



AS/Mon/Inf(2015)14rev

5 octobre 2015

fmondocinf14rev_2015

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)

La procédure de suivi de l'Assemblée parlementaire

I. Historique

L'Assemblée parlementaire a été incontestablement le précurseur en matière de suivi des obligations et engagements pris par les Etats membres lors de leur adhésion à l'Organisation. Dès 1993, dans sa Directive n° 488, l'Assemblée parlementaire chargeait sa commission des questions politiques et sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme « *de veiller de près au respect des engagements pris par les autorités des nouveaux Etats membres et de faire rapport à intervalles de six mois au Bureau jusqu'à ce que tous les engagements aient été respectés* ». En outre, sa Directive n° 485 (1993) chargeait la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de « *lui faire rapport, lorsque des problèmes se présentent, sur la situation des droits de l'homme dans les Etats membres, y compris la mise en application des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme* ».

Dans sa Résolution 1031 (1994), l'Assemblée parlementaire considérait « *que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe [étaient] tenus de respecter les obligations qu'ils ont souscrites aux termes du Statut, de la Convention européenne des droits de l'homme et de toutes les autres conventions auxquelles ils sont Parties. Outre ces obligations, les autorités de certains Etats, devenus membres après l'adoption en mai 1989 de la Résolution 917 (1989) relative à un statut d'invité spécial auprès de l'Assemblée parlementaire, ont pris en toute liberté, au cours de l'examen par l'Assemblée de leur demande d'adhésion, des engagements particuliers sur des points concernant les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe. Les principaux engagements sont expressément mentionnés dans les avis correspondants, adoptés par l'Assemblée* ». Dans la même résolution, l'Assemblée avertissait que « *tout manquement aux engagements librement consentis, s'il perdure, aura des conséquences [...]. A cette fin, l'Assemblée pourra utiliser les dispositions pertinentes du Statut du Conseil de l'Europe et de son propre Règlement* ».

L'Assemblée a depuis lors élargi et renforcé sa procédure de suivi. En avril 1995, par sa Directive n° 508 (1995)¹ relative au respect des obligations et engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée a chargé sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme (pour rapport) et sa commission des questions politiques (pour avis) de continuer à veiller au respect des obligations et engagements dans tous les Etats membres et de lui faire directement rapport².

La procédure prévue par la Directive n° 508 (1995) a été remplacée depuis le 25 avril 1997 par un nouveau mécanisme de suivi mis en œuvre par la commission de l'Assemblée pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (dite commission de suivi), créée à cette occasion. Cette procédure a été instituée par la Résolution 1115 (1997) adoptée par l'Assemblée le 29 janvier 1997 et modifiée ensuite par les Résolutions 1431 (2005), 1515 (2006), 1698 (2009), 1710 (2010), 1936 (2013) et 2018 (2014).

¹ Texte adopté par l'Assemblée le 26 avril 1995. Cette Directive a remplacé la Directive n° 488 (1993) et la Résolution 1031 (1994).

² C'est conformément à la Directive 508 (1995) que l'Assemblée a, en 1997, clos la procédure de suivi concernant l'Estonie (voir Résolution 1117 et Recommandation 1313) et la Roumanie (voir Résolution 1123 et Recommandation 1326).

II. Fonctionnement

Procédure de suivi pour les nouveaux Etats membres

« La commission de suivi est chargée de veiller au respect des obligations contractées par les Etats membres aux termes du Statut du Conseil de l'Europe, de la Convention européenne des droits de l'homme et de toutes les autres conventions de l'Organisation auxquelles ils sont parties, ainsi qu'au respect des engagements pris par les autorités des Etats membres lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe » (paragraphe 5 de la Résolution 1115 (1997) telle que modifiée par les Résolutions 1431 (2005), 1515 (2006), 1698 (2009), 1710 (2010), 1936 (2013) et 2018 (2014)). En principe, la procédure de suivi débute six mois après l'adhésion d'un pays au Conseil de l'Europe.

Les rapports étatiques de la commission de suivi concernent un seul pays à la fois, pour lesquels deux rapporteurs sont désignés pour une durée maximale de cinq ans, en respectant un strict équilibre politique et géographique. Le code de conduite à l'usage des corapporteurs approuvé par la commission de suivi en 2001 (voir Doc. 9198, annexe H) et la Résolution 1799 (2011) relative au code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire visent à prévenir les conflits d'intérêts et énumèrent les règles qui s'appliquent aux rapporteurs de l'Assemblée telles que, entre autres, le principe de neutralité, d'impartialité et d'objectivité, l'obligation de discrétion, l'engagement de disponibilité, etc. Un rapport comprend un projet de résolution présentant des propositions claires pour l'amélioration de la situation dans le pays concerné et éventuellement un projet de recommandation à l'intention du Comité des Ministres. La commission doit présenter à l'Assemblée au moins une fois tous les trois ans un rapport sur chaque pays suivi (rapport étatique, voir paragraphe 14 de la Résolution 1115). Les débats parlementaires relatifs au suivi se déroulent donc en public, bien que la procédure en commission proprement dite reste quant à elle confidentielle. Depuis 1997, la commission a présenté un grand nombre de rapports portant sur divers pays (voir <http://assembly.coe.int>).

