



TROIS VOISINS DU PARTENARIAT ORIENTAL: UKRAINE, MOLDAVIE ET BIÉLORUSSIE

La politique de partenariat oriental de l'Union, établie en 2009, concerne six États qui ont fait partie de l'Union soviétique: l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Ce partenariat a été institué pour soutenir les efforts des pays concernés en matière de réformes politiques, sociales et économiques, en vue de renforcer la démocratisation et la bonne gouvernance, la sécurité énergétique, la protection de l'environnement et le développement économique et social. Tous les pays du partenariat oriental à l'exception de la Biélorussie sont membres de l'Assemblée parlementaire Euronest.

UKRAINE

Les événements dramatiques qui secouent l'Ukraine depuis novembre 2013 ont commencé par une manifestation pro-européenne en réaction à la décision du président d'alors, Viktor Ianoukovitch, de ne pas signer l'accord d'association avec l'Union européenne, qui avait été paraphé dès mars 2012. Ces événements ont en fin de compte abouti à un changement de gouvernement et à des élections législatives en octobre 2014, qui ont porté au pouvoir des partis réformistes pro-européens.

À la suite du mouvement Euromaidan, la Russie a annexé illégalement la Crimée en mars 2014, et la partie orientale de l'Ukraine a sombré dans un conflit séparatiste alimenté par des séparatistes soutenus par la Russie. Selon les Nations unies, plus de 12 000 personnes ont trouvé la mort en Ukraine depuis le début du conflit^[1]. Ce bilan inclut les 298 passagers du vol MH17 de la Malaysian Airlines qui s'est écrasé le 17 juillet 2014 dans une zone contrôlée par les séparatistes.

En dépit des accords de Minsk conclus en 2015 et de la mise en place de formats de négociation comme le groupe de contact trilatéral (OSCE, Russie et Ukraine) et le format Normandie (Russie, Ukraine, Allemagne et France), des flambées de violence sporadiques remettent en question le caractère durable de la trêve. L'Union européenne a lié les sanctions économiques qu'elle a imposées à la Russie au respect intégral par Moscou des accords de Minsk. Les sanctions sont demeurées en place depuis lors.

Le 11 juin 2017, un régime d'exemption de visas pour les séjours d'une durée maximale de 90 jours dans l'Union européenne a été mis en place pour les citoyens ukrainiens, étant donné que l'Ukraine a atteint les valeurs de référence du plan d'action pour la

[1] <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraine16Nov2018-15Feb2019.pdf>



libéralisation du régime des visas. Ce régime de déplacement sans obligation de visa pour les séjours courts vise à faciliter les contacts entre les citoyens et à renforcer les liens commerciaux, sociaux et culturels qui unissent l'Union et l'Ukraine^[2].

L'accord d'association est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2017, après avoir été appliqué provisoirement et partiellement depuis le 1^{er} novembre 2014. L'une de ses pierres angulaires, la zone de libre-échange approfondi et complet, est devenue pleinement opérationnelle le 1^{er} janvier 2016.

L'accord d'association offre de nouveaux débouchés économiques tant à l'Union qu'à l'Ukraine et a permis à l'Union de conforter sa position de premier partenaire économique de l'Ukraine. Au cours des huit premiers mois de 2017, les exportations ukrainiennes dans l'Union et les importations depuis l'Union vers l'Ukraine ont toutes deux augmenté de près de 27 % par rapport à la même période de l'année précédente^[3].

À l'issue des élections présidentielles d'avril 2019, le président sortant Porochenko a été battu par Volodymyr Oleksandrovych Zelensky, nouveau venu sur la scène politique. Les prochaines élections législatives devraient avoir lieu en octobre 2019.

Outre son soutien politique, l'Union s'est également engagée à accorder une enveloppe d'aide d'un montant de 12,8 milliards d'euros afin de soutenir le processus de réforme en Ukraine, dont 2,81 milliards ont déjà été versés dans le cadre d'une assistance macrofinancière. Conformément à un calendrier défini conjointement, l'Union suit de près les progrès accomplis dans plusieurs domaines prioritaires: la lutte contre la corruption, la réforme du système judiciaire, les réformes constitutionnelles et électorales, l'amélioration du climat des affaires, l'efficacité énergétique et la réforme de l'administration publique. Le troisième et dernier versement de 600 millions d'euros au titre de l'assistance macrofinancière a été annulé le 18 janvier 2018 en raison du non-respect par l'Ukraine des conditions fixées. La Commission a ensuite proposé un nouveau programme d'AMF, d'un montant d'1 milliard d'euros, en mars 2018, qui a été approuvé par le Parlement européen en juin 2018 et par le Conseil en juillet 2018^[4].

Pendant l'automne 2014, la Commission a créé un [groupe spécifique de soutien à l'Ukraine](#), qui comprend des experts issus des institutions de l'Union et des États membres, lesquels jouent un rôle de coordinateurs et de conseil aux autorités ukrainiennes dans les principaux secteurs devant être réformés.

Déployée en Ukraine en décembre 2014, la [mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine \(UEAM Ukraine\)](#) coordonne l'aide internationale au secteur de la sécurité civile et, outre ses activités opérationnelles, prodigue un conseil stratégique, y compris des formations, aux autorités ukrainiennes sur la façon de développer des services de sécurité durables, responsables et efficaces permettant de renforcer l'état de droit.

[2]https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/4081/eu-ukraine-relations-factsheet_en

[3]https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/4081/eu-ukraine-relations-factsheet_en

[4]http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6600_fr.htm



A. Position du Parlement européen

Depuis le début de la législature actuelle en juillet 2014, le Parlement a adopté dix-neuf résolutions concernant l'Ukraine. La plus récente, relative à la mise en œuvre de l'accord d'association UE-Ukraine, a été adoptée le 12 décembre 2018. Le Parlement européen a adopté une résolution sur la situation dans la mer d'Azov le 25 octobre 2018. En 2018, le Parlement a également décerné le prix Sakharov pour la liberté de l'esprit au cinéaste ukrainien Oleg Sentsov, condamné à 20 ans de prison en Russie pour avoir protesté contre l'occupation illégale de la Crimée par la Russie.

B. Coopération interparlementaire

Sous l'égide d'Elmar Brok, député chef de file pour les activités de soutien à la démocratie en Ukraine, le Parlement met également en œuvre un vaste programme de renforcement des capacités au bénéfice du Parlement ukrainien (Verkhovna Rada). Ses efforts s'inspirent des recommandations formulées dans le cadre de la mission d'évaluation des besoins menée par l'ancien président du Parlement européen, Pat Cox, entre septembre 2016 et février 2017.

Le Parlement est également chargé d'orienter un processus de médiation, à savoir le dialogue Jean Monnet, qui réunit le président du Parlement ukrainien et les dirigeants des factions politiques afin de suivre la mise en œuvre de ces recommandations.

Les cadres juridiques sur lesquels se fondent le soutien et le renforcement des capacités apportés par le Parlement sont le protocole d'accord, signé avec le Parlement ukrainien le 3 juillet 2015, et l'accord de coopération administrative, signé par les secrétaires généraux des deux assemblées en mars 2016.

La neuvième réunion de la commission parlementaire d'association UE-Ukraine s'est tenue les 13 et 14 mars 2019 à Strasbourg. Dans la déclaration et les recommandations finales, la commission réaffirme son soutien entier à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières reconnues sur le plan international. Elle fait part de ses plus vives préoccupations quant à l'aggravation continue de la situation en matière de sécurité dans le Donbass et condamne les agissements de la Russie en mer d'Azov dans la mesure où elles constituent une violation du droit maritime international et des engagements internationaux de la Russie. Elle salue les efforts de réforme consentis depuis 2014 en dépit de conditions très défavorables, et se félicite en particulier des progrès accomplis dans des domaines tels que l'énergie, la santé, l'administration publique, les retraites, l'éducation, la décentralisation, les marchés publics, la défense et la sécurité, les secteurs bancaire et financier ainsi que le droit et la gouvernance des entreprises. Elle rappelle par ailleurs qu'une lutte efficace contre la corruption sera déterminante pour le succès de l'ensemble du processus de réforme et pour la réalisation de la réforme de la justice^[5].

C. Observation des élections

Le Parlement européen s'est montré très actif dans l'observation des élections en Ukraine et a envoyé trois missions d'observation en 2014-2015: pour les élections

[5] <http://www.europarl.europa.eu/delegations/fr/d-ua/activities/inter-parliamentary>



présidentielles du 25 mai 2014, pour les élections législatives du 26 octobre 2014 et pour les élections locales du 25 octobre 2015.

Les élections à la Douma d'État de Russie se sont déroulées sur le territoire de la Crimée le 18 septembre 2016, mais elles n'ont pas été observées par le Bureau des institutions démocratiques et des Droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH de l'OSCE). Le 18 mars 2018, les élections présidentielles russes ont également été organisées en Crimée, ce qui a entraîné une ferme condamnation et l'adoption de nouvelles sanctions par l'Union européenne^[6]. Le 11 novembre 2018, des «élections présidentielles et législatives» ont été organisées dans les régions de l'Est ukrainien. L'Union européenne n'a pas reconnu ces élections, les considérant illégales et jugeant qu'elles allaient à l'encontre de la lettre et de l'esprit des accords de Minsk. Le Parlement européen a envoyé une mission d'observation à l'occasion des élections présidentielles de mars/avril 2019. Selon le BIDDH, les libertés fondamentales ont été respectées dans l'ensemble et les candidats ont pu mener leur campagne librement. L'organisation du scrutin était correcte, transparente et efficace. Toutefois, certaines irrégularités ainsi que de nombreuses indications d'abus de ressources publiques et d'achat de votes ont entaché la crédibilité du processus.

MOLDAVIE

Le 27 juin 2014, l'Union européenne et la Moldavie ont signé un accord d'association prévoyant un accord de libre-échange approfondi et complet, qui est appliqué à titre provisoire depuis juillet 2016. Cet accord d'association resserre les liens politiques et économiques entre la Moldavie et l'Union. Il contient un plan de réforme dans des domaines indispensables à une bonne gouvernance et au développement économique, et renforce la coopération dans divers secteurs. En signant cet accord, la Moldavie s'est engagée à réformer ses politiques nationales en se fondant sur le droit et la pratique de l'Union. La feuille de route pour la mise en œuvre de l'accord d'association est définie dans la version révisée du programme d'association 2017-2019, adoptée en août 2017, qui contient 13 priorités essentielles. Afin de mener à terme ce programme ambitieux, le pays bénéficie d'un soutien considérable de la part de l'Union.

En avril 2014, la Moldavie est devenue le premier pays du partenariat oriental à bénéficier d'un régime d'exemption de visa. L'aide de l'Union a été temporairement suspendue à la suite d'un scandale de fraude bancaire en 2014. Cependant, après qu'un accord a été conclu à la fin de l'année 2016 sur un programme entre la Moldavie et le Fonds monétaire international (FMI), dont l'objectif principal consistait notamment à stabiliser le secteur bancaire moldave, l'Union européenne a repris ses versements d'appui budgétaire. L'aide bilatérale de l'instrument européen de voisinage à la Moldavie au titre de l'instrument européen de voisinage (IEV) se situait entre 335 millions d'euros et 410 millions d'euros au cours de la période 2014-2017. Le nouveau programme multiannuel de l'Union pour 2017-2020 (entre 284 et 348 millions d'euros) a été adopté en septembre 2017 et se concentre sur les secteurs stratégiques

[6] <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/05/14/ukraine-eu-adds-five-persons-involved-in-the-organisation-of-russian-presidential-elections-in-illegally-annexed-crimea-and-sevastopol-to-sanctions-list/>



suivants: développement économique et débouchés commerciaux; renforcement des institutions et bonne gouvernance, notamment l'état de droit et la sécurité; connectivité, efficacité énergétique, environnement et changement climatique; et mobilité et les contacts interpersonnels.

Les élections législatives moldaves de 2014 ont entraîné la formation d'une coalition de libéraux et de démocrates, bien que le parti socialiste pro-russe soit arrivé en tête. Le gouvernement a toutefois été remanié à plusieurs reprises et les affiliations des partis au Parlement ont évolué de façon spectaculaire, provoquant de profondes modifications du paysage politique et mettant en évidence l'instabilité politique du pays. Le candidat pro-russe du parti socialiste, Igor Dodon, a remporté les élections présidentielles à l'automne 2016.

La coalition au pouvoir a adopté une nouvelle loi électorale en juillet 2017, passant d'un système proportionnel à un système mixte, avec cinquante-et-un députés élus dans des circonscriptions uninominales et cinquante députés élus au scrutin proportionnel, en dépit des avis défavorables de la Commission de Venise, du BIDDH de l'OSCE et de plusieurs dirigeants de l'Union. Les élections législatives de février 2019 ont à nouveau été remportées par le parti socialiste (35 sièges), suivi par le parti démocratique (30 sièges), le bloc ACUM (26 sièges) et le parti Șou (7 sièges). ACUM représente les électeurs qui ne veulent pas soutenir les socialistes, mais qui ne sont pas satisfaits du bilan du Parti démocratique après ces cinq dernières années, marquées par la manipulation politique et la corruption.

La question de la région séparatiste de Transnistrie, qui a unilatéralement déclaré son indépendance, demeure un défi majeur pour la Moldavie. L'Union participe en tant qu'observateur au processus de négociation au format «5+2» de règlement du conflit transnistrien, et elle reste favorable à un règlement global et pacifique, fondé sur la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Moldavie avec un statut spécifique pour la Transnistrie.

En outre, les tensions politiques entre Chisinau et Comrat, capitale de la Gagaouzie, ressurgissent de temps à autre en raison du statut particulier de la Gagaouzie.

A. Position du Parlement européen

Le 4 juillet 2017, le Parlement européen a adopté sa [position](#) sur la proposition de la Commission d'octroyer un maximum de cent millions d'euros au titre de l'assistance macrofinancière (AMF) à la Moldavie. Le Parlement a insisté sur la nécessité de consacrer cette assistance macrofinancière au soutien du développement économique et social du pays, et rappelé que son octroi serait subordonné au respect de mécanismes démocratiques effectifs, dont le pluralisme parlementaire et l'état de droit. En juillet 2018, la première tranche de l'AMF a été gelée après l'invalidation des élections locales dans la capitale, Chisinau, remportées par M. Nastase, candidat de l'opposition.

B. Coopération interparlementaire

Les relations entre l'Union européenne et la Moldavie ont été officialisées en 2014 avec la signature de l'accord d'association. Le Conseil d'association UE-Moldavie s'est réuni pour la première fois le 16 mars 2015, et la sixième réunion de la commission



parlementaire d'association UE-Moldavie a eu lieu à Chisinau, en avril 2018^[7]. Dans la déclaration finale et le document de recommandations, la commission encourage les institutions moldaves à travailler de concert et à concentrer leurs efforts sur les réformes tangibles destinées à améliorer de manière concrète le quotidien des citoyens moldaves, notamment en améliorant la prospérité et en renforçant l'état de droit, et souligne la nécessité de continuer à mettre l'accent sur la mise en œuvre de l'accord d'association et de l'accord de libre-échange approfondi et complet. La commission souligne le rôle important joué par la société civile dans la surveillance de la mise en œuvre de l'accord d'association. Elle rappelle aussi combien il est important de garantir le pluralisme des médias, notamment la diversité des chaînes de télévision, ainsi que la protection des médias indépendants et de la liberté d'expression. Enfin, elle porte une attention particulière à la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux, ainsi qu'à la nécessité d'instaurer un système judiciaire impartial et fonctionnel, en encourageant les autorités à faire en sorte que la nouvelle stratégie juridique pour 2018-2020 remédie aux lacunes existantes.

C. Observation des élections

Le Parlement a été invité à observer toutes les élections législatives récentes en Moldavie. La délégation du Parlement européen a également observé les élections présidentielles de 2016. La délégation du Parlement a salué le travail de la commission électorale centrale et le nombre élevé de femmes candidates, tout en condamnant l'abus des ressources administratives, le manque de transparence du financement de la campagne et le déséquilibre de la couverture médiatique. En février 2019, le Parlement a observé les élections législatives moldaves et a déclaré que le vote s'était déroulé sans incidents majeurs et qu'il avait été bien géré dans l'ensemble. Toutefois, des inquiétudes persistaient quant aux signalements d'achat de voix en faveur d'un certain parti dans le cadre d'un mouvement organisé d'électeurs transportés en bus en Transnistrie. Le rapport préliminaire du BIDDH a relevé que la campagne avait été entachée par des allégations de pressions sur certains employés du secteur public, de fortes suspicions d'achats de voix et des abus de ressources publiques. La délégation de l'APCE a déclaré que le nouveau système électoral confirmait les principales préoccupations exprimées par la Commission de Venise, à savoir l'absence de mécanismes efficaces pour prévenir l'influence injustifiée de la part de riches hommes d'affaire, alliée à la surveillance lacunaire du financement des partis et des candidats et à l'inadéquation des sanctions.

BIÉLORUSSIE

Au cours des dernières décennies, les relations de l'Union avec la Biélorussie ont parfois été difficiles à cause des violations constantes des Droits de l'homme et des droits civils dans le pays. Cependant, depuis 2015, la Biélorussie s'est montrée plus ouverte à l'égard de l'Union et du partenariat oriental. Ses relations avec les pays occidentaux se sont améliorées avant la tenue des élections présidentielles d'octobre 2015 et elle a joué un rôle important en accueillant les pourparlers concernant la crise en Ukraine pour lesquels l'Union remplissait l'office de médiatrice. En réaction,

[7] http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/141500/1150543-5_VE.pdf



l'Union s'est engagée à mener une politique de «dialogue critique» à l'égard de la Biélorussie, comme le Conseil l'a souligné dans ses [conclusions](#) du 15 février 2016.

Si l'Union condamne les violations des Droits de l'homme bien documentées de la Biélorussie, elle reste néanmoins ouverte à un approfondissement de l'engagement de l'Union et de la coopération sectorielle, pour autant que la relation se fonde sur des valeurs communes. L'Union continuera à orienter sa politique à l'égard de la Biélorussie en fonction des mesures que celle-ci prendra en vue de respecter les libertés fondamentales universelles, l'état de droit et les Droits de l'homme, notamment en ce qui concerne la peine de mort, dans les années à venir.

Le 25 février 2016, le Conseil a décidé de ne pas proroger les mesures restrictives en ce qui concerne 170 personnes et trois entreprises dont l'inscription sur la liste avait déjà été suspendue. Il a en revanche prolongé les autres mesures préexistantes, notamment l'embargo sur les armes, le gel des avoirs et l'interdiction de voyager institués à l'encontre de quatre personnes impliquées dans les disparitions non élucidées de deux personnalités politiques de l'opposition, d'un homme d'affaires et d'un journaliste. Le Conseil proroge les mesures restrictives existantes jusqu'au 28 février 2020^[8].

Le dialogue sur les Droits de l'homme entre l'Union et la Biélorussie a repris en 2016 et le dernier cycle en date a eu lieu en juillet 2017. Afin d'offrir une enceinte de dialogue politique au niveau des hauts responsables, le groupe de coordination UE-Biélorussie a été mis sur pied en 2016. Il a pour principal objectif d'orienter la coopération entre l'Union et la Biélorussie et de superviser le futur développement des relations. La cinquième réunion du groupe de coordination UE-Biélorussie a eu lieu en avril 2018: L'Union a rappelé la nécessité d'une réforme globale du droit électoral et son opposition à la peine de mort^[9].

La Biélorussie participe activement aux cadres binationaux et multilatéraux du partenariat oriental. Les négociations sur un partenariat pour la mobilité se sont conclues en 2017 et des négociations en vue d'accords de facilitation des visas et de réadmission sont en cours. Les deux parties concluent actuellement des pourparlers sur les priorités du partenariat, avec à la clef le premier document à être signé entre la Biélorussie et l'Union.

En dépit de progrès incontestables, la situation reste préoccupante pour ce qui est des Droits de l'homme. Une vague de manifestations, qui s'est répandue à travers la Biélorussie en février et en mars 2017, a marqué un autre tournant dans les relations bilatérales. L'Union a condamné énergiquement la répression des manifestations pacifiques. Par ailleurs, avec l'exécution de deux prisonniers en octobre 2017 et de quatre autres en mai 2018, la Biélorussie reste le seul pays du continent européen à conserver la peine capitale. Les débats sur un moratoire de la peine de mort, en vue de sa possible abolition, sont régulièrement évoqués mais doivent encore prendre forme.

[8]<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/02/25/belarus-eu-prolongs-arms-embargo-and-sanctions-against-4-individuals-for-one-year/>

[9]https://eeas.europa.eu/delegations/belarus_en/43689/EU-Belarus%20Coordination%20Group%20met%20for%20the%20fifth%20time



A. Position du Parlement européen

Le Parlement européen a adopté un certain nombre de résolutions critiquant la Biélorussie pour la détention de prisonniers politiques, les contraintes qu'elle exerce sur la liberté des médias et la société civile, son manque de respect des Droits de l'homme, notamment en conservant la peine de mort, et les élections législatives entachées d'erreurs. Le 6 avril 2017, le Parlement a adopté une [résolution d'urgence sur la situation en Biélorussie](#) condamnant la répression des manifestations pacifiques en février et en mars 2017 à travers le pays. Plus récemment, dans sa résolution du 19 avril 2018, le Parlement se déclare en faveur de la démarche de dialogue critique de l'Union avec la Biélorussie, pour autant qu'elle soit subordonnée à des mesures concrètes sur la voie de la démocratisation et au respect total des libertés fondamentales et des Droits de l'homme. Plus particulièrement, il appelle la Biélorussie à s'associer à un moratoire mondial sur la peine de mort, ce qui constituerait un premier pas vers son abolition définitive. Dans sa résolution du 4 octobre 2018, le Parlement a de nouveau condamné le harcèlement et l'emprisonnement de journalistes et de médias indépendants et a réitéré son appel en faveur du renforcement et du respect des principes démocratiques, de l'état de droit, des Droits de l'homme et des libertés fondamentales.

B. Coopération interparlementaire

Le Parlement européen ne reconnaît pas l'Assemblée nationale biélorusse, en raison de la manière dont les élections sont organisées dans le pays. Par conséquent, il n'entretient pas de relations bilatérales avec cette Assemblée. En revanche, la délégation du Parlement pour les relations avec la Biélorussie rencontre régulièrement les membres de l'opposition biélorusse et de la société civile pour débattre de la situation politique et économique du pays. Le respect des normes de l'OSCE en matière d'élections est une condition préalable de l'admission de la Biélorussie à l'Assemblée parlementaire Euronest (ce qui signifie que les députés biélorusses ne siégeront pas à l'Assemblée parlementaire Euronest ni à ses différents organes tant que les normes démocratiques relatives aux élections législatives ne seront pas atteintes). Les délégations du Parlement européen se sont néanmoins rendues en Biélorussie à plusieurs reprises, par exemple en juin 2015, en juillet 2017 et en octobre 2018.

C. Observation des élections

La Biélorussie n'a pas invité le Parlement à observer le déroulement des élections depuis 2001. Les dernières élections législatives ont eu lieu le 11 septembre 2016 et ont fait l'objet de missions d'observation de l'OSCE/BIDDH et de l'APCE.

Mario Damen
04/2019

