l'accord, qui semble s'imposer au niveau de la mise en œuvre du processus du Partenariat oriental, selon lequel les indicateurs de référence pour l'évaluation des progrès des pays partenaires dans ces domaines sont ceux du Conseil de l'Europe, et qu'aucun autre indicateur supplémentaire n'est nécessaire;
 - 5.3. juge essentiel que les conclusions et les recommandations des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, notamment la procédure de suivi de l'Assemblée, servent de base pour l'évaluation des progrès réalisés par les pays partenaires en matière de réformes relatives à la démocratie, au respect des droits de l'homme et à l'Etat de droit;
 - 5.4. rappelle dans ce contexte que «le Programme de Stockholm – une Europe ouverte et sûre qui se met au service des citoyens et les protège» de l'Union européenne énonce que «tout chevauchement avec d'autres mécanismes d'évaluation devrait être évité, mais les synergies et la coopération devraient être recherchées, en particulier avec les travaux menés par le Conseil de l'Europe».
6. Dans ce contexte, l'Assemblée ne peut que déplorer que le rôle normatif, consultatif et de suivi du Conseil de l'Europe ne soit pas reflété de manière appropriée dans les documents politiques fondamentaux du Partenariat oriental et dans les déclarations publiques en la matière. Elle juge essentiel d'accroître la

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 14 décembre 2011.

visibilité et de parvenir à la pleine reconnaissance de la contribution du Conseil de l'Europe au Partenariat oriental. Elle déplore en outre que le Conseil de l'Europe n'ait été associé d'aucune façon au récent Sommet du Partenariat qui s'est tenu à Varsovie.

7. S'agissant la mise en œuvre du Partenariat oriental, l'Assemblée se félicite de la contribution du Conseil de l'Europe aux activités menées tant au niveau bilatéral que multilatéral, en particulier dans le cadre de la plateforme 1 sur la démocratie, la bonne gouvernance et la stabilité destinée à couvrir quatre domaines de coopération prioritaires (les normes électorales, le soutien de l'appareil judiciaire, la lutte contre la corruption et la lutte contre la cybercriminalité). Elle se félicite également de l'accord entre le Conseil de l'Europe et la Commission européenne prévoyant une «facilité» de financement de 4 millions d'euros pour permettre à l'Organisation de mettre en place des activités concrètes dans ces domaines prioritaires.

8. L'Assemblée accueille avec satisfaction le fait que le Partenariat oriental cherche à établir des liens plus larges entre les sociétés et les populations, notamment aux niveaux parlementaire, local et de la société civile, et préconise des synergies efficaces entre ces initiatives et des activités similaires menées au sein du Conseil de l'Europe. Elle se félicite de la coopération en cours entre la Conférence des OING du Conseil de l'Europe et le Forum de la société civile établi dans le cadre du Partenariat oriental.

9. En particulier, l'Assemblée prend acte de la création de l'Assemblée parlementaire UE-Voisins de l'Est (Euronest) destinée à soutenir, promouvoir et consolider le processus du Partenariat oriental au niveau parlementaire. Elle se tient prête à établir des contacts avec Euronest afin de créer des synergies et une complémentarité et d'éviter des chevauchements et messages contradictoires.

10. L'Assemblée prend note que le Bélarus prend part de manière limitée au processus du Partenariat oriental, et que son Parlement n'a pas été autorisé à siéger à l'Assemblée Euronest. Elle rappelle ses résolutions antérieures portant sur le Bélarus, et réitère sa demande aux autorités de ce pays de s'engager dans un processus de démocratisation et de garantir le respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit conformément aux engagements politiques du Bélarus en tant qu'Etat participant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

11. L'Assemblée invite les Etats membres du Conseil de l'Europe qui prennent part au Partenariat oriental:

11.1. à tirer pleinement parti, dans le cadre du Partenariat oriental et d'autres projets de coopération bilatérale et multilatérale, de leur capacité en tant que membres du Conseil de l'Europe, et de tous les instruments et outils à leur disposition dans notre Organisation pour faire des progrès sur les réformes;

11.2. à considérer leur coopération avec l'Union européenne dans le cadre du Partenariat oriental comme un moyen supplémentaire de garantir le respect de leurs engagements et obligations contractés dans le cadre de leur appartenance au Conseil de l'Europe.

12. L'Assemblée appelle les parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe qui prennent part au Partenariat oriental, dans le cadre de leur participation à Euronest, à assurer la synergie, la coordination et la continuité avec le travail mené à l'Assemblée, notamment par la désignation au sein de leurs délégations de membres du parlement qui siègent à l'Assemblée, ou qui en ont été membres auparavant.

13. L'Assemblée invite l'Union européenne, ses Etats membres et les organes du Partenariat oriental:

13.1. à rappeler de façon systématique et explicite l'adhésion au Conseil de l'Europe de cinq des six pays partenaires, ainsi que leurs obligations en découlant;

13.2. à garantir la reconnaissance et accroître la visibilité, dans les documents politiques et les déclarations publiques sur le Partenariat oriental, du rôle normatif, consultatif et de suivi du Conseil de l'Europe, ainsi que de ses capacités opérationnelles engagées dans la mise en œuvre du Partenariat;

13.3. à rappeler de façon explicite, et prendre pleinement en considération, les conclusions des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, notamment la procédure de suivi de l'Assemblée.

14. L'Assemblée décide d'intensifier ses contacts avec le Parlement européen, conformément à sa [Résolution 1836 \(2011\)](#) sur l'impact du Traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe, également en vue de son éventuelle future participation à Euronest.

B. Exposé des motifs, par M. von Sydow, rapporteur

1. Introduction

1. Une proposition de recommandation intitulée «Le Conseil de l'Europe et le Partenariat oriental de l'Union européenne» a été déposée à l'Assemblée parlementaire en février 2009. Cette proposition faisait suite à la présentation, par la Commission européenne, d'une communication sur le «Partenariat oriental», qui visait à renforcer le degré d'engagement politique de l'Union européenne dans ses relations avec six Etats ex-soviétiques: l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine.

2. La communication de la Commission européenne prévoyait de fonder le Partenariat oriental sur notamment les engagements mutuels en faveur de l'Etat de droit, de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'homme ainsi que du respect des minorités et de leur protection.

3. La proposition de recommandation note que cinq des six Etats concernés sont membres à part entière du Conseil de l'Europe et ont contracté des engagements et obligations lors de leur adhésion à notre Organisation. Pour cette raison, il est essentiel que le Conseil de l'Europe soit pleinement associé à la mise en œuvre de cette initiative dans ses principaux domaines d'activité. Il est en outre nécessaire que les projets mis en œuvre dans le cadre du Partenariat oriental, comme la création d'une nouvelle Assemblée parlementaire, ne sapent pas les institutions et mécanismes de coopération existants.

4. Mon prédécesseur, M. Dariusz Lipinski, a été nommé rapporteur en juin 2009. Toutefois, après les élections législatives qui ont eu lieu en Pologne en septembre 2011, M. Dariusz Lipinski a perdu son siège au parlement et n'a pas pu achever le travail sur le rapport. Lors de la réunion du 14 novembre 2011, la commission des questions politiques a pris acte de sa demande de démission de sa fonction de rapporteur. Compte tenu du fait que la proposition n'aurait plus été valable le 31 décembre 2011, j'ai été chargé de finaliser le rapport en vue de son adoption par la commission le 14 décembre.

5. Je rappelle qu'en mai 2011, l'Assemblée parlementaire a adopté la [Résolution 1812 \(2011\)](#) et la [Recommandation 1971 \(2011\)](#) sur l'impact du Partenariat oriental de l'Union européenne sur la gouvernance et le développement économique en Europe orientale, sur la base d'un rapport élaboré par notre collègue M. Andrea Rigoni pour la commission des questions économiques et du développement. Le rapport de M. Rigoni contient des informations générales et une analyse approfondie du processus du Partenariat oriental³.

6. De ce fait, et également en raison du peu de temps qui m'est imparti, je me limiterai aux derniers développements du Partenariat oriental, notamment le 2^e Sommet du Partenariat oriental qui s'est tenu à Varsovie (29-30 septembre 2011), l'inauguration et la première session de l'Assemblée Euronest (mai et septembre 2011), et la Communication conjointe de la Commission européenne et de la haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité intitulée «Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation» (mai 2011), avec comme élément central les aspects concernant le Conseil de l'Europe. Pour le reste, je renvoie mes collègues au rapport exhaustif de M. Rigoni.

2. De la Politique européenne de voisinage au Partenariat oriental

7. Après l'élargissement de 2004 et l'adhésion de la plupart des Etats de l'Europe centrale et orientale, l'Union européenne a mis l'accent sur le développement de ses relations et de sa coopération avec des pays qui se trouvent dans le voisinage de l'Union européenne, à l'est et au sud, et qui n'ont pas de perspective immédiate d'adhérer à l'Union.

8. A cette fin, elle a introduit en 2004 la «Politique européenne de voisinage» dans le but d'éviter l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'Union européenne élargie et ses voisins et de renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité de tous.

9. Pour compléter cette politique sur son flanc oriental, et lui donner un cadre multilatéral, l'Union européenne a présenté une nouvelle initiative: le Partenariat oriental, qui a été officiellement inauguré lors d'un sommet tenu à Prague en mai 2009.

3. Voir [Doc. 12521](#)

10. Cette initiative s'adresse à six Etats ex-soviétiques: l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine, et leur propose de construire un partenariat avancé avec l'Union européenne basé sur les intérêts mutuels et les engagements communs en faveur des valeurs fondamentales que sont notamment la démocratie, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que des principes de l'économie de marché, du développement durable et de la bonne gouvernance.

11. Le Partenariat oriental vise à créer les conditions nécessaires pour accélérer l'établissement d'une association politique et un approfondissement de l'intégration économique entre l'Union européenne et les pays partenaires concernés. Il devrait apporter le soutien de l'Union européenne aux réformes politiques et socio-économiques dans les pays partenaires, et renforcer ainsi la stabilité, la sécurité et la prospérité de l'Union européenne, des pays partenaires et de l'ensemble de l'Europe.

12. Il est prévu d'intensifier le dialogue politique entre l'Union européenne et les pays partenaires. A cette fin, des réunions des chefs d'Etat ou de gouvernement du Partenariat oriental devraient être organisées tous les deux ans. Le 2^e Sommet du Partenariat oriental s'est tenu à Varsovie en septembre 2011, sous la présidence polonaise de l'Union européenne. Les ministres des Affaires étrangères se réuniront quant à eux tous les ans.

13. Le processus du Partenariat oriental se développe en deux volets de coopération censés être complémentaires: les volets bilatéral et multilatéral.

14. Le volet bilatéral prévoit le renforcement de la coopération entre, d'une part, l'Union européenne, et d'autre part, chacun des pays impliqués. Il est au cœur de tout le projet. Les principaux objectifs du Partenariat oriental, à savoir l'association politique et l'intégration économique des pays participants avec l'Union européenne, doivent être réalisés à l'aide d'instruments bilatéraux tels que les accords d'association, les accords de libre-échange, l'assistance au développement des institutions et la libéralisation des visas. Cependant, le degré de rapprochement de chaque pays est conditionné par le progrès qu'il fait en matière de réformes.

15. Le volet multilatéral est destiné à compléter la coopération entre l'Union européenne et les pays participants par des projets et initiatives communs à l'ensemble de partenaires, c'est-à-dire 27 + 6, et à promouvoir ainsi la coopération régionale entre les partenaires. Il n'est d'ailleurs pas exclu que des pays tiers soient invités à participer à de tels projets si cela est utile et accepté par l'ensemble des partenaires.

16. Le travail pratique sur le volet multilatéral est organisé au sein des quatre plates-formes thématiques qui se réunissent au moins deux fois par an et sont destinées à couvrir les principaux domaines de coopération, à savoir:

- la démocratie, la bonne gouvernance et la stabilité;
- l'intégration économique et la convergence avec les politiques sectorielles de l'Union européenne;
- la sécurité énergétique;
- les contacts entre personnes.

17. Hormis l'objectif de coopération intergouvernementale, le partenariat vise à établir des liens plus larges entre les sociétés et les populations, notamment aux niveaux parlementaire, local et de la société civile. Une «Assemblée parlementaire Union européenne – Voisins de l'Est» («Euronest») a été créée en mai 2011 et a tenu sa première réunion ordinaire en septembre. Outre le forum de la société civile qui œuvre activement depuis novembre 2009, il est également prévu de mettre en place une assemblée des autorités locales et régionales.

18. Pour l'Union européenne, le lancement du Partenariat oriental était destiné à mieux reconnaître et mettre en valeur le fait que les six pays concernés sont bien plus que des voisins: ils font partie de l'Europe. Cependant, l'Union européenne a fait comprendre dès le début que le Partenariat oriental ne doit pas être considéré par les pays concernés comme un pas vers l'adhésion, même s'il n'exclut pas cette option.

19. La perception du Partenariat oriental par les partenaires varie considérablement d'un pays à l'autre en fonction de leurs attitudes et attentes vis-à-vis de l'Union européenne. Pour les pays qui ont clairement indiqué la volonté de se rapprocher de l'Union européenne, voire d'y adhérer (comme l'Ukraine), le Partenariat oriental devait apporter des résultats tangibles dans les domaines tels que le libre-échange ou la libéralisation de visas. Dans la mesure où les résultats attendus et promis tardent à se réaliser, l'intérêt initial laisse la place à la déception. L'Azerbaïdjan, qui n'a pas l'intention de se rapprocher de l'Union européenne, utilise le Partenariat oriental comme un cadre supplémentaire permettant de développer la coopération avec

elle dans les domaines qui l'intéressent. Le Bélarus, qui n'a que très peu de contacts avec l'Union européenne, utilise cette formule pour les établir dans un cadre multilatéral (ce pays ne participe pas au volet bilatéral du Partenariat oriental).

3. Le Conseil de l'Europe et le Partenariat oriental: nécessité de coordonner les nouvelles initiatives avec la coopération existante

3.1. Chevauchement entre les activités du Partenariat oriental et celles du Conseil de l'Europe

20. L'annonce du lancement du Partenariat oriental par l'Union européenne a suscité quelques inquiétudes et interrogations sur l'utilité de cette initiative. En effet, une grande partie d'activités dans le domaine politique du Partenariat oriental – celles liées à la promotion de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'homme – semblent faire double emploi avec celles du Conseil de l'Europe, dont la mission statutaire est exactement de protéger et promouvoir ces valeurs et principes.

21. Sur ce point, il faut rappeler que cinq des six Etats qui participent au Partenariat oriental sont membres du Conseil de l'Europe, et, de ce fait, ont des engagements spécifiques et des obligations générales concernant certains principes fondamentaux (démocratie, droits de l'homme et Etat de droit).

3.2. Rivalités ou renforcement mutuel des initiatives? Nécessité d'inclure pleinement le Conseil de l'Europe dans le processus

22. Au cours de ses contacts avec des fonctionnaires de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, mon prédécesseur a pu constater qu'il existe un degré de compréhension sur les avantages qu'une participation du Conseil de l'Europe au Partenariat oriental représente aussi bien pour l'Union européenne que pour les pays partenaires.

23. En effet, s'agissant du volet multilatéral, des représentants du Secrétariat du Conseil de l'Europe participent déjà et contribuent activement aux travaux des plates-formes 1 (démocratie, bonne gouvernance et stabilité) et 4 (contacts entre personnes). A titre d'exemple, il convient de mentionner la contribution du Conseil de l'Europe aux travaux de la plate-forme 1 en ce qui concerne la lutte contre la corruption et l'amélioration du fonctionnement des systèmes judiciaires, ainsi que sur les politiques en faveur des jeunes (plate-forme 4).

24. Sur le plan bilatéral, les documents qui définissent des priorités de la coopération entre l'Union européenne et les pays partenaires (par exemple, la liste de priorités de l'Agenda de l'association UE-Ukraine pour 2010) se réfèrent également aux instruments et activités du Conseil de l'Europe.

25. Il semblerait y avoir un consensus aussi bien au sein de l'Union européenne que parmi les pays partenaires, sur le fait qu'il ne faut pas chercher à créer, dans le cadre du Partenariat oriental, de nouveaux critères pour les Etats partenaires en matière de démocratie, d'Etat de droit et de droits de l'homme par rapport à ceux mis en place au sein du Conseil de l'Europe, et que la meilleure façon d'assurer le progrès dans ces domaines est de respecter les engagements et les obligations pris par les Etats concernés en leur qualité de membres du Conseil de l'Europe.

26. Cela semble être un bon début d'une coopération entre le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et les Etats concernés dans la mise en œuvre des priorités du Partenariat oriental. Il faut veiller à maintenir cette dynamique positive dans le processus et faire en sorte que les potentialités, l'expérience et l'expertise du Conseil de l'Europe soient pleinement utilisées pour mener à bien les transformations nécessaires dans les pays concernés et apportent des résultats pratiques. Le Conseil de l'Europe y serait également gagnant, puisque la promotion de la démocratie, de la prééminence du droit et des droits de l'homme se trouvent au cœur de son action.

27. Dans ce contexte, il est évident que les activités du Conseil de l'Europe visant à apporter aux pays participant au Partenariat oriental l'assistance à la mise en œuvre des normes devraient être renforcées, de même que les mécanismes de suivi des engagements et des obligations.

28. Il est également important que les pays partenaires puissent pleinement ressentir la maîtrise du processus, notamment en ce qui concerne le choix des priorités.

29. Sur ce point, les nouvelles modalités du financement de la coopération entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe sous forme d'une «facilité» globale (allocation d'une enveloppe de 4 millions d'euros), qui est devenue opérationnelle en mars 2011, offre plus de flexibilité et pourrait mieux répondre aux besoins concrets des pays concernés – bien entendu, tout en tenant compte des compétences et domaines d'activité du Conseil de l'Europe.

30. Par ailleurs, il faudrait assurer une meilleure visibilité et la reconnaissance du rôle et de la contribution du Conseil de l'Europe à la réalisation du Partenariat oriental. A cette fin, le rôle du Conseil de l'Europe en tant qu'organisation normative (*standard-setting*) qui semble être reconnu par les acteurs du Partenariat oriental devrait être davantage mis en lumière et systématiquement réaffirmé dans les documents et dans des déclarations de l'Union européenne relatifs au Partenariat oriental.

31. Dans ce contexte, il est regrettable que le Conseil de l'Europe n'ait pas été associé au 2^e Sommet du Partenariat oriental qui s'est tenu à Varsovie en septembre 2011, malgré le fait que l'Assemblée ait invité le Comité des Ministres à établir un ensemble de propositions relatives à la contribution de notre Organisation à la réalisation du Partenariat oriental en vue de les présenter au Sommet⁴. De plus, le Conseil de l'Europe n'est en aucun cas mentionné dans la déclaration de clôture du sommet. A mon avis, la présidence ukrainienne du Conseil de l'Europe a manqué une occasion de mettre en évidence le rôle primordial que notre Organisation joue déjà dans le processus, et de le renforcer.

32. Il convient également de rappeler la communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité intitulée «Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation»⁵, publiée en mai 2011. Ce document examine la politique de l'Union européenne à l'égard de son voisinage («Politique européenne de voisinage» (PEV)) en mettant l'accent sur le processus du Partenariat oriental, et conclut que «le soutien de l'Union européenne aux réformes politiques entreprises dans les pays voisins n'avait porté ses fruits que de manière limitée». Il affirme en outre que «la coordination entre l'Union européenne, ses Etats membres et les grands partenaires internationaux est cruciale et peut être améliorée».

33. Considérant que, dans le mémorandum d'accord de 2007 entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, le rôle de l'Organisation est définie comme «la référence en matière de droits de l'homme, de primauté du droit et de démocratie en Europe», on ne peut qu'arriver à la conclusion légitime que le Conseil de l'Europe devrait être le premier partenaire de l'Union européenne s'agissant de la mise en œuvre des politiques de réforme dans les pays voisins de l'Union qui sont membres de notre Organisation. Toutefois, la communication conjointe, qui vise à définir la stratégie de l'Union européenne pour les années à venir, ne fait référence au Conseil de l'Europe qu'une seule fois: «Une coopération accrue avec le Conseil de l'Europe pourrait également contribuer à promouvoir le respect de ces engagements.»

34. Je déplore donc que le rôle normatif, consultatif et de suivi du Conseil de l'Europe ne soit pas reflété de manière appropriée dans les documents politiques fondamentaux du Partenariat oriental et les déclarations publiques en la matière. J'estime qu'il est essentiel d'accroître la visibilité et de parvenir à la pleine reconnaissance de la contribution du Conseil de l'Europe au Partenariat oriental.

3.3. Cas spécifique: le Bélarus

35. De toute évidence, le Bélarus présente un cas à part par rapport aux cinq autres pays participant au Partenariat oriental.

36. Tout d'abord, le bilan du pays en matière de démocratie et de droits de l'homme est extrêmement décevant et demeure une source de préoccupation majeure. Les autorités de ce pays n'ont pas été en mesure, jusqu'à présent, de mettre en pratique les dispositions fondamentales du partenariat telles que l'engagement en faveur de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les développements dans le pays, à la suite de l'élection présidentielle en décembre 2010, et, en particulier, la répression contre les opposants politiques du régime, n'ajoutent pas d'optimisme sur l'évolution politique du pays.

37. Par ailleurs, le Bélarus, contrairement aux cinq autres Etats, ne fait pas partie du Conseil de l'Europe et n'a pas d'engagements et d'obligations pris dans le cadre de notre Organisation.

4. Voir [Recommandation 1971 \(2011\)](#), point 2.1

5. COM(2011)303, 25 mai 2011, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_fr.pdf

38. Enfin, contrairement aux cinq autres Etats partenaires, le Bélarus ne participe pas au volet bilatéral du Partenariat oriental. Il est donc d'autant plus difficile, pour l'Union européenne, d'exercer une influence réelle sur les processus politiques dans ce pays à travers les instruments du Partenariat oriental.

39. Cependant, la mise en œuvre du volet multilatéral du Partenariat oriental pourrait contribuer à ce que le Bélarus s'engage dans la voie de réformes politiques et législatives, et se rapproche des normes du Conseil de l'Europe, ce qui, en définitive, faciliterait son adhésion ultérieure au Conseil de l'Europe.

40. Dans ce contexte, il faut noter qu'en tant que pays participant au volet multilatéral du Partenariat oriental, le Bélarus a été invité à participer à toutes les activités multilatérales qui sont sous la responsabilité du Conseil de l'Europe dans le cadre de la plate-forme 1 (démocratie, bonne gouvernance et stabilité) – en dépit du fait que le pays ne soit pas membre du Conseil de l'Europe. Plus précisément, ces activités couvrent quatre grands domaines: les normes électorales, le soutien de l'appareil judiciaire, les mesures de lutte contre la cybercriminalité et la lutte contre la corruption.

4. Dimension parlementaire: nécessité d'éviter le double emploi

4.1. Etablissement de l'Assemblée parlementaire du voisinage est-européen (Euronest), sa composition, ses objectifs et activités

41. Il faut rappeler que le Parlement européen a proposé de créer une Assemblée parlementaire du voisinage est-européen (Euronest) pour assurer la dimension parlementaire au Partenariat oriental – sur le même principe que l'Assemblée parlementaire euro-latino américaine (EuroLAT) et l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM). Cette proposition a été favorablement accueillie par les chefs d'Etat et de gouvernement participant au sommet de Prague où le Partenariat oriental a été officiellement lancé en mai 2009.

42. Le Parlement européen a donc décidé de créer l'Assemblée Euronest, composée de 120 membres: 60 membres du Parlement européen et 60 membres représentant les parlements des pays partenaires (10 par pays). Sur ce dernier point, on se demande si une telle formule assure une représentation équitable, sachant que la population de l'Ukraine (48 millions d'habitants) est seize fois supérieure à celle de l'Arménie (3 millions)...

43. Le lancement de l'assemblée, qui était à l'origine prévu en mars 2010, a dû être reporté plusieurs fois à cause d'un désaccord entre le Parlement européen et les autorités du Bélarus sur la formule de représentation de cette dernière: le Parlement européen ne reconnaît pas la légitimité du Parlement bélarussien et a insisté sur une représentation mixte incluant des personnalités de l'opposition qui ne sont pas membres du parlement, ce que le Bélarus n'a pas accepté.

44. Les présidents des Parlements d'Ukraine, de la République de Moldova, de Géorgie, d'Azerbaïdjan et d'Arménie se sont accordés sur la nécessité d'inclure les députés bélarussiens à Euronest. Toutefois, les événements qui se sont produits au Bélarus après l'élection présidentielle du 19 décembre 2010 les ont contraints à revoir leur position. A la suite du harcèlement de l'opposition par les autorités bélarussiennes, il a été décidé que la délégation bélarussienne ne serait pas invitée à rejoindre Euronest jusqu'à ce que l'OSCE reconnaisse les élections parlementaires dans ce pays comme étant démocratiques.

45. Le 20 avril 2011, le Parlement européen a finalement accepté de lancer Euronest sans la participation officielle du Parlement bélarussien. Le 3 mai 2011, Euronest a finalement été inaugurée à Bruxelles par 50 membres du Parlement européen et 50 représentants de parlements des Etats partenaires (10 de chaque pays, hormis pour le Bélarus). L'assemblée a adopté l'acte constitutif et le règlement.

46. Euronest a élu ses deux coprésidents, Kristian Vigenin (Bulgarie) et Borys Tarasyuk (Ukraine), ainsi que huit vice-présidents, pour former un bureau: Vahan Hovhannisyán (Arménie), Elkhán Suleymanov (Azerbaïdjan), David Darchiashvili (Géorgie), Igor Corman (République de Moldova), Traian Ungureanu (Roumanie), Ryszard Czarnecki (Pologne), Gerben-Jan Gerbrandy (Pays-Bas) et Jacek Saryusz-Wolski (Pologne). Il faut mentionner que M. Elkhán Suleymanov et M. David Darchiashvili sont respectivement membres des délégations nationales de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie auprès de l'Assemblée parlementaire. Les délégations d'Arménie, d'Azerbaïdjan et d'Ukraine comptent deux membres de l'Assemblée, tandis que la délégation de Géorgie en compte quatre. Plusieurs délégations incluent aussi d'anciens membres de notre Assemblée.

47. Euronest a formé quatre commissions permanentes: la commission des affaires politiques, des droits de l'homme et de la démocratie; la commission d'intégration économique, de rapprochement des législations et de convergence avec les politiques de l'Union européenne; la commission de la sécurité énergétique; et la commission des affaires sociales, de l'éducation, de la culture et de la société civile. Chaque commission se compose de 30 membres: 15 du Parlement européen et 15 des parlements des Etats partenaires.

48. Euronest a aussi créé deux groupes de travail, le premier sur le Bélarus et le second sur les procédures opérationnelles.

49. Euronest se réunit en principe tous les ans, alternativement dans un pays partenaire de l'Europe orientale et dans les locaux du Parlement européen, sur l'un de ses lieux de travail (Bruxelles, Luxembourg ou Strasbourg). La première réunion ordinaire d'Euronest s'est tenue à Strasbourg en septembre 2011.

4.2. Synergie et complémentarité possibles et besoin de coopération avec l'Assemblée parlementaire

50. La création de l'Assemblée Euronest suscite un certain nombre de questions, y compris parmi les parlementaires des pays partenaires qui y participent. Certains estiment qu'il aurait été mieux d'associer des délégations de ces pays aux travaux du Parlement européen, avec le statut d'observateurs, plutôt que de créer une nouvelle institution lourde, coûteuse et aux perspectives incertaines.

51. Les travaux de l'Assemblée Euronest sont organisés en quatre commissions (voir ci-dessus), pour assurer le suivi et le contrôle parlementaires des quatre plates-formes thématiques de la coopération multilatérale. Si Euronest était appelée à apprécier les progrès atteints dans la mise en œuvre des objectifs du Partenariat oriental en matière de réformes politiques destinées à consolider la démocratie, l'Etat de droit et la protection des droits de l'homme, il y aurait un double emploi avec les activités de notre Assemblée – et même le risque de différences d'appréciation et de contradictions entre l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et Euronest.

52. Il faudrait donc faire preuve d'une très grande attention pour prévenir les contradictions et les conflits potentiels, et assurer qu'il y ait une coordination et une complémentarité dans les travaux des deux assemblées.

53. L'une des solutions pratiques d'assurer cette complémentarité pourrait être la désignation, en tant que membres de l'Assemblée Euronest représentant les parlements des Etats partenaires, de membres de délégations de ces Etats à l'Assemblée parlementaire. C'est déjà le cas, au moins en partie, s'agissant de certaines délégations, comme indiqué plus haut. Cela devrait néanmoins devenir, sinon une règle, au moins une pratique courante.

54. De plus, afin d'éviter tout chevauchement, on devra réfléchir aux arrangements et aux modalités qui permettent à l'Assemblée parlementaire de participer aux travaux de l'Assemblée Euronest.

55. Ce sujet a été évoqué par M. Mevlüt Çavuşoğlu, Président de notre Assemblée, lors de ses réunions avec le Président du Parlement européen, M. Jerzy Buzek, et les chefs des principaux groupes politiques du Parlement européen, au début du mois de mars 2010. Notre président a mis l'accent sur la nécessité pour les deux institutions de coordonner leurs politiques et leurs messages à l'égard des pays faisant l'objet de procédures de suivi au sein de l'Assemblée, et a insisté sur le fait que l'Assemblée devrait être un partenaire actif d'Euronest.

56. Le Président de l'Assemblée a également envoyé, le 15 mars 2010, une lettre au Président du Parlement européen, soulignant encore une fois l'importance pour l'Assemblée d'être étroitement associée aux activités de l'Assemblée Euronest dès le début.

57. Ces mesures n'ont toutefois été suivies d'aucune réaction de la part du Parlement européen. Notre Assemblée n'a reçu aucune invitation à la séance inaugurale d'Euronest, ni à sa première réunion ordinaire.

58. J'estime néanmoins que notre Assemblée devrait continuer d'aborder ce sujet lors de nos contacts avec le Parlement européen à différents niveaux, notamment lors des réunions conjointes des groupes politiques de l'Assemblée parlementaire et du Parlement.

5. Conclusions

59. Le Partenariat oriental vise à établir un partenariat avancé entre l'Union européenne et six Etats postsoviétiques (l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine) basé sur les intérêts mutuels et les engagements communs en faveur des valeurs fondamentales que sont la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que des principes de l'économie de marché, du développement durable et de la bonne gouvernance.

60. Cinq des six pays partenaires, c'est-à-dire tous hormis le Bélarus, sont membres à part entière du Conseil de l'Europe et sont par conséquent liés par des obligations générales et des engagements spécifiques relatifs aux principes fondamentaux de la démocratie, du respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit contractés lors de leur adhésion à notre Organisation.

61. Compte tenu du fait que le degré de partenariat de l'Union européenne avec les pays partenaires dépend de leur avancée sur la voie des réformes démocratiques, le Partenariat oriental est un cadre de coopération opportun dans la mesure où il peut encourager et favoriser les réformes politiques, institutionnelles et juridiques dans les pays partenaires, ce qui leur permettra de remplir leurs obligations et engagements statutaires découlant de leur appartenance au Conseil de l'Europe, au profit de leurs populations.

62. Le Conseil de l'Europe participe à la mise en œuvre du Partenariat oriental tant au niveau bilatéral que multilatéral, en particulier dans le cadre de la plate-forme 1 sur la démocratie, la bonne gouvernance et la stabilité destinée à couvrir quatre domaines de coopération prioritaires (les normes électorales, le soutien de l'appareil judiciaire, la lutte contre la corruption et la lutte contre la cybercriminalité). Il convient de saluer également l'accord entre le Conseil de l'Europe et la Commission européenne prévoyant une «facilité» de financement de 4 millions d'euros pour permettre à notre Organisation de mettre en place des activités concrètes dans ces domaines prioritaires.

63. Il est toutefois regrettable que le rôle du Conseil de l'Europe ne soit pas reflété de manière appropriée dans les documents politiques fondamentaux du Partenariat oriental et dans les déclarations publiques en la matière. Il faut accroître la visibilité et parvenir à la pleine reconnaissance de la contribution du Conseil de l'Europe au Partenariat oriental.

64. Afin d'atteindre cet objectif, il convient d'inviter tous les acteurs du Partenariat oriental à rappeler de façon systématique et explicite l'appartenance au Conseil de l'Europe de cinq des six pays partenaires, ainsi que leurs obligations en découlant; à accroître la visibilité du rôle normatif, consultatif et de suivi du Conseil de l'Europe, ainsi que de ses capacités opérationnelles engagées dans la mise en œuvre du partenariat; et à rappeler de façon explicite, et prendre pleinement en considération, les conclusions des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, notamment la procédure de suivi de l'Assemblée.

65. Tout en prenant acte de la création de l'Assemblée parlementaire UE-Voisins de l'Est (Euronest) destinée à soutenir, promouvoir et consolider le processus du Partenariat oriental au niveau parlementaire, il convient de mettre en relief la nécessité de créer des synergies et une complémentarité et d'éviter des chevauchements et messages contradictoires

66. Les Parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe participant au Partenariat oriental devraient être encouragés, dans le cadre de leur participation à Euronest, à garantir la synergie, la coordination et la continuité du travail mené à l'Assemblée, notamment par la désignation au sein de leurs délégations de membres du parlement qui siègent à l'Assemblée, ou qui en ont été membres auparavant.