Procédure commune à tous les Etats membres

Jusqu'en 1997, l'ouverture d'une procédure de suivi pour les nouveaux Etats membres nécessitait une demande écrite motivée adressée au Bureau. Depuis la création de la commission, tous les avis d'adhésion précisent que les Etats concernés s'engagent à coopérer pleinement à la mise en œuvre de la Résolution 1115 (1997) créant la commission et la procédure de suivi, dont le déclenchement devient ainsi quasi automatique. Toutefois, il faut rappeler que tous les Etats membres sont susceptibles de faire l'objet d'une procédure de suivi.

Ainsi, selon le paragraphe 3 du mandat de la commission :

« Une demande visant à ouvrir une procédure de suivi peut émaner :

- i. des commissions générales de l'Assemblée par une demande écrite motivée au Bureau ;
- ii. de la commission de suivi, par un avis écrit établi par deux corapporteurs et assorti d'un projet de décision concernant l'ouverture d'une procédure de suivi ;
- iii. d'au moins 20 membres de l'Assemblée représentant au moins 6 délégations nationales et 2 groupes politiques, par le dépôt d'une proposition de résolution ou de recommandation ;
- iv. du Bureau de l'Assemblée. ».

Depuis la création de la commission de suivi en avril 1997, des demandes visant à ouvrir une procédure de suivi ont été déposées, à l'égard de la Grèce en 1997, de la Lettonie en 1997, de l'Autriche en 2000, du Liechtenstein en 2003, du Royaume-Uni en 2006, de l'Italie en 2006, de la Hongrie en 2011 et de la France en 2013 ; finalement, une procédure de suivi a été engagée à l'égard de la Lettonie uniquement.

Sanctions susceptibles d'être adoptées et obligation de coopération

Aux termes du paragraphe 13 de la Résolution 1115, l'Assemblée « pourra sanctionner le manque de respect persistant des obligations et engagements contractés et le manque de coopération dans le processus de suivi en adoptant une résolution et/ou une recommandation, ou en refusant de ratifier les pouvoirs d'une délégation parlementaire nationale au début de sa session ordinaire suivante, ou en annulant des pouvoirs ratifiés dans le courant de la même session ordinaire, conformément à l'article 6 (maintenant articles 6 à 9) du Règlement. Si l'Etat membre continue à ne pas respecter ses engagements, l'Assemblée pourra adresser une recommandation au Comité des Ministres, lui demandant d'engager l'action prévue par les articles 7 et 8 du Statut du Conseil de l'Europe. » :

« Article 7 : Tout Membre du Conseil de l'Europe peut s'en retirer en notifiant sa décision au Secrétaire Général. La notification prendra effet à la fin de l'année financière en cours, si elle est intervenue dans les neuf premiers mois de cette année, et à la fin de l'année financière suivante, si elle est intervenue dans les trois derniers mois.

Article 8 : Tout Membre du Conseil de l'Europe qui enfreint gravement les dispositions de l'article 3 peut être suspendu de son droit de représentation et invité par le Comité des Ministres à se retirer dans les conditions prévues à l'article 7. S'il n'est pas tenu compte de cette invitation, le Comité peut décider que le Membre dont il s'agit a cessé d'appartenir au Conseil à compter d'une date que le Comité fixe lui-même. »

De plus, le Règlement de l'Assemblée mentionne explicitement « le manque de respect persistant des obligations et engagements et le manque de coopération dans le processus de suivi de l'Assemblée » comme étant des « raisons substantielles » pour lesquelles les pouvoirs non encore ratifiés d'une délégation nationale peuvent être contestés (article 8). Cette contestation peut notamment prendre la forme d'un rapport de la commission de suivi.

Dialogue postsuivi

Depuis 1997, lorsque l'Assemblée parlementaire décidait de clôturer une procédure de suivi, elle déclarait en même temps son intention de poursuivre le dialogue avec les autorités nationales sur certaines questions mentionnées dans les Résolutions adoptées, se laissant le choix de rouvrir le cas échéant une procédure si de nouveaux éclaircissements ou un renforcement de la coopération s'avéraient nécessaires. L'Assemblée a ainsi confié à la commission de suivi la mission d'établir un dialogue postsuivi avec l'ensemble des Etats concernés³. En principe, le dialogue postsuivi débute un an après la clôture de la procédure de suivi (voir annexe). Jusqu'en 2009, le Président ou un Vice-Président de la commission était chargé du dialogue postsuivi. Depuis 2010 et suivant les mêmes critères de désignation des corapporteurs chargés de la procédure de suivi, la commission nommait un seul rapporteur pour un pays engagé dans un dialogue postsuivi. Mais depuis l'adoption de la Résolution 2018 (2014), « la commission de suivi nomme deux de ses membres rapporteurs pour un Etat membre engagé dans le dialogue postsuivi ». La commission doit présenter à l'Assemblée au moins une fois tous les trois ans un rapport sur chaque pays engagé dans un dialogue postsuivi.

Rapport d'activité annuel et rapports d'examen périodique des pays non soumis à une procédure de suivi *stricto sensu* ni engagés dans un dialogue postsuivi

La commission de suivi doit rendre compte une fois par an à l'Assemblée de l'évolution générale des procédures de suivi en lui présentant son rapport d'activité (voir paragraphe 14 de la Résolution 1115). Depuis 1998 la commission a présenté dix-sept rapports d'activité⁴.

Par ailleurs, « Afin de garantir le respect des obligations contractées par les Etats membres qui ne font pas l'objet de procédures de suivi spécifiques, la commission procédera à des examens périodiques de groupes de pays, pays par pays, conformément à ses méthodes de travail internes. ». « De plus, en complément de l'approche par pays, la commission assurera un suivi thématique transnational en coopération étroite avec les commissions pertinentes de l'Assemblée, conformément à ses méthodes de travail internes » (voir Résolution 2018 (2014), paragraphe 21.4 ou le mandat de la commission de suivi, paragraphes 8 et 9).

Etat des procédures

A ce jour :

- neuf Etats sont sous procédure de suivi : l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la République de Moldova, la Fédération de Russie, la Serbie et l'Ukraine ;
- quatre Etats sont engagés dans un dialogue postsuivi : la Bulgarie, le Monténégro, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et la Turquie.

³ Voir le rapport d'activité du Bureau de l'Assemblée (Doc. 8689) adopté par l'Assemblée le 3 avril 2000.

⁴ Voir Doc. 8057, Résolution 1155 (1998) et Recommandation 1366 (1998) ; Doc. 8359 ; Doc. 8734 ; Doc. 9198, Résolution 1260 (2001) et Recommandation 1536 (2001) ; Doc. 9651 ; Doc. 10250 et Résolution 1412 (2004) ; Doc. 10541 ; Doc. 10960 et addendum et Résolution 1515 (2006) ; Doc. 11214 et addendum et Résolution 1548 (2007) ; Doc. 11628 et addendum, Résolution 1619 (2008) et Recommandation 1841 (2008) ; Doc. 11941 et addendum et Résolution 1676 (2009) ; Doc. 12275 et addendum et Résolution 1747 (2010) ; Doc. 12634 et addendum et Résolution 1827 (2011) ; Doc. 12954 et Résolution 1895 (2012) ; Doc. 13304 et Résolution 1953 (2013) ; Doc. 13595 et Résolution 2018 (2014) ; Doc. 13868 Part 1, Part 2, Part 3, Part 4, Part 5 et Résolution 2078 (2015).

Annexe

Suivant les rapports présentés par la commission de suivi, l'Assemblée a clos la procédure de suivi :

- en 1997 de la République tchèque (Recommandation 1338) et de la Lituanie (Recommandation 1339) ;
- en 1999 de la Slovaquie (Résolution 1196 et Recommandation 1419) ;
- en 2000 de la Bulgarie (Résolution 1211 et Recommandation 1442), de « L'ex-République yougoslave de Macédoine » (Résolution 1213 et Recommandation 1453) et de la Croatie (Résolution 1223 et Recommandation 1473) ;
- en 2001 de la Lettonie (Résolution 1236 et Recommandation 1490) ;
- en 2004 de la Turquie (Résolution 1380 et Recommandation 1662) ;
- en 2009 de Monaco (Résolution 1690) ;
- en 2015 du Monténégro (Résolution 2030).

Puis, la commission a engagé un dialogue postsuivi :

- en 2000 avec l'Estonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la République tchèque ;
- en 2001 avec la Bulgarie, la Croatie et « L'ex-République yougoslave de Macédoine » ;
- en 2002 avec la Lettonie ;
- en 2005 avec la Turquie ;
- en 2010 avec Monaco ;
- en 2015 avec le Monténégro.

Enfin, la commission de suivi, s'estimant satisfaite, a recommandé au Bureau de l'Assemblée de clôturer le dialogue postsuivi :

- en janvier 2001 avec l'Estonie ;
- en janvier 2002 avec la Lituanie ;
- en mai 2002 avec la Roumanie ;
- en septembre 2003 avec la Croatie ;
- en octobre 2004 avec la République tchèque ;
- en décembre 2005 avec la Slovaquie et la Lettonie.

En avril 2015, suite au rapport présