

LE DIALOGUE ENTRE LE CONSEIL DE L'EUROPE ET LES PAYS DU SUD DE LA MÉDITERRANÉE ET DU PROCHE-ORIENT

Deux remarques liminaires avant d'aborder le sujet proposé :

- Tout d'abord, il faut rappeler que le Conseil de l'Europe a *de facto* une **importante dimension méditerranéenne** : en effet, parmi ses 47 États membres actuels, pas moins de 12 possèdent un littoral méditerranéen : d'Ouest en Est, l'Espagne, la France, l'Italie, Malte, la Slovénie, la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, l'Albanie, la Grèce, la Turquie et Chypre. La Méditerranée représente donc, pour le Conseil de l'Europe, bien plus qu'un simple « voisinage », puisqu'un quart de ses membres sont historiquement et géographiquement inscrits dans une « communauté de destin » avec les pays du sud de la Méditerranée ;
- S'agissant du **Proche-Orient**, la proximité est moindre, mais l'intérêt historique et politique porté à Israël (et à la question du conflit israëlo-palestinien), la proximité géographique de certains États membres (Chypre) ainsi que l'importance des relations entretenues avec la région par les « grands » États membres du Conseil de l'Europe (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni, Russie, Turquie, Espagne) offrent une base sur laquelle pourraient se développer le dialogue et la coopération.

Pour préciser, je vais d'abord examiner la situation actuelle, puis envisager les différentes pistes qui pourraient être explorées si la volonté politique récemment déclarée par le Conseil de l'Europe de s'engager dans cet espace géographique où il reste aujourd'hui encore peu présent, s'affirme. Les choses bougent vite, et force est de constater que les changements historiques qui bouleversent la région arabe sont en train de produire leurs effets jusqu'à Strasbourg...

I. Situation actuelle

Le Conseil de l'Europe, bien que sa composition soit plus large, est comme l'Union européenne une **organisation régionale**, qui n'a

pas vocation en principe à s'étendre au-delà du continent européen. Ses limites géographiques ont été fixées en 1994, à la suite de l'implosion de l'Union soviétique : elles incluent les trois États transcaucasiens, mais excluent les pays d'Asie centrale et ceux de la rive sud de la Méditerranée. Ceci a été confirmé par le 3^e Sommet du Conseil de l'Europe tenu à Varsovie en mai 2005, où l'Asie centrale et la rive sud de la Méditerranée ont été identifiées — avec le Moyen-Orient — comme des « régions voisines » avec lesquelles le Conseil de l'Europe devrait s'engager à coopérer davantage.

Cette injonction des chefs d'État et de gouvernement n'a pas vraiment été suivie d'effet, du moins jusqu'à la fin 2010 : pour des raisons essentiellement budgétaires, la tendance a été plutôt de concentrer l'action — et les ressources — du Conseil de l'Europe sur le continent européen, et de faire face notamment au défi majeur que représente l'avalanche de requêtes auxquelles est confrontée la Cour européenne des Droits de l'homme. Toutefois, la politique visant à ouvrir les nouvelles conventions du Conseil de l'Europe aux pays non membres s'est développée, faisant ainsi de certains instruments de l'Organisation — dans des domaines comme la cybercriminalité, la bioéthique, la prévention du terrorisme, la lutte contre la traite des êtres humains, la protection de l'enfance — des standards de référence dans le droit international, bien au-delà des limites de l'Europe. En outre, le Conseil de l'Europe s'est engagé résolument, aux côtés notamment de l'Alliance des Civilisations des Nations Unies, dans les efforts internationaux visant à promouvoir le **dialogue interculturel**, lequel est devenu une des priorités politiques de l'Organisation. En particulier, il a élaboré un « Livre Blanc sur le dialogue interculturel : Vivre ensemble dans l'égalité », qui a été entériné par les 47 gouvernements des États membres et s'est imposé comme une référence sur la scène internationale depuis son lancement en mai 2008.

Sur le plan politique, c'est l'Assemblée parlementaire, fidèle à son rôle d'aiguillon politique du Conseil de l'Europe, qui a pris les initiatives les plus marquantes :

- tout d'abord en créant, le 26 juin 2009, un nouveau statut de « **partenaire pour la démocratie** », destiné aux Parlements des pays du sud de la Méditerranée et du Proche-Orient, ainsi que de l'Asie centrale (voir annexe 1) ;
- ensuite en proposant, le 30 avril 2010, une **stratégie euro-méditerranéenne pour le Conseil de l'Europe**, qui a reçu une réponse prudente mais positive du Comité des Ministres (voir annexe 2).

Les bouleversements politiques qui, depuis le début de l'année 2011, secouent la rive sud de la Méditerranée et la région arabe dans son ensemble, sont en train de modifier profondément la donne. Même si l'Union européenne est — et restera — la matrice dans laquelle se construit la réaction européenne à ces changements, la question est aujourd'hui posée de l'utilisation, au sud de la Méditerranée et au Proche-Orient, de l'expertise unique du Conseil de l'Europe dans les domaines de la démocratie, des Droits de l'homme et de l'État de droit, et de son expérience incomparable dans l'accompagnement des processus de réformes démocratiques en Europe centrale et orientale et dans les Balkans occidentaux, depuis la chute du mur de Berlin. Bien que les situations soient différentes, les aspirations sont les mêmes, et un chemin commun semble désormais possible au bénéfice de l'Europe et des peuples concernés.

C'est sur cette base que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a présenté, fin février, un ensemble de propositions destinées à former le socle d'une future « **politique de voisinage** » du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres en a discuté le 2 mars, et la déclaration faite par la Présidence (turque) du Comité à l'issue de ce débat montre qu'une évolution stratégique est en train de se dessiner (voir annexe 3). Les perspectives d'une telle évolution ne sont encore qu'esquissées, mais l'Histoire n'attend pas et des décisions devront être prises rapidement. Le moment approprié pour cela serait assurément la session ministérielle d'Istanbul, le 11 mai 2011, qui marquera la fin de l'actuelle présidence turque du Comité des Ministres. Nul besoin de préciser que la coïncidence est plutôt heureuse, qui fait que les événements actuels se produisent alors que la Turquie assume la présidence du Conseil de l'Europe...

II. Pistes à explorer

D'emblée, il convient de relever que l'histoire de la construction européenne a montré que l'Europe est une réalité plus politique que géographique, et que ses objectifs, sa portée et son fonctionnement se sont toujours adaptés aux bouleversements historiques successifs intervenus depuis la fin de la 2^e guerre mondiale. Un exemple probant est la manière dont a été « gérée » la chute du mur de Berlin fin 1989, et dont ont été définies les frontières du Conseil de l'Europe en 1994 : la porte a été (délibérément ?) laissée ouverte à des évolutions. Dans sa Recommandation 1247 (1994) relative à l'élargissement du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire a en effet retenu deux critères essentiels pour offrir la perspective de l'adhésion à l'Arménie,

l'Azerbaïdjan et la Géorgie : l'importance de « leurs liens culturels avec l'Europe » et l'existence d'une volonté politique « d'être considérés comme faisant partie de l'Europe ». Certains pays de la rive sud de la Méditerranée et/ou du Proche-Orient (en particulier Israël) pourraient à coup sûr répondre à ces deux critères !

Pour le moment, la coopération du Conseil de l'Europe avec les pays du sud de la Méditerranée se fait principalement — et continuera à se faire — *via* les instruments dont dispose l'Organisation pour structurer ses relations extérieures : le **Centre Nord-Sud**, en tant qu'interface politique avec les pays du Sud, mais aussi les conventions ouvertes aux pays non membres, ainsi que des plates-formes de coopération dans différents domaines, dont la plus importante est la **Commission de Venise** œuvrant dans le domaine du droit constitutionnel (dont le Maroc, l'Algérie, la Tunisie et Israël sont membres). Le plus souvent, ces plates-formes de coopération sont fondées sur le principe de la **géométrie variable** : ce sont des accords partiels (seuls, une partie des États membres du Conseil de l'Europe y participent), l'exception étant justement la Commission de Venise (qui est un accord élargi).

La première piste à explorer consiste donc à **exploiter au maximum les instruments existants**. C'est loin d'être le cas aujourd'hui, puisque, par exemple, seuls deux pays du Sud (le Maroc et le Cap-Vert) sont membres du Centre Nord-Sud, malgré des relations de coopération souvent anciennes. De même, les pays du sud de la Méditerranée ou du Proche-Orient n'ont pas fait à ce jour de démarche formelle pour obtenir le statut d'observateur auprès de l'Assemblée parlementaire ou du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, à l'exception d'Israël qui bénéficie d'un tel statut depuis 1957 et 1994 respectivement, et du Maroc dont la demande d'obtenir le statut nouvellement créé de « partenaire pour la démocratie » est en cours d'examen par l'APCE. Ils n'ont pas non plus montré d'intérêt — à l'exception encore une fois du Maroc, tout récemment — pour le statut plus général d'observateur auprès du Conseil de l'Europe, dont disposent les États-Unis, le Canada, le Japon et le Mexique, et qui présuppose que le pays en question « partage les valeurs de l'Organisation ».

La deuxième piste serait d'ouvrir aux pays de la rive sud de la Méditerranée, voire du Proche-Orient, non pas le chemin de l'adhésion au Conseil de l'Europe qui semble hors de portée, mais le champ de la coopération culturelle. Celle-ci est mise en œuvre dans le cadre de la **Convention culturelle européenne (CCE)** qui regroupe actuellement 50 États et porte sur des domaines aussi importants que l'éducation, l'enseignement supérieur et la recherche, la culture, le

patrimoine culturel, la jeunesse, le sport ou les médias. Elle permet un rapprochement substantiel entre le pays concerné et le Conseil de l'Europe, sans toutefois exiger des pays participants le degré d'engagement attendu d'un État membre (ou candidat) en matière de démocratie, respect des Droits de l'homme et prééminence du droit. Son importance stratégique et son potentiel d'inclusion ont été démontrés dans la deuxième moitié des années 80, lorsque la CCE a constitué le fer de lance de l'« Ostpolitik » du Conseil de l'Europe, avant de servir d'antichambre à l'adhésion, après la chute du mur de Berlin.

Une telle ouverture impliquerait cependant de faire sauter le « verrou » existant actuellement, puisque la Convention est certes ouverte aux États non membres du Conseil de l'Europe, mais à condition qu'ils soient européens. Rien d'impossible si la volonté politique existe : on pourrait très bien imaginer, par exemple, la fixation de frontières « culturelles » plus larges que les frontières politiques définies en 1994. Après tout, la notion d'« Europe culturelle » n'a encore jamais été précisément définie, et la riche histoire commune que l'Europe partage avec les pays de la rive sud de la Méditerranée pourrait très bien motiver une décision politique visant à renforcer leur coopération culturelle dans un cadre commun et sur un pied d'égalité. Le fait que le Kazakhstan a été admis dans le cénacle en mars 2010 pourrait constituer un précédent quant au décalage existant entre l'Europe « culturelle » et l'Europe « politique ».

A plus long terme, on pourrait imaginer une intégration encore plus grande des pays de la rive sud de la Méditerranée, voire du Proche-Orient, au sein du Conseil de l'Europe, sous réserve évidemment des évolutions politiques que connaîtront ces pays. Elle se ferait en tout état de cause **au cas par cas**, et selon des modalités à définir. Le nouveau statut de « partenaire pour la démocratie » créé par l'Assemblée parlementaire en juin 2009 pourrait, *mutatis mutandis*, jouer un rôle comparable, vis-à-vis des pays du « voisinage sud », à celui d'« invité spécial » créé en mai 1989 pour les pays d'Europe centrale et orientale. Sur le plan intergouvernemental, il serait sans doute intéressant d'explorer la possibilité de revitaliser — et d'adapter — certaines dispositions tombées en désuétude, telles que le statut de « membre associé » mis en place en 1949 pour gérer les situations particulières de la RFA et de la Sarre et qui pourrait être « ressuscité » à d'autres fins...

En conclusion, on peut estimer qu'en tout état de cause un rapprochement entre le Conseil de l'Europe et les pays de la rive sud de la Méditerranée et/ou du Proche-Orient serait souhaitable, voire indispensable compte tenu des bouleversements politiques qui se

produisent actuellement dans cette région. Comment l'Organisation strasbourgeoise pourrait-elle rester indifférente, alors que les peuples arabes sont en train de lutter, avec courage, détermination et dignité et parfois au péril de leur vie, pour les principes et idéaux qui ont motivé sa création, en proclamant leur universalité et en apportant ainsi le plus cinglant des démentis aux discours de « relativisme culturel » derrière lesquels s'abritaient leurs dirigeants ?

Au-delà des positions que prendront les États membres, c'est **l'Union européenne** qui détient la clé. Elle est un acteur absolument incontournable dans l'espace euro-méditerranéen, et elle a la capacité, si elle le souhaite, de promouvoir une utilisation intelligente de l'expertise et des ressources du Conseil de l'Europe, ainsi que des perspectives d'intégration que celui-ci pourrait offrir, y compris à des pays « voisins » qui nous sont parfois si proches. De nombreux signes positifs ont été donnés récemment de la volonté d'avancer dans cette direction, en jouant sur l'évidente complémentarité existant entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Le Memorandum d'Accord signé en mai 2007 entre les deux organisations constitue à cet égard un socle très précieux sur lequel Strasbourg et Bruxelles ne manqueront pas de s'appuyer.

Il convient de souligner, pour finir, l'importance des décisions adoptées par le Conseil européen du 11 mars consacré aux événements en Libye et dans la région du « voisinage sud » : les chefs d'État et de gouvernement y engagent l'Union européenne à apporter tout son appui aux réformes démocratiques dans la région arabe, en offrant un « partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée » aux pays concernés, et en proposant de revoir les missions de l'Union pour la Méditerranée de façon que la promotion de la démocratie et des Droits de l'homme — grands oubliés jusqu'à présent — soient désormais placés au cœur du processus.

Denis HUBER

Directeur exécutif du centre Nord Sud du Conseil de l'Europe

Annexe 1 : Résolution 1680 — création d'un statut de « partenaire pour la démocratie » auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (26 juin 2009)

1. L'Assemblée parlementaire réaffirme 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 de l'homme et l'État de droit, comme exprimé, notamment, dans sa Recommandation 1724 (2005) sur le Conseil de l'Europe

et la politique européenne de voisinage de l'Union européenne, sa Résolution 1506 (2006) sur les relations extérieures du Conseil de l'Europe, sa Résolution 1598 (2008) « Renforcer la coopération avec les pays du Maghreb » et sa Résolution 1599 (2008) sur la situation dans les républiques d'Asie centrale.

2. Elle rappelle également que les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe réunis lors du Sommet de Varsovie en mai 2005 se sont engagés à encourager un nouveau dialogue interculturel et interreligieux avec les régions voisines — la rive sud de la Méditerranée, le Moyen-Orient et l'Asie centrale — fondé sur le respect des droits humains universels.

3. Dans ce contexte, l'Assemblée prend note avec satisfaction des progrès récemment accomplis par les divers organes, institutions et mécanismes dans le développement de la coopération du Conseil de l'Europe avec les États non membres des régions voisines. Elle se félicite tout particulièrement de l'adhésion de plusieurs États non membres aux conventions et accords partiels du Conseil de l'Europe.

4. L'Assemblée note également que, à la fois l'Union européenne, dans le cadre de sa politique européenne de voisinage, et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), par ses relations avec les partenaires méditerranéens pour la coopération, contribuent à la promotion des principes démocratiques dans les pays voisins de l'Europe.

5. L'Assemblée rappelle également ses propres efforts pour établir des relations de travail avec les parlements de pays voisins et se félicite de la coopération engagée avec les Parlements algérien, kazakh, marocain et tunisien, ainsi qu'avec le Conseil législatif palestinien.

6. Elle constate que certains de ces parlements ont manifesté leur intérêt de renforcer le statut de la coopération existante et d'établir des relations permanentes avec elle.

7. L'Assemblée rappelle que le dialogue politique et la coopération au niveau parlementaire ont joué un rôle essentiel dans le processus de rapprochement entre les États d'Europe centrale et orientale, et le Conseil de l'Europe au début des années 1990.

8. Elle est convaincue que le renforcement des relations de travail existant avec les parlements des pays voisins serait tout aussi décisif pour la création d'un nouveau partenariat et pour la promotion dans ces pays de la démocratie parlementaire, du respect des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, et des principes de l'État de droit. Elle se tient prête à jouer pleinement son rôle en tant que moteur politique du Conseil de l'Europe et à ouvrir la voie à l'établissement de relations institutionnalisées avec les pays voisins.

9. L'Assemblée est persuadée que sa coopération actuelle avec les parlements des pays voisins gagnerait en cohérence, en efficacité et en visibilité si on lui donnait une base institutionnelle. Cependant, elle est consciente du fait que son Règlement actuel n'offre pas de cadre approprié pour une telle coopération.

10. Le statut d'invité spécial auprès de l'Assemblée (article 59 du Règlement de l'Assemblée) a été créé en tant que statut provisoire pour les parlements des États européens non membres qui avaient présenté leur candidature à l'adhésion au Conseil de l'Europe. Le statut d'observateur auprès de l'Assemblée (article 60), pour sa part, a été conçu pour les parlements des démocraties non européennes qui souhaitent contribuer aux transitions démocratiques en Europe.

11. Par conséquent, l'Assemblée décide de créer un nouveau statut pour la coopération institutionnelle avec les parlements des États non membres des régions voisines qui souhaitent bénéficier de l'expérience de l'Assemblée en matière de renforcement de la démocratie et participer au débat politique sur les enjeux communs dépassant les frontières européennes.

12. L'Assemblée décide que le nouveau statut s'intitulera « partenaire pour la démocratie ». Il sera défini dans des termes similaires au statut d'invité spécial (article 59 du Règlement), moyennant les modifications nécessaires et, en particulier :

12.1. la décision d'octroyer, de suspendre et/ou de retirer le statut de « partenaire pour la démocratie » sera prise par l'Assemblée à l'issue d'un débat en séance plénière sur la base d'un rapport de la commission des questions politiques et d'un avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, et d'un avis de la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes ;

12.2. la demande formelle de statut de « partenaire pour la démocratie », à adresser au Président de l'Assemblée par le président du parlement concerné, devra contenir les éléments suivants :

12.2.1. une référence explicite à l'aspiration dudit parlement à faire siennes les valeurs du Conseil de l'Europe que sont la démocratie pluraliste et fondée sur l'égalité des sexes, l'État de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

12.2.2. un engagement à agir et à encourager les autorités compétentes à introduire un moratoire sur les exécutions et à abolir la peine capitale ;

12.2.3. une déclaration relative à l'intention du parlement de s'appuyer sur l'expérience de l'Assemblée ainsi que sur l'expertise de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans ses travaux institutionnels et législatifs ;

12.2.4. un engagement à organiser des élections libres et équitables conformes aux normes internationales en la matière ;

12.2.5. un engagement à encourager la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie publique et politique ;

12.2.6. un engagement à encourager les autorités compétentes de son pays à adhérer aux conventions et accords partiels pertinents du Conseil de l'Europe pouvant être signés et ratifiés par des États non membres, en particulier ceux traitant des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie ;

12.2.7. une obligation d'informer régulièrement l'Assemblée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du Conseil de l'Europe ;

12.3. le nombre de membres d'une délégation « partenaire pour la démocratie » sera fixé par l'Assemblée ; sa composition devra respecter, dans la mesure du possible, les principes fixés à l'article 6.2.a du Règlement ;

12.4. l'Assemblée passera périodiquement en revue les progrès accomplis par les parlements concernés dans le cadre du statut de « partenaire pour la démocratie ».

13. Par ailleurs, lors de l'examen d'une demande de statut de « partenaire pour la démocratie », une attention particulière devra être accordée à l'existence d'une représentation des différents partis politiques au parlement et au respect des droits de l'opposition.

14. Au vu de la situation particulière de chaque pays dont le parlement souhaiterait obtenir le statut de « partenaire pour la démocratie », l'Assemblée pourrait, sur proposition des commissions concernées, formuler des conditions spécifiques à remplir avant ou après l'octroi du statut.

15. 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 (y compris le Conseil législatif palestinien) et des États d'Asie centrale participant à l'OSCE (Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan) devraient pouvoir demander le statut de « partenaire pour la démocratie » auprès de l'Assemblée. Toutefois, les demandes de parlements d'autres États pourront également être examinées si le Bureau de l'Assemblée le décide.

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

Annexe 2 : Résolution 1731 et Recommandation 1919 « Euro-Méditerranée : pour une stratégie du Conseil de l'Europe » (30 avril 2010), et réponse du Comité des Ministres (10 novembre 2010)

Résolution 1731 (2010) « Euro-Méditerranée : pour une stratégie du Conseil de l'Europe »

1. La région de la Méditerranée occupe une position stratégique dans le voisinage de l'Europe. Elle a des liens historiques, culturels, économiques et humains avec le continent européen. La paix et la stabilité dans cette région revêtent une importance cruciale pour l'Europe.

2. L'Assemblée parlementaire rappelle l'importance qu'elle attache au renforcement de la coopération et des échanges avec les pays de la Méditerranée, et se réfère, entre autres, à sa Résolution 1598 (2008) « Renforcer la coopération avec les pays du Maghreb », ainsi qu'à ses activités visant à contribuer au processus de paix au Proche-Orient. Elle rappelle également que les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe réunis lors du Sommet de Varsovie en mai 2005 se sont engagés à encourager un nouveau

dialogue interculturel et interreligieux avec les régions voisines — la rive sud de la Méditerranée, le Moyen-Orient et l'Asie centrale — fondé sur le respect des droits humains universels.

3. Dans ce contexte, l'Assemblée prend note avec satisfaction des progrès récemment accomplis par les divers organes, institutions et mécanismes dans le développement de la coopération du Conseil de l'Europe avec les États non membres de la région de la Méditerranée. Elle se félicite tout particulièrement de l'adhésion de plusieurs États non membres de cette région aux conventions et accords partiels du Conseil de l'Europe.

4. L'Assemblée note que l'Union européenne s'est engagée dans une politique visant à développer un partenariat avec les pays de la Méditerranée et à contribuer à la stabilité dans la région. Lancé en 1995 sous le nom de « processus de Barcelone », le partenariat euro-méditerranéen a été complété par la politique européenne de voisinage (2004) et il a été institutionnalisé par la création en 2008 de l'Union pour la Méditerranée, qui englobe l'ensemble des États membres de l'Union européenne et des pays riverains de la Méditerranée.

5. L'Assemblée réaffirme sa conviction que la paix et la stabilité dans la région de la Méditerranée ne peuvent être garanties à long terme que sur la base de la démocratie, du respect des droits de l'homme et de la prééminence du droit — comme cela a été démontré par l'évolution du processus européen, aussi bien au sein de l'Union européenne, qui est fondée sur ces principes, que dans le cadre du Conseil de l'Europe dont la mission statutaire est de promouvoir, de protéger et de développer ces valeurs et principes. L'Assemblée rappelle en même temps que le développement économique et social est aussi une exigence fondamentale.

6. Elle note que plusieurs pays de la Méditerranée proclament leur attachement à ces valeurs et principes, et manifestent leur intérêt à bénéficier de l'expérience et de l'expertise du Conseil de l'Europe en la matière. Cependant, ces domaines ne figurent pas parmi les priorités annoncées dans les activités multilatérales de l'Union pour la Méditerranée, même si la déclaration commune du Sommet de Paris pour la Méditerranée — document fondateur de l'Union pour la Méditerranée — fait référence à la démocratie. Par ailleurs, dans ses relations bilatérales avec certains États méditerranéens, l'Union européenne se réfère explicitement au Conseil de l'Europe.

7. L'Assemblée estime donc que le Conseil de l'Europe devrait approfondir la coopération bilatérale dans ses domaines d'activité avec les États méditerranéens qui le souhaitent. En même temps, il devrait s'engager dans le processus multilatéral de partenariat euro-méditerranéen et y apporter sa contribution. L'Assemblée souligne qu'il ne s'agit pas, pour le Conseil de l'Europe, de viser à concurrencer l'action de l'Union pour la Méditerranée en créant des structures parallèles, mais de la compléter en y introduisant la dimension relative à la démocratie, aux droits de l'homme et à la prééminence du droit, tout en y incluant la question transversale de l'égalité entre les sexes. L'Assemblée souligne aussi l'importance de la diplomatie parlementaire dans le Bassin méditerranéen et se félicite à cet égard de la coopération construc-

tive qu'elle a encouragée avec l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée (APM).

8. L'Assemblée appelle l'Union pour la Méditerranée à élargir son domaine d'activité pour y inclure la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de la prééminence du droit, et à y associer le Conseil de l'Europe. Elle appelle l'Union européenne et ses États membres, ainsi que les États membres du Conseil de l'Europe qui participent à l'Union pour la Méditerranée, à favoriser l'association du Conseil de l'Europe aux activités de celle-ci.

9. L'Assemblée réaffirme son intérêt et sa disponibilité pour contribuer au développement de la dimension parlementaire des relations euro-méditerranéennes. Dans ce contexte, elle rappelle sa décision d'instituer le nouveau statut de « partenaire pour la démocratie », qui est devenu opérationnel en janvier 2010, et encourage vivement les parlements nationaux des États non membres du Conseil de l'Europe participant à l'Union pour la Méditerranée à profiter des nouvelles possibilités de dialogue et de coopération qu'il ouvre. Elle propose notamment de continuer, en coopération avec le Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiales (Centre Nord-Sud), à promouvoir une égale participation des femmes et des hommes en politique, et à lutter contre la violence faite aux femmes.

10. L'Assemblée se félicite de l'implication de l'Union européenne dans l'action du Centre Nord-Sud, à travers le soutien politique et financier apporté par la Commission européenne et la participation de cette dernière et du Parlement européen dans le Conseil exécutif du Centre Nord-Sud. Elle rappelle sa proposition contenue dans sa Recommandation 1893 (2009) sur l'avenir du Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiales (« Centre Nord-Sud ») visant à doter le centre d'un nouveau statut, et invite l'Union européenne à envisager d'adhérer au centre en son propre nom.

11. L'Assemblée invite les États non membres du Conseil de l'Europe participant à l'Union pour la Méditerranée à profiter de l'expérience du Conseil de l'Europe et à faire appel à son expertise dans divers domaines, et en particulier :

11.1. à adhérer aux instruments juridiques du Conseil de l'Europe ouverts aux États non membres, en particulier à ceux qui relèvent des domaines de la démocratie, des droits de l'homme et de la prééminence du droit ;

11.2. à abolir, s'ils ne l'ont pas encore fait, la peine capitale ;

11.3. à adhérer, s'ils ne l'ont pas encore fait, aux accords partiels élargis du Conseil de l'Europe tels que le Centre Nord-Sud, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA) ;

11.4. à adhérer, s'ils ne l'ont pas encore fait, au réseau méditerranéen MedNET de coopération sur les drogues et les addictions ;

11.5. à promouvoir le dialogue et la coopération de leurs parlements avec l'Assemblée ;

11.6. à promouvoir la coopération des collectivités locales et régionales de leur pays avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ;

11.7. à établir des contacts entre les autorités compétentes de leur pays et le Conseil de l'Europe dans les domaines de la justice, du développement durable, de la culture, de l'éducation et de l'enseignement supérieur, de la jeunesse et des sports, de l'égalité entre les hommes et les femmes, et des droits de l'enfant ;

11.8. à étudier, notamment à travers le Centre Nord-Sud, et à utiliser, dans les activités de leurs instances nationales respectives, l'expérience des institutions veillant au respect des droits de l'homme (Cour européenne des droits de l'homme et Commissaire aux droits de l'homme), ainsi que des différents mécanismes indépendants de suivi créés dans le cadre du Conseil de l'Europe, tels que le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ou le Comité européen des Droits sociaux ;

11.9. à favoriser les contacts entre des représentants de la société civile et la Conférence des OING du Conseil de l'Europe.

12. L'Assemblée appelle les États membres qui ne sont pas encore membres du Centre Nord-Sud, ainsi que l'Union européenne, à y adhérer.

Recommandation 1919 (2010) « Euro-méditerranée : pour une stratégie du Conseil de l'Europe

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution 1731 (2010) « Euro-Méditerranée : pour une stratégie du Conseil de l'Europe ».

2. Elle rappelle l'importance qu'elle attache au renforcement de la coopération et des échanges avec les pays de la Méditerranée afin de promouvoir les principes et les valeurs de démocratie, de droits de l'homme et de prééminence du droit, et de contribuer ainsi à la paix, à la sécurité et à la stabilité de cette région.

3. Elle constate que l'Union européenne et tous ses États membres, ainsi que six autres États membres du Conseil de l'Europe (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Monaco, Monténégro et Turquie) font partie de l'Union pour la Méditerranée établie en juillet 2008 pour bâtir, avec les partenaires de la rive sud de la Méditerranée, un avenir de paix, de démocratie, de développement durable et de prospérité, fondé sur la compréhension humaine, sociale et culturelle.

4. Elle estime que le Conseil de l'Europe pourrait apporter une contribution utile au processus de partenariat euro-méditerranéen dans ses domaines de compétence.

5. Elle recommande donc au Comité des Ministres d'envisager, avec l'Union européenne, partenaire naturel du Conseil de l'Europe, la possibilité et les modalités pratiques d'une telle contribution.

6. Elle recommande aussi au Comité des Ministres d'envisager :

6.1. d'inviter l'Union européenne à adhérer au Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiales (Centre Nord-Sud) ;

6.2. de promouvoir, dans ses contacts avec des États du Bassin méditerranéen, l'adhésion aux instruments juridiques du Conseil de l'Europe ;

6.3. la possibilité d'ouvrir certaines conventions du Conseil de l'Europe, notamment la Convention culturelle européenne (STE n° 18), à la signature des États non membres du Conseil de l'Europe ;

6.4. l'opportunité d'inviter les États du Bassin méditerranéen à participer à certaines activités du Conseil de l'Europe qui pourraient présenter un intérêt commun.

Réponse du Comité des Ministres adoptée à la 1097^e réunion des Délégués des Ministres (10 novembre 2010)

1. Le Comité des Ministres a examiné avec attention la Recommandation 1919 (2010) de l'Assemblée parlementaire et l'a portée à l'attention des gouvernements des États membres. Il l'a également transmise au Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiales (Centre Nord-Sud) pour information et observations éventuelles.

2. Le Comité des Ministres rappelle sa réponse à la Recommandation 1753 (2006) de l'Assemblée parlementaire sur les « Relations extérieures du Conseil de l'Europe », adoptée le 18 janvier 2007 à la 984^e réunion des Délégués des Ministres, et notamment son paragraphe 2, dans lequel le Comité a souligné que « [s]il reconnaît l'importance des relations extérieures pour le Conseil de l'Europe, et de la contribution de l'Organisation à la promotion des valeurs universelles au-delà de l'Europe, [il] est cependant convaincu qu'il faut donner la priorité à la dimension européenne de la mission de l'Organisation ».

3. Dans le même temps, le Comité des Ministres rappelle que des projets sont déjà mis en œuvre en collaboration avec l'Union européenne afin de développer les contacts et la coopération avec les pays du bassin méditerranéen, en particulier dans le cadre de programmes conjoints avec la Commission européenne. D'autres projets visant à mener des actions communes sont également en préparation.

4. Le Comité des Ministres est bien conscient qu'une coopération positive s'est établie entre le Centre Nord-Sud et l'Union européenne. Il rappelle que la Commission européenne et le Parlement européen sont déjà membres du Conseil exécutif du Centre Nord-Sud. La possibilité de voir le Comité des régions devenir également membre du Conseil exécutif sera étudiée dans le cadre des discussions qui auront lieu prochainement au sein du Comité des Ministres sur une éventuelle révision de la résolution statutaire du Centre Nord-Sud.

5. Le Comité des Ministres reconnaît l'importance de promouvoir l'adhésion des États du bassin méditerranéen qui partagent les valeurs du Conseil de l'Europe aux instruments juridiques pertinents de l'Organisation, afin d'en étendre la portée. A cet égard, le Comité rappelle sa réponse à la

Recommandation 1825 (2008) de l'Assemblée parlementaire « Renforcer la coopération avec les pays du Maghreb », adoptée le 21 janvier 2009, dans laquelle il a affirmé que « [l']engagement juridique des États non membres au titre des traités du Conseil de l'Europe favorise une interaction fructueuse entre les États tiers et les États membres, et devrait ouvrir progressivement la voie à un élargissement du champ de coopération ».

6. Les traités du Conseil de l'Europe sont, dans leur grande majorité, ouverts aux États non membres du Conseil de l'Europe, y compris les États méditerranéens. Toutefois, certaines conventions, comme la Convention culturelle européenne (STE n° 18), ne sont ouvertes qu'aux États non membres européens. Un réexamen général des conventions du Conseil de l'Europe est en cours dans le cadre de la réforme du Conseil de l'Europe engagée par le Secrétaire Général et soutenue unanimement par le Comité des Ministres. L'ouverture des conventions aux États non membres non européens est dûment examinée dans ce contexte.

7. Enfin, le Comité des Ministres rappelle que des pays du bassin méditerranéen participent à certaines activités du Conseil de l'Europe, par exemple dans le cadre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), du Groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite de stupéfiants (Groupe Pompidou) et de l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA).

Annexe 3 : Propositions du Secrétaire Général pour une politique de voisinage du Conseil de l'Europe et déclaration du Président du Comité des Ministres à l'issue du débat thématique du 2 mars 2011

UNE POLITIQUE DE VOISINAGE POUR LE CONSEIL DE L'EUROPE ?

L'Europe est, et restera, le champ d'action principal du Conseil de l'Europe, comme l'indique clairement son statut ainsi que les attentes et priorités politiques de ses États membres. Sa mission européenne ne l'a, cependant, pas empêché de conclure des accords juridiques et politiques de grande portée avec un certain nombre de pays non-européens. Il s'agit de pays jouissant du statut d'observateur mais aussi d'États dont les liens avec l'Organisation sont fondés sur leur adhésion à plusieurs de ses conventions ou accords partiels.

Par le passé, ces relations se sont développées le plus souvent ponctuellement, sans orientations, critères ou stratégie d'ensemble. Dans le monde interdépendant d'aujourd'hui, le Conseil de l'Europe ne peut plus mener à bien sa mission fondamentale qui est de promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit sans prendre davantage en considération ce qui se passe à l'extérieur de l'Europe et notamment dans notre voisinage immé-

diat, à savoir les pays du pourtour méridional de la Méditerranée, du Proche et du Moyen-Orient mais aussi d'Asie Centrale.

La situation aux frontières de l'Europe a des conséquences directes sur la situation en Europe, parmi lesquelles citons, entre autres, les flux migratoires d'une rive à l'autre de la Méditerranée. La profondeur de notre sécurité profonde dépend également de son ampleur. Un Conseil de l'Europe exclusivement centré sur les pays de sa zone ne peut plus mener à bien sa tâche. C'est pourquoi l'élaboration d'une politique de voisinage est l'une des priorités que je propose de fixer pour la prochaine décennie. Les développements récents et continus qui se produisent dans les régions voisines donnent, en outre, un caractère d'urgence à notre réflexion.

Vu les événements, j'insiste donc sur la nécessité d'élaborer une politique de voisinage du Conseil de l'Europe. Nos relations avec nos voisins ne peuvent plus se borner à des manifestations d'intérêt aléatoires ou à des priorités étroitement définies dans un domaine d'action bien circonscrit du Conseil de l'Europe. Elles doivent, au contraire, s'inscrire dans une stratégie cohérente s'appuyant sur des instruments, des modalités, des critères et des orientations clairs. Cette stratégie doit être établie par les États membres. Je voudrais, pour ma part, faire les remarques suivantes :

La stratégie doit être réaliste. Nous devons définir ce que nous voulons faire en fonction de ce que nous pouvons faire. Nous avons des contraintes financières mais aussi d'une autre nature. S'agissant des moyens financiers, il est manifeste que toute activité devra être financée par des ressources extra-budgétaires. Il est encourageant de constater que l'Union européenne se montre très désireuse d'œuvrer dans la région en collaboration avec le Conseil de l'Europe et qu'elle est prête à fournir les fonds nécessaires mais nous ne devons pas oublier que même les activités financées par l'Union européenne exigent de recourir à un budget du Conseil de l'Europe qui suffit déjà à peine à faire face aux besoins, ce qui fixe des limites objectives à ce que nous pouvons réellement accomplir. Nous devons aussi être réalistes quant aux moyens juridiques et administratifs de coopérer avec le Conseil de l'Europe dont disposent les pays de la région. Dans la plupart d'entre eux, il faudra nécessairement mettre l'accent sur le développement des compétences qui pourra, à terme, déboucher sur des formes de coopération plus étroites, grâce, notamment, à l'adhésion à des conventions appropriées du Conseil de l'Europe.

Il découle aussi de ces remarques que notre stratégie doit être ciblée et adaptée. Nous ne pourrions pas tout faire et nous devons donc nous concentrer sur les secteurs où les besoins sont les plus pressants, où nous pouvons manifestement apporter une valeur ajoutée, des secteurs qui sont aussi très directement liés aux travaux de l'Organisation au sein même de l'Europe. Le domaine de la bonne gouvernance et son insistance sur l'état de droit et le fonctionnement des institutions démocratiques constitue une priorité qui semble aller de soi. Notre coopération doit être souhaitée, ce qui veut dire qu'elle doit correspondre non seulement à un besoin qui existe réellement mais aussi à l'existence d'un intérêt clairement exprimé et à l'engagement

concret des pays bénéficiaires. Ce ne sera pas toujours simple. Tant dans les pays qui ont renversé leur gouvernement que dans ceux où les dirigeants s'efforcent de ne pas en arriver là en entreprenant des réformes, l'image et le rôle de l'Europe représentent une question complexe et délicate.

Notre stratégie doit être à la fois souple et cohérente ; souple parce que la situation dans le bassin méditerranéen est très différente de la situation en Asie centrale mais aussi parce qu'il y a des différences très marquées au sein même des deux régions. Les troubles et les développements politiques en cours dans certains pays rendent la situation encore plus mouvante. Nous devons élaborer des propositions d'action sur mesure pour chaque pays bénéficiaire. Toutefois, ces démarches au cas par cas devront s'inscrire dans le cadre d'une stratégie générale et des objectifs que nous nous fixerons par rapport aux résultats que nous voulons obtenir à terme grâce à notre politique de voisinage.

Notre coopération devra aussi être cohérente sur le plan de nos valeurs et de nos normes. Il est encourageant de constater que les manifestants de Tunisie, d'Égypte et d'ailleurs exigent le respect des valeurs universelles que sont les droits de l'homme, la dignité humaine et les libertés fondamentales mais il nous faudra trouver des moyens de nous assurer que ces valeurs se retrouvent bien dans toute future coopération. Comme nous ne sommes pas dans une logique d'adhésion, contrairement à ce que nous avons connu au cours des deux dernières décennies où le Conseil de l'Europe s'est élargi, ce ne sera pas toujours facile. L'une des possibilités est de définir des critères en liaison avec un statut que ces pays demanderont eux-mêmes. Le Partenariat pour la démocratie de l'Assemblée est un choix qui semble aller de soi ; l'Union européenne partage, du reste, cet avis. Le seul inconvénient, c'est que ce Partenariat n'engage que les parlements, aussi pourrions-nous éventuellement continuer à réfléchir aux moyens d'établir des critères pour les autorités gouvernementales.

Enfin, notre stratégie devra être coopérative, c'est-à-dire fondée sur une concertation et une coopération étroites avec tous les partenaires internationaux concernés, notamment l'Union européenne mais aussi les Nations Unies et d'autres organisations. Ici encore, il nous faut être réaliste. Nous n'aurons pas le premier rôle mais grâce à une réflexion stratégique, une utilisation intelligente de nos atouts et une coopération étroite avec nos partenaires, nous pouvons apporter une contribution importante, tant dans l'intérêt de nos voisins que dans notre propre intérêt.

Le Comité des Ministres débat de la situation dans la partie sud de la Méditerranée et au Moyen-Orient — Déclaration du Président

[03/03/2011] Les développements politiques récents dans la partie sud de la Méditerranée et au Moyen-Orient montrent une nouvelle fois que les valeurs de base du Conseil de l'Europe sont universelles. Partout, les peuples aspirent à une gouvernance démocratique et transparente, au respect des droits de l'homme et à faire prévaloir l'état de droit. Le cœur des activités du Conseil de l'Europe est et restera centré géographiquement sur l'Europe.

Mais dans le monde d'aujourd'hui, c'est en apportant une plus grande attention au voisinage immédiat de l'Europe que la mission du Conseil de l'Europe peut être remplie au mieux. Car la situation dans les pays proches de l'Europe a des conséquences directes pour notre continent.

Au regard de ces considérations, le Conseil de l'Europe cherchera à développer une stratégie cohérente en matière de politique de voisinage, en identifiant les modalités, les critères et les objectifs politiques qui doivent la guider. Au vu des moyens dont dispose notre Organisation, une telle stratégie doit être ciblée et menée en coopération avec les voisins de l'Europe ainsi qu'avec les partenaires internationaux pertinents.