



Doc. 15740

06 avril 2023

Évaluation du fonctionnement du partenariat pour la démocratie

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteure: Mme Ria OOMEN-RUIJTEN, Pays-Bas, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Le rapport fait le bilan du fonctionnement du partenariat pour la démocratie introduit en 2010 et présente un aperçu des relations de l'Assemblée parlementaire avec ses quatre partenaires: les Parlements du Maroc, du Kirghizstan et de la Jordanie, ainsi que le Conseil national palestinien.

Le rapport conclut que le partenariat a globalement atteint son objectif statutaire d'établir une coopération structurée fondée sur des valeurs communes avec des parlements des pays voisins désireux d'opérer un rapprochement avec l'Assemblée. Il a donné la possibilité aux parlementaires partenaires de participer, d'une manière institutionnalisée, au débat politique européen.

La rapporteure souligne toutefois que les partenaires ont montré des degrés divers d'engagement envers les objectifs du partenariat, tant dans la mise en œuvre de réformes dans leurs pays que dans l'utilisation des opportunités pour participer aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions. Il y a une demande, de la part de certains partenaires, de se voir offrir plus de possibilités de contribuer à ces travaux.

En conséquence, le projet de résolution suggère, d'une part, d'accorder davantage de droits de participation à toutes les délégations partenaires et, d'autre part, d'accorder des droits supplémentaires aux délégations qui ont obtenu des résultats remarquables dans la réalisation des objectifs du partenariat et qui participent pleinement aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions.

1. Renvoi en commission: Doc. 14942, Renvoi n° 4468 du 30 septembre 2019.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs par Mme Ria Oomen-Ruijten, rapporteure	5
1. Introduction	5
2. Partenariat pour la démocratie: buts et conditions	5
3. Partenariat pour la démocratie: vue d'ensemble (2010-2022) et situation actuelle	6
3.1. Maroc	6
3.2. Palestine	7
3.3. Kirghizstan	8
3.4. Jordanie	8
4. Repenser et améliorer le partenariat	9
4.1. Droits existants des partenaires pour la démocratie	10
4.2. Contributions et propositions des partenaires	10
4.3. Propositions visant à étendre les droits des partenaires	11
4.4. Améliorer encore le partenariat	13
5. Conclusions	13

A. Projet de résolution²

1. En juin 2009, l'Assemblée parlementaire a adopté la [Résolution 1680 \(2009\)](#) «Création d'un statut de 'partenaire pour la démocratie'» auprès de l'Assemblée parlementaire», dans laquelle elle a réaffirmé son engagement ferme à développer la coopération avec les régions voisines comme moyen de consolider les transformations démocratiques et de promouvoir la stabilité, la bonne gouvernance, le respect des droits humains et de l'État de droit. À la suite de l'adoption de la [Résolution 1698 \(2009\)](#) en novembre 2009, le nouveau statut a été intégré dans le Règlement de l'Assemblée au titre d'un nouvel article 60 (actuel article 64) et est entré en vigueur en janvier 2010.
2. L'Assemblée rappelle que l'octroi du statut de partenaire pour la démocratie dépend de l'engagement politique du parlement candidat à faire siennes les valeurs du Conseil de l'Europe, que sont la démocratie pluraliste et paritaire, l'État de droit et le respect des droits humains et des libertés fondamentales. L'octroi de ce statut marque la reconnaissance, par l'Assemblée, des aspirations démocratiques des parlements qui le demandent ou qui en bénéficient déjà. C'est un outil dynamique qui vise à promouvoir la démocratie parlementaire, à faciliter les transformations démocratiques dans les pays partenaires et à aider les parlements partenaires à renforcer les institutions démocratiques, la bonne gouvernance et l'État de droit.
3. L'Assemblée rappelle également avoir déclaré, dans sa [Résolution 1818 \(2011\)](#) «La demande de statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire présentée par le Parlement du Maroc», que l'avancement des réformes était l'objectif principal du partenariat pour la démocratie et que cela devait constituer le critère d'évaluation de son efficacité.
4. Les Parlements du Maroc, du Kirghizstan et de la Jordanie, ainsi que le Conseil national palestinien, ont obtenu ce statut. L'Assemblée a examiné des rapports spécifiques d'évaluation du partenariat pour la démocratie concernant ces parlements et a passé en revue les progrès accomplis en vue d'atteindre les objectifs fixés.
5. L'Assemblée estime que le partenariat a globalement atteint son objectif statutaire d'établir une coopération structurée et fondée sur des valeurs communes avec les parlements des pays voisins désireux de se rapprocher de l'Assemblée. Il a contribué, à des degrés divers, au renforcement du rôle des parlements dans la consolidation des transformations démocratiques et dans la promotion de la stabilité, de la bonne gouvernance, du respect des droits humains et de l'État de droit. Il a également donné la possibilité aux parlementaires partenaires de participer, d'une manière institutionnalisée, au débat politique européen.
6. S'appuyant sur cette expérience, l'Assemblée estime qu'il convient d'examiner des moyens d'améliorer le fonctionnement du partenariat afin de le rendre plus significatif et efficace tant pour l'Assemblée que pour les partenaires.
7. L'Assemblée décide que les droits suivants doivent être accordés aux délégations de partenaires pour la démocratie, en plus de ceux prévus par l'article 64:
 - 7.1. les présidentes et présidents des délégations de partenaires pour la démocratie doivent avoir le droit de participer aux réunions de la Commission permanente;
 - 7.2. les membres des délégations de partenaires pour la démocratie doivent avoir le droit de poser des questions orales spontanées aux oratrices et orateurs invités lors des séances plénières de l'Assemblée et des réunions de la Commission permanente;
 - 7.3. les délégations de partenaires pour la démocratie doivent avoir le droit de désigner des membres chargés de participer aux travaux des commissions et sous-commissions (y compris des sous-commissions *ad hoc*) qui leur sont ouvertes. Les noms de ces membres désignés doivent figurer sur les listes des commissions et sous-commissions sous la référence «partenaires pour la démocratie» et s'ajouter au nombre de membres de commissions désignés par les délégations des États membres conformément à l'article 44.1;
 - 7.4. les membres des délégations de partenaires pour la démocratie doivent avoir le droit d'être nommés membres à part entière dans divers réseaux établis au sein de l'Assemblée.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 24 janvier 2023.

8. L'Assemblée décide en outre que certains droits supplémentaires peuvent être accordés aux délégations de partenaires pour la démocratie qui ont obtenu des résultats remarquables dans la réalisation des objectifs du partenariat et qui participent pleinement aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions. Ces droits supplémentaires peuvent inclure:

8.1. le droit de déposer des propositions de recommandation et de résolution, sous réserve qu'elles soient cosignées par un membre de l'Assemblée, les deux noms étant cités comme auteurs de ces propositions;

8.2. le droit de déposer des amendements, sous réserve qu'ils soient cosignés par un membre de l'Assemblée, les deux noms étant cités comme initiateurs de ces amendements;

8.3. le droit de demander des débats d'actualité et d'être choisis pour ouvrir ces débats. Si la demande émane d'un membre d'une délégation de partenaire pour la démocratie à titre individuel, elle doit être cosignée par un membre de l'Assemblée, les deux noms étant cités comme auteurs de la demande et devant recueillir le soutien de 19 autres membres de l'Assemblée. Si la demande émane d'une délégation de partenaire pour la démocratie, cette demande doit être soutenue par un groupe politique, une délégation nationale ou une commission, conformément à l'article 53.2;

8.4. le droit de déposer des déclarations écrites, sous réserve qu'elles soient cosignées par un membre de l'Assemblée, les deux noms étant cités comme auteurs de ces déclarations;

8.5. le droit d'être désigné·e rapporteur·e pour les rapports d'information, qui ne contiennent pas de projet de résolution et/ou de recommandation.

9. Les droits supplémentaires cités au paragraphe 8 ci-dessus peuvent être accordés par décision du Bureau ratifiée par l'Assemblée au début d'une nouvelle session (en janvier). La décision se fonde sur une proposition de la commission des questions politiques et de la démocratie. Les droits étendus sont accordés pour la durée de la session (un an) avec possibilité de prolongation en fonction des résultats obtenus.

10. L'Assemblée encourage ses commissions ouvertes à la participation des partenaires pour la démocratie:

10.1. à étudier la possibilité d'organiser plus de réunions et d'autres activités en coopération avec les délégations partenaires, y compris dans leurs pays respectifs. Les membres de délégations partenaires devraient être associés plus étroitement à la préparation de divers événements et se voir confier des rôles de premier plan dans les programmes de ces événements;

10.2. à rendre plus visible la contribution des partenaires aux travaux des commissions, par exemple en indiquant sur leur ordre du jour si un point y a été inscrit sur proposition d'une délégation partenaire;

10.3. à faire preuve de davantage de créativité et de flexibilité pour faciliter et souligner la contribution positive des partenaires à leurs activités.

11. L'Assemblée encourage les délégations partenaires à mieux faire connaître, au sein de leurs parlements respectifs, leur participation aux travaux de l'Assemblée, par exemple, en présentant régulièrement des rapports sur les activités, les priorités et les décisions importantes de l'Assemblée.

12. L'Assemblée encourage ses présidentes et présidents à organiser régulièrement des réunions avec les président·e·s de parlements partenaires pour avoir une vue d'ensemble du fonctionnement du partenariat et pour le rendre plus visible, tout en lui donnant une impulsion politique.

13. L'Assemblée continuera de proposer diverses activités de formation aux parlementaires et aux agent·e·s des parlements nationaux sur des questions définies d'un commun accord.

14. L'Assemblée rappelle que, conformément à sa [Résolution 1680 \(2009\)](#), les parlements nationaux de l'ensemble des États du sud de la Méditerranée et du Proche-Orient participant au processus de Barcelone-Union pour la Méditerranée et des États d'Asie centrale participant à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe devraient pouvoir demander le statut de partenaire pour la démocratie. De plus, les demandes de parlements d'autres États pourront également être examinées si le Bureau de l'Assemblée le décide.

15. L'Assemblée demande à sa commission compétente de préparer les amendements à son Règlement conformément à la présente résolution.

B. Exposé des motifs par M^{me} Ria Oomen-Ruijten, rapporteure

1. Introduction

1. En juin 2009, l'Assemblée parlementaire a adopté la [Résolution 1680 \(2009\)](#) «Création d'un statut de «partenaire pour la démocratie» auprès de l'Assemblée parlementaire», dans laquelle elle a réaffirmé sa ferme volonté de développer la coopération avec les régions voisines comme moyen de consolider les transformations démocratiques et de promouvoir la stabilité, la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme et l'État de droit. À la suite de l'adoption de la [Résolution 1698 \(2009\)](#) en novembre 2009, le nouveau statut a été intégré dans le Règlement de l'Assemblée au titre d'un nouvel article 60 (actuel article 64) et est entré en vigueur en janvier 2010.

2. Les Parlements du Maroc, du Kirghizstan et de la Jordanie, ainsi que le Conseil national palestinien, ont obtenu le statut de partenaires pour la démocratie. Les députés membres de ces délégations participent régulièrement aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions, profitant ainsi de l'occasion qui leur est donnée de bénéficier de l'expérience de l'Assemblée en matière de renforcement de la démocratie et de contribuer au débat politique sur les enjeux communs qui dépassent les frontières européennes.

3. En juin 2019, dix ans après l'instauration du statut de partenaire pour la démocratie, la commission des questions politiques et de la démocratie a déposé une proposition de résolution intitulée «Évaluation du fonctionnement du partenariat pour la démocratie»³ appelant à «examiner les moyens d'améliorer le fonctionnement du partenariat en vue de le rendre plus significatif et efficace tant pour l'Assemblée que pour les partenaires».

4. Cette proposition a été déposée après un échange de vues de la commission sur le point «Statut de partenaire pour la démocratie 2009-2019: bilan et voie à suivre» (juin 2019) auquel les délégations du Maroc, de la Jordanie et de la Palestine ont contribué par écrit.

5. Le 14 novembre 2019, la commission m'a nommée rapporteure. L'absence de contacts directs avec nos partenaires, en raison de la pandémie de covid-19 début 2020, a fortement compliqué mon travail. En décembre 2020, la commission a néanmoins organisé une audition à distance sur la politique de voisinage du Conseil de l'Europe avec la participation de feu l'Ambassadeur Rémi Mortier, représentant permanent de Monaco et président du Groupe de rapporteurs sur les relations extérieures du Comité des Ministres, ainsi que des représentant·e·s des délégations de partenaires pour la démocratie du Maroc et de la Palestine.

6. Le 25 octobre 2022, j'ai effectué une visite d'information à Rabat qui m'a permis d'échanger sur l'expérience et les attentes des interlocutrices et interlocuteurs marocains relativement au partenariat. Je profite de cette occasion pour remercier la délégation marocaine d'avoir organisé ma visite dans un délai très court.

7. L'Assemblée a examiné des rapports spécifiques d'évaluation du partenariat pour la démocratie concernant les parlements qui bénéficient de ce statut et a passé en revue les progrès accomplis dans la réalisation de ses objectifs statutaires. Le présent rapport n'a pas pour objet d'évaluer à nouveau le partenariat pays par pays: il s'agit plutôt d'examiner et d'évaluer son fonctionnement en tant que tel, y compris la mesure dans laquelle les objectifs du partenariat ont été atteints, et de faire des propositions pour l'améliorer.

2. Partenariat pour la démocratie: buts et conditions

8. Comme indiqué précédemment, le statut de partenaire pour la démocratie a été instauré après l'adoption de la [Résolution 1680 \(2009\)](#) de l'Assemblée, en vue d'instaurer une coopération institutionnelle avec les parlements d'États non membres des régions voisines souhaitant bénéficier de l'expérience de l'Assemblée en matière de renforcement de la démocratie et participer au débat politique sur les enjeux communs qui dépassent les frontières européennes.

9. L'Assemblée a ainsi réaffirmé sa ferme volonté de développer la coopération avec les régions voisines en tant que moyen de consolider les transformations démocratiques et de promouvoir la stabilité, la bonne gouvernance, le respect des droits humains et l'État de droit, comme indiqué notamment dans sa [Recommandation 1724 \(2005\)](#) «Le Conseil de l'Europe et la politique européenne de voisinage de l'Union

3. [Doc. 14942](#), 4 juillet 2019.

européenne», sa [Résolution 1506 \(2006\)](#) «Relations extérieures du Conseil de l'Europe», sa [Résolution 1598 \(2008\)](#) «Renforcer la coopération avec les pays du Maghreb» et sa [Résolution 1599 \(2008\)](#) «La situation dans les républiques d'Asie centrale».

10. Le statut de partenaire pour la démocratie est entré en vigueur en janvier 2010. L'article 64 du Règlement de l'Assemblée définit les conditions et la procédure d'octroi de ce statut, ainsi que les droits des membres des délégations en bénéficiant de participer aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions (voir le paragraphe 50 ci-dessous pour plus de détails).

11. Le statut de partenaire pour la démocratie a deux particularités qui le distinguent d'autres formes de coopération avec les parlements d'États non membres.

12. Premièrement, ce statut est octroyé sous réserve que le parlement candidat s'engage politiquement «à faire siennes les valeurs du Conseil de l'Europe, que sont la démocratie pluraliste et paritaire, l'État de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales»⁴. Les engagements politiques auxquels les parlements qui demandent le statut doivent souscrire figurent à l'article 64.2. De plus, lorsqu'elle décide d'octroyer ce statut, l'Assemblée peut formuler des conditions spécifiques⁵.

13. Deuxièmement, le statut prévoit un certain degré d'obligation de rendre compte, puisque, d'après l'Assemblée: «(...) l'avancement des réformes est le but principal du partenariat pour la démocratie et doit constituer le critère d'évaluation de son efficacité»⁶.

14. En particulier, lorsqu'un parlement adresse sa demande de statut, il s'engage à informer l'Assemblée «des progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du Conseil de l'Europe»⁷. Il convient de rappeler que, dans sa [Résolution 1680 \(2009\)](#), l'Assemblée a décidé de passer «périodiquement en revue les progrès accomplis par les parlements concernés dans le cadre du statut de partenaire pour la démocratie» (paragraphe 12.4).

15. Ce statut n'est donc pas un titre honorifique et doit être considéré comme la reconnaissance, par l'Assemblée, des aspirations démocratiques des parlements qui en font la demande ou qui en bénéficient, et comme un outil dynamique visant à promouvoir la démocratie parlementaire, à faciliter les transformations démocratiques dans les pays partenaires et à aider les parlements partenaires à renforcer les institutions démocratiques, la bonne gouvernance et l'État de droit.

3. Partenariat pour la démocratie: vue d'ensemble (2010-2022) et situation actuelle

3.1. Maroc

16. Le Parlement marocain a été le premier à demander, dès février 2010, ce nouveau statut. Il a aussi été le premier parlement à l'obtenir, en juin 2011, lorsque l'Assemblée a adopté la [Résolution 1818 \(2011\)](#) «La demande de statut de partenaire pour la Démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire présentée par le Parlement du Maroc».

17. Dans sa [Résolution 1818 \(2011\)](#), l'Assemblée a décidé «(...) de faire, au plus tard deux ans après l'adoption de la présente résolution, le bilan des progrès réalisés dans la mise en œuvre des engagements politiques contractés par le Parlement du Maroc (...)» (paragraphe 14). La Résolution contient également une liste de mesures spécifiques que l'Assemblée considère essentielles pour renforcer la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales au Maroc (paragraphe 8).

18. En juin 2013, l'Assemblée a adopté la [Résolution 1942 \(2013\)](#) «L'évaluation du partenariat pour la démocratie concernant le Parlement du Maroc». Le rapport a fait le bilan des réformes politiques menées dans le pays et de la mise en œuvre des engagements politiques pris par le Parlement du Maroc, en juin 2011, et a salué l'adoption de la nouvelle Constitution, la tenue d'élections législatives anticipées et la formation d'un gouvernement tenant compte des résultats de ces élections. De plus, le rapport a conclu que le partenariat avait créé une nouvelle dynamique de coopération entre le Conseil de l'Europe et le Maroc, tant au niveau parlementaire que gouvernemental, contribuant ainsi à la réalisation de son but principal.

4. Article 64.2, 1^{er} alinéa.

5. Article 64.1.

6. Résolution 1818 (2011), paragraphe 13.

7. Article 64.2, 7^e tiret.

19. Lors de la préparation du premier rapport d'évaluation, la commission des questions politiques et de la démocratie a tenu une réunion à Rabat (13-14 mars 2013) qui lui a permis d'échanger, de manière approfondie, avec les principaux acteurs marocains concernés, sur la mise en œuvre des réformes dans le pays et les programmes de coopération avec le Conseil de l'Europe.

20. L'Assemblée a ensuite évalué son partenariat avec le Parlement marocain en juin 2015 et en mai 2019 ([Résolution 2061 \(2015\)](#) et [Résolution 2282 \(2019\)](#)). Les deux rapports ont évalué positivement les résultats obtenus dans le cadre du partenariat. Le rapport de 2019 a souligné le niveau élevé de participation de la délégation partenaire marocaine aux activités de l'Assemblée et de ses commissions, en particulier la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées et la commission sur l'égalité et la non-discrimination.

21. Il a été suggéré en outre, dans le rapport de 2019, que l'Assemblée devrait repenser le statut de partenaire pour la démocratie afin de tenir compte du fait qu'il regroupe des pays à différents stades de réforme et dont les délégations parlementaires participent à des degrés divers aux activités de l'Assemblée.

22. Alors que la résolution de 2013 prévoyait une nouvelle évaluation dans un délai de deux ans, les résolutions adoptées en 2015 et 2019 indiquent que l'Assemblée procédera à une nouvelle évaluation le cas échéant, adoptant ainsi une approche plus souple et reconnaissant l'atteinte d'un certain degré de maturité.

3.2. Palestine

23. Dans sa [Résolution 1680 \(2009\)](#), l'Assemblée mentionne explicitement la possibilité pour le Conseil législatif palestinien (CLP) de demander à obtenir le statut de partenaire pour la démocratie (paragraphe 15). En octobre 2010, elle a décidé que le Conseil national palestinien (CNP), qui avait exprimé son intérêt pour l'obtention de ce statut, remplissait les conditions pour faire une demande formelle à cet effet. En novembre 2010, le président du CNP a fait sa demande officielle.

24. En octobre 2011, l'Assemblée a adopté la [Résolution 1830 \(2011\)](#) «La demande de statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire présentée par le Conseil national palestinien».

25. Lors de l'examen de la demande du CNP, l'Assemblée a largement suivi la procédure et les modalités appliquées lors de la première demande de statut formulée par le Parlement marocain.

26. La [Résolution 1830 \(2011\)](#) prévoyait un examen, dans les deux ans à compter de son adoption, des progrès accomplis dans la mise en œuvre des engagements politiques pris par le CNP (paragraphe 18) et spécifiait les questions présentant une importance essentielle aux fins du renforcement de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les territoires palestiniens (paragraphe 12).

27. Le premier rapport d'évaluation du partenariat avec le CNP, présenté en janvier 2014, a conclu que la poursuite du partenariat était souhaitée par l'ensemble des formations politiques et a salué le fait que la délégation palestinienne avait fait plein usage de ses possibilités de participer aux activités de l'Assemblée. La [Résolution 1969 \(2014\)](#) «L'évaluation du partenariat pour la démocratie concernant le Conseil national palestinien» était globalement positive, mais appelait le CNP à accélérer la mise en œuvre de son engagement général en faveur des valeurs essentielles de l'État de droit et des libertés fondamentales. L'Assemblée a décidé de réévaluer le partenariat dans un délai de deux ans.

28. L'Assemblée a évalué son partenariat avec le CNP pour la deuxième fois en avril 2016. Le rapport présentait une évaluation plus nuancée que celle de 2014. Le rapporteur a observé que, même si le CNP tenait à respecter les engagements pris lors de la signature du partenariat, il était devenu de plus en plus difficile, voire impossible, de respecter certains d'entre eux étant donné les circonstances sur le terrain liées à l'occupation israélienne.

29. Dans sa [Résolution 2105 \(2016\)](#), l'Assemblée s'est félicitée de la participation active de la délégation parlementaire palestinienne aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions (paragraphe 7.1) et a noté que la délégation palestinienne participait régulièrement à des activités interparlementaires régionales organisées par l'Assemblée pour mettre son expérience à la disposition des membres et du personnel du CNP (paragraphe 7.2).

30. L'Assemblée a en outre décidé de continuer à suivre la mise en œuvre des réformes politiques en Palestine et d'offrir son assistance au CNP, ainsi que d'effectuer, au moment opportun, une nouvelle évaluation du partenariat (paragraphe 13). Aucun rapport n'a été établi depuis lors.

3.3. Kirghizstan

31. Le président du Parlement du Kirghizstan a fait au nom du parlement une demande officielle de statut de partenaire pour la démocratie en octobre 2011, il s'agissait de la première demande venant d'Asie centrale. Le premier rapporteur désigné par la commission, M. Mevlüt Çavuşoğlu, a effectué deux visites d'information à Bichkek en 2013 et a présenté un avant-projet de rapport à la commission en juin 2013. La commission a été cependant réticente à suivre l'avis positif du rapporteur sur la demande du Parlement kirghize et a décidé de constituer une sous-commission *ad hoc* sur le Kirghizstan composée des présidents de tous les groupes politiques en vue d'organiser une visite dans le pays. M. Çavuşoğlu a quitté l'Assemblée en 2014 en raison de sa nomination à un poste au Gouvernement de la Türkiye. La commission a par la suite désigné M. Andreas Gross, qui a présenté son rapport en avril 2014, après une nouvelle visite d'information au Kirghizstan.

32. Les conclusions de ce rapport furent favorables à la demande de statut du Parlement kirghize, reconnaissant que le Kirghizstan était le seul pays de la région à faire preuve d'un engagement sérieux en faveur de la démocratie parlementaire et dont le système politique visait l'équilibre entre les différents acteurs politiques au lieu de reposer sur une seule et même personne.

33. Comme pour les demandes précédentes, la [Résolution 1984 \(2014\)](#) «La demande de statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire présentée par le Parlement de la République kirghize» énonçait les questions spécifiques que l'Assemblée considère essentielles pour le renforcement de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le pays. La liste était particulièrement longue en l'occurrence (29 points). La résolution contenait également une disposition sur un examen des progrès réalisés dans la mise en œuvre des engagements politiques contractés par le Parlement kirghize.

34. Pour diverses raisons, aucun des trois rapporteurs désignés par la commission pour évaluer la mise en œuvre du partenariat avec le Parlement kirghize n'a pu achever ses travaux.

35. Après la crise politique qui a suivi les élections invalidées de novembre 2020, une nouvelle proposition a été déposée, demandant à l'Assemblée d'examiner le partenariat avec le Parlement kirghize. Le rapport établi en juin 2022 notait l'évolution controversée de la situation politique et institutionnelle au Kirghizstan et concluait que le partenariat avec le parlement kirghize avait donné des résultats mitigés. Bon nombre d'engagements politiques pris par le parlement lors de sa demande de statut n'ont pas été respectés et le pays n'a adhéré à aucune convention ni à aucun accord partiel du Conseil de l'Europe. Les membres de la délégation kirghize partenaire pour la démocratie n'ont participé que rarement aux travaux de l'Assemblée. Sur ce point en particulier, le rapporteur indique qu'il ne peut y avoir de véritable partenariat sans présence, ni participation et dialogue.

36. Dans sa [Résolution 2453 \(2022\)](#) «Examen du partenariat pour la démocratie concernant le Parlement de la République kirghize», l'Assemblée a décidé de «poursuivre le partenariat avec le Parlement de la République kirghize pour soutenir les autorités du pays sur la voie démocratique tout en maintenant avec elles un dialogue exigeant, en procédant à une réévaluation approfondie du partenariat dans deux ans, sur la base de l'analyse des avancées concrètes». Elle a également souligné que l'«absence prolongée des parlementaires kirghizes aux sessions ou de résultats concrets, notamment sur la ratification effective de conventions ou de protocoles, pourrait conduire à mettre fin à ce partenariat» (paragraphe 14).

37. Depuis la formation du nouveau parlement en décembre 2021 et la nomination d'une nouvelle délégation en mars 2022, les membres kirghizes ont assisté aux parties de session de l'Assemblée d'avril, de juin et d'octobre 2022, bien qu'en nombres limités, et ont pris la parole à plusieurs reprises devant notre commission. Si cette évolution est appréciable, il reste à voir si elle résistera à l'épreuve du temps.

3.4. Jordanie

38. Le Parlement de Jordanie a adressé une demande officielle de statut de partenaire pour la démocratie en juillet 2013. Le premier rapporteur désigné par la commission, M. Mogens Jensen, a quitté l'Assemblée en 2014 en raison de sa nomination à un poste au Gouvernement danois. La commission a ensuite désigné M^{me} Josette Durrieu, qui a présenté son rapport en janvier 2016 après deux visites d'information effectuées en Jordanie en mars 2014 et septembre 2015.

39. La [Résolution 2086 \(2016\)](#) «Demande de statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire présentée par le Parlement de Jordanie» suit largement les modalités exposées dans les précédents rapports de l'Assemblée sur l'octroi du statut. Elle contient également une disposition sur la réalisation d'un bilan des progrès réalisés dans la mise en œuvre des engagements politiques pris par le

Parlement de Jordanie (paragraphe 12) et une liste de mesures de réforme et d'autres mesures qu'elle considère essentielles pour renforcer la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre d'une monarchie constitutionnelle parlementaire (paragraphe 9).

40. En octobre 2017, l'Assemblée a procédé à une première évaluation du partenariat avec le Parlement jordanien. Le rapport a conclu que la Jordanie était sur la bonne voie, malgré des réformes plus lentes que prévu. Elle a déploré en particulier que la Jordanie n'ait adhéré à aucune convention ni à aucun accord partiel du Conseil de l'Europe.

41. Dans sa [Résolution 2183 \(2017\)](#) «Évaluation du partenariat pour la démocratie concernant le Parlement de Jordanie», si elle a salué certains progrès de la mise en œuvre d'engagements politiques et de réformes démocratiques, l'Assemblée a attiré l'attention sur plusieurs lacunes de ce processus. Elle a déploré en particulier les exécutions qui ont eu lieu en Jordanie de 2014 à 2017.

42. Dans le même temps, l'Assemblée a salué la participation active de la délégation parlementaire jordanienne à ses travaux et à ceux de ses commissions. Elle a également encouragé ses membres à rester vigilants et à jouer un rôle actif dans la mise en œuvre du processus de réformes nécessaires à l'établissement de l'État de droit et au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, conformément aux engagements pris dans le cadre du partenariat. Par conséquent, l'Assemblée a décidé de continuer à suivre de très près la mise en œuvre des réformes en Jordanie et d'offrir toute son assistance au Parlement jordanien.

43. Une nouvelle évaluation du partenariat devait être réalisée dans les deux ans suivant l'adoption de la [Résolution 2183 \(2017\)](#), mais elle a été reportée pour diverses raisons et n'a été présentée qu'en novembre 2022. Le rapport a conclu que la Jordanie avait progressé dans certains domaines, mais qu'elle avait stagné dans d'autres. La ratification d'une convention du Conseil de l'Europe serait une étape appréciable et un signe encourageant pour les signatures et ratifications futures. Par ailleurs, certains amendements constitutionnels récents ont été sujets à controverse. La participation de la délégation jordanienne aux travaux de l'Assemblée a considérablement diminué en 2020-2021 en raison de la pandémie de covid-19 et des périodes pré- et post-électorales; la nouvelle délégation nommée en janvier 2022 assiste toutefois régulièrement aux réunions de la commission depuis mars 2022.

4. Repenser et améliorer le partenariat

44. Le partenariat a globalement atteint son objectif premier d'établir une coopération structurée et fondée sur des valeurs communes avec les parlements des pays voisins désireux de se rapprocher de l'Assemblée. Il a contribué, bien qu'à divers degrés, au renforcement du rôle des parlements dans la consolidation des transformations démocratiques et dans la promotion de la stabilité, de la bonne gouvernance, du respect des droits humains et de l'État de droit. Il a également donné la possibilité aux parlementaires partenaires de participer, d'une manière institutionnalisée, au débat politique européen.

45. Cependant, comme indiqué au chapitre 3 ci-dessus, les partenaires de l'Assemblée pour la démocratie ont montré des degrés divers d'engagement dans le cadre de l'utilisation du partenariat, tant pour ce qui est de l'obtention de résultats concrets dans la mise en œuvre des réformes démocratiques que de l'implication dans les travaux de l'Assemblée.

46. Il n'est donc pas surprenant que nos partenaires les plus investis dans le partenariat souhaitent avoir de plus grandes opportunités pour participer aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions et que leur engagement et leurs avancées soient reconnus.

47. À cet égard, je remercie tout particulièrement la délégation marocaine pour le document de réflexion qu'elle m'a communiqué et qui contient des idées et propositions visant à étendre les possibilités de participation active et de contribution à nos travaux communs. Ma visite à Rabat en octobre 2022 a été l'occasion de mieux comprendre les motivations sous-jacentes et d'examiner les propositions plus en détail.

48. Je remercie également les membres des délégations jordanienne et palestinienne qui nous ont présenté, en juin 2019, leurs observations écrites sur le fonctionnement du partenariat.

49. Je reste convaincue que nous ne devrions pas créer de statut supplémentaire pour les partenaires qui progressent davantage dans la mise en œuvre des objectifs du partenariat que les autres. Le fait de multiplier les statuts risque d'entraîner des confusions et de compliquer inutilement notre cadre institutionnel. Je pense toutefois que l'Assemblée pourrait décider d'étendre les droits dont bénéficient actuellement les partenaires pour la démocratie en fonction des progrès réalisés et de l'engagement de certains d'entre-eux.

4.1. Droits existants des partenaires pour la démocratie

50. L'actuel article 64 prévoit les droits suivants pour les partenaires:

*«64.5. Les membres des délégations de partenaire pour la démocratie **siègent à l'Assemblée sans droit de vote. Ils ont droit à la parole sur autorisation du Président de l'Assemblée.***

*64.6. Les membres des délégations de partenaire pour la démocratie **peuvent participer aux réunions des commissions** dans les conditions prévues à l'article 48.5⁸. Ils peuvent **adresser au président de la commission des propositions concernant le projet d'ordre du jour des réunions de la commission et des propositions d'amendement** aux projets de textes examinés lors de ces réunions. Le président de la commission décide des suites à donner. Ils peuvent **signer des propositions de résolution et de recommandation** (à l'exception de celles prévues aux articles 9.2. et 74) **ainsi que des déclarations écrites**. Toutefois, ils ne sont pas pris en compte pour le nombre de signatures requis. Les membres de ces délégations peuvent **participer aux travaux des groupes politiques** selon des modalités fixées par lesdits groupes.»*

4.2. Contributions et propositions des partenaires

51. La contribution écrite de la délégation marocaine a évalué le partenariat de manière positive. Les trois rapports d'évaluation adoptés par l'Assemblée ont souligné les efforts volontaires déployés par le Maroc pour progresser dans la consolidation de son choix démocratique. Le partenariat a permis d'obtenir des résultats positifs dans de nombreux domaines et a contribué à la mise en place d'une coopération intergouvernementale pluridimensionnelle entre le Maroc et le Conseil de l'Europe. Il ne devrait pas être à sens unique, car un certain nombre d'expériences marocaines présentent également un intérêt pour les partenaires européens. Le Maroc devrait être considéré comme une passerelle entre l'Europe et l'Afrique et pourrait contribuer à renforcer la coopération Sud-Sud. Le parlement s'est montré favorable à l'examen de nouvelles possibilités de coopération avec l'Assemblée.

52. D'après les suggestions formulées dans le document de réflexion présenté par la délégation marocaine, les droits suivants pourraient être accordés aux partenaires:

- i. assister aux travaux de la Commission permanente;
- ii. être désignés membres de sous-commissions et participer à l'établissement des ordres du jour des commissions et sous-commissions;
- iii. participer, à titre volontaire, aux visites d'information et aux missions d'observation des élections de l'Assemblée;
- iv. être proposés comme rapporteurs ou corapporteurs sur des questions d'ordre général;
- v. déposer, conjointement avec des membres de l'Assemblée, des amendements aux projets de textes examinés lors des réunions;
- vi. cosigner des propositions de résolutions et de recommandations, ainsi que des déclarations écrites.

53. De plus, le document de réflexion de la délégation marocaine contient les suggestions suivantes:

- i. permettre aux partenaires de participer aux travaux des groupes politiques;
- ii. établir un groupe d'amitié;
- iii. organiser des réunions bisannuelles régulières entre la Présidente ou le Président de l'Assemblée et les Président·e·s des parlements partenaires pour faire le point sur le partenariat.

8. Article 48.5: «Sous réserve des dispositions de l'alinéa 6 ci-dessous, les membres des délégations d'invités spéciaux, d'observateurs et de partenaires pour la démocratie désignés auprès d'une commission peuvent participer aux réunions de celle-ci, et prendre la parole à l'invitation du président de la commission; ils n'ont pas le droit de vote. Toutefois, une commission peut décider à l'avance qu'une de ses réunions ou une partie de réunion ne sera pas ouverte aux membres de ces délégations».

Article 48.6: «Les réunions du Comité Mixte, de la commission de suivi, de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, et de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme ne sont pas ouvertes aux membres des délégations d'invités spéciaux, d'observateurs et de partenaires pour la démocratie».

54. Ces propositions concrètes offrent des pistes de réflexion appréciables et méritent d'être examinées attentivement. Si l'octroi de certains droits supplémentaires peut nécessiter des modifications du Règlement et/ou de la pratique courante (voir mes propositions à la section 4.3 ci-dessous), d'autres droits sont déjà prévus par les règles existantes, par exemple les points 52.ii. concernant l'établissement des ordres du jour, 52.v. concernant la proposition d'amendements en réunion et 52.vi. concernant la cosignature de propositions et de déclarations écrites (voir le paragraphe 50 ci-dessus). De même, la participation des parlementaires partenaires aux travaux des groupes politiques est mentionnée à l'article 64.6 du Règlement, dernière phrase, et relève déjà de la pratique courante dans plusieurs groupes, dont le mien.

55. La seule proposition qui semble difficile à suivre est la 52.iv., faisant référence au droit d'être désigné·e rapporteur·e ou corapporteur·e. Je pense que la capacité d'agir en qualité de rapporteur·e de l'Assemblée pour un rapport ou un avis conduisant à l'adoption d'un texte de l'Assemblée, ou en qualité de rapporteur·e général·e, doit rester réservée aux membres de l'Assemblée. Je suggère toutefois quelques changements qui permettraient à nos partenaires de participer plus activement aux travaux sur les questions de fond dont la préparation de rapports d'information (voir le paragraphe 63 ci-dessous).

56. Dans sa contribution écrite de juin 2019, la délégation jordanienne a également souligné qu'elle appréciait grandement l'expérience du partenariat avec l'Assemblée. L'expérience acquise dans plusieurs domaines s'est reflétée positivement dans la législation jordanienne. La délégation entend continuer à travailler avec l'Assemblée en vue d'intégrer progressivement les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe dans la législation. Le processus de réforme se poursuivra en dépit de graves problèmes économiques et d'une situation politique difficile dans la région, mais il prendra du temps.

57. La délégation jordanienne a formulé les suggestions suivantes, qui devraient contribuer, selon elle, à renforcer le partenariat:

- i. élargir le cercle des parlementaires concernés du côté jordanien en organisant davantage d'activités avec l'Assemblée (réunions de commissions, par exemple) dans le pays;
- ii. organiser des séances de réflexion entre parlementaires jordaniens et européens en Jordanie;
- iii. organiser des séances d'information et de formation pour les assistant·e s parlementaires au Parlement jordanien.

58. Il me semble que ces propositions sont les bienvenues et qu'elles pourraient être mises en œuvre, sans modifier le Règlement, au niveau des commissions et lors de la planification des programmes de coopération interparlementaire.

59. Il est indiqué dans la contribution de 2019 de la délégation palestinienne que ses membres sont très satisfaits de participer aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions. Cette délégation a beaucoup appris et apprécie l'engagement de l'Europe en faveur des valeurs fondamentales et des principes démocratiques. Le statut de partenaire a été un outil très utile d'apprentissage et de partage d'expériences, qui donne également la possibilité d'exprimer les préoccupations des partenaires, notamment la question palestinienne. Les échanges avec les collègues européens sur un large éventail de questions telles que l'islamophobie, l'intolérance et la nécessité de chercher à mieux comprendre autrui ont été particulièrement appréciés. La création d'une assemblée de jeunes faisant participer des jeunes des États membres du Conseil de l'Europe et des pays partenaires devrait être envisagée.

60. J'accueille avec satisfaction toutes ces contributions qui montrent que nos partenaires attachent une grande importance au partenariat et aux possibilités qu'il leur offre de prendre part au dialogue politique au sein de l'Assemblée. Je partage l'avis selon lequel le cadre de contribution des partenaires aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions peut être amélioré.

4.3. Propositions visant à étendre les droits des partenaires

61. Il me semble que l'Assemblée pourrait accorder sans condition certains droits supplémentaires à toutes les délégations partenaires pour la démocratie et plus spécifiquement:

- i. Les présidentes et présidents des délégations de partenaires pour la démocratie devraient avoir le droit de participer aux réunions de la Commission permanente⁹. Selon la pratique en vigueur, ils peuvent être invités à y assister lorsqu'un rapport sur le partenariat figure à l'ordre du jour.

9. Article 17.

- ii. Les membres des délégations de partenaires pour la démocratie devraient avoir le droit de poser des questions orales spontanées aux oratrices ou orateurs invités¹⁰ lors des séances plénières de l'Assemblée et des réunions de la Commission permanente.
- iii. Les délégations de partenaires pour la démocratie devraient avoir le droit de désigner des membres chargés de participer aux travaux des commissions et sous-commissions de l'Assemblée (y compris les sous-commissions *ad hoc*) qui leur sont ouvertes. Les noms des membres ainsi désignés figureraient sur les listes des commissions et sous-commissions sous la référence «partenaires pour la démocratie» et s'ajouteraient au nombre de membres de commissions désignés par les délégations des États membres.
- iv. Les membres des délégations de partenaires pour la démocratie devraient avoir le droit d'être nommés membres à part entière dans divers réseaux établis au sein de l'Assemblée.

62. De plus, certains droits étendus pourraient être accordés aux délégations de partenaires pour la démocratie qui obtiennent des résultats remarquables dans la réalisation des objectifs du partenariat et qui participent pleinement aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions. Ces droits pourraient être accordés par décision du Bureau, ratifiée par l'Assemblée, au début d'une nouvelle session (en janvier), d'après une proposition de la commission des questions politiques et de la démocratie, par exemple, pour la durée de la session (un an) avec possibilité de prolongation en fonction des résultats obtenus.

63. Ces droits étendus pourraient inclure:

- i. le droit de déposer des propositions de recommandation et de résolution¹¹, sous réserve qu'elles soient cosignées par un membre de l'Assemblée, les deux noms étant cités comme auteurs des propositions;
- ii. le droit de déposer des amendements¹², sous réserve qu'ils soient cosignés par un membre de l'Assemblée, les deux noms étant cités comme initiateurs des amendements;
- iii. le droit de demander des débats d'actualité¹³ et d'être choisis pour ouvrir ces débats. Si la demande émane d'un membre d'une délégation de partenaire pour la démocratie à titre individuel, elle devrait être cosignée par un membre de l'Assemblée, les deux noms étant cités comme auteurs de la demande, et recueillir le soutien de 19 autres membres de l'Assemblée. Si la demande émane d'une délégation partenaire pour la démocratie, elle devrait être soutenue par un groupe politique, une délégation nationale ou une commission, conformément à l'article 53.2;
- iv. le droit de déposer des déclarations écrites¹⁴, sous réserve qu'elles soient cosignées par un membre de l'Assemblée, les deux noms étant cités comme auteurs des déclarations;
- v. le droit d'être désigné-e-s rapporteur-e-s pour les rapports d'information¹⁵, qui ne contiennent pas de projet de résolution et/ou de recommandation.

64. Je suis également favorable à ce que les membres des délégations de partenaires pour la démocratie aient le droit de participer aux travaux des commissions *ad hoc* chargées d'observer des élections¹⁶. Toutefois, je crois savoir qu'actuellement ces commissions *ad hoc* sont constituées par le Bureau, sur proposition des groupes politiques, ce qui rend impossible la participation des membres de l'Assemblée ne faisant pas partie d'un groupe politique. Dans ces circonstances, il me serait difficile de proposer d'accorder à des personnes non membres de l'Assemblée un droit dont les membres de l'Assemblée eux-mêmes ne peuvent pas toutes et tous se prévaloir. Je pense néanmoins que cette question devra être examinée une fois que le problème de la participation des membres non-inscrits de l'Assemblée à l'observation des élections sera résolu. Dans l'intervalle, les groupes politiques devraient être encouragés à inclure les membres de délégations de partenaires pour la démocratie qui participent à leurs travaux aux missions d'observation des élections.

10. Annexe I – Dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée, partie vi. – Lignes directrices concernant les questions aux orateurs invités, paragraphe 8 (page 113).

11. Article 25.

12. Article 34.

13. Article 53.

14. Article 56.

15. Article 50.6.

16. Annexe XIII – Observation des élections par l'Assemblée parlementaire (page 217).

4.4. Améliorer encore le partenariat

65. Il me semble que la principale valeur ajoutée du statut de partenaire pour la démocratie réside davantage dans la possibilité de travailler ensemble et de nouer, avec les partenaires, un dialogue politique mutuellement constructif que dans une opportunité formelle d'«examiner les progrès» au sens d'un exercice de suivi strict allant dans une seule et même direction.

66. En nous appuyant sur notre expérience commune de plus d'une dizaine d'années, nous devrions envisager d'autres façons de rendre ce statut plus efficace et plus visible, et éventuellement plus attrayant et plus coopératif.

67. Les commissions devraient être encouragées à organiser plus de réunions et/ou d'autres activités (par exemple, des conférences, des séminaires, etc.) en coopération avec les délégations de partenaires, y compris dans leurs pays respectifs. Les membres des délégations de partenaires devraient être associés plus étroitement à la préparation de divers événements et se voir confier des rôles de premier plan dans les programmes de ces événements.

68. Afin de rendre plus visible la contribution des partenaires aux travaux des commissions, il devrait être indiqué clairement sur les ordres du jour si un point y a été inscrit sur proposition d'une délégation partenaire.

69. De leur côté, les délégations de partenaires devraient mieux faire connaître, au sein de leurs parlements respectifs, leur participation aux travaux de l'Assemblée, ainsi que les activités de celle-ci, par exemple, en présentant régulièrement des rapports sur les activités, les priorités et les décisions importantes de l'Assemblée.

70. La proposition de tenir des réunions bisannuelles entre la Présidente ou le Président de l'Assemblée et les Président·e·s des parlements partenaires pourrait être prise en considération dans la planification des priorités des président·e·s de l'Assemblée. Ces réunions seraient une bonne occasion de faire le point sur le fonctionnement du partenariat, de le rendre plus visible et de mieux le faire connaître tant à l'Assemblée que dans les parlements partenaires, tout en lui donnant une impulsion politique.

71. Pour sa part, l'Assemblée devrait continuer à proposer diverses activités de formation aux membres et au personnel des parlements partenaires sur des questions définies d'un commun accord.

72. D'une manière générale, de petites initiatives sont possibles à de nombreux égards pour faciliter et souligner la contribution positive des partenaires à nos activités. Les commissions devraient être encouragées à faire preuve de davantage de créativité et de flexibilité pour rendre cela possible.

5. Conclusions

73. Le partenariat pour la démocratie est probablement le meilleur outil que nous ayons élaboré à l'Assemblée pour renforcer la coopération avec nos collègues parlementaires des pays voisins, et cela représente pour nous une importante contribution parlementaire à la sécurité démocratique.

74. Plus de dix ans après la création de ce statut, le moment est venu de faire le bilan de notre expérience et de réfléchir à des moyens d'améliorer le fonctionnement du partenariat afin de lui donner plus de sens tant pour l'Assemblée que pour les partenaires.

75. Il me semble que le partenariat a atteint son objectif premier d'établir une coopération structurée et fondée sur des valeurs communes avec les parlements des pays voisins désireux d'opérer un rapprochement avec l'Assemblée. Il a contribué au renforcement du rôle des parlements dans la consolidation des transformations démocratiques et dans la promotion de la stabilité, de la bonne gouvernance, du respect des droits humains et de l'État de droit. Il a également donné la possibilité aux parlementaires partenaires de participer, d'une manière institutionnalisée, au débat politique européen.

76. Dans le même temps, les partenaires de l'Assemblée pour la démocratie ont montré divers degrés d'engagement envers le partenariat, tant pour ce qui est de l'obtention de résultats concrets dans la mise en œuvre des réformes démocratiques que de l'implication dans les travaux de l'Assemblée.

77. C'est pourquoi je suggère, d'une part, d'accorder des droits de participation supplémentaires à toutes les délégations de partenaires pour la démocratie aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions et, d'autre part, de veiller à ce que les performances des partenaires les plus actifs et les plus engagés à cet égard soient dûment reconnues en leur donnant la possibilité de bénéficier, sous certaines conditions, de droits étendus.

78. Mes propositions concrètes figurent dans le projet de résolution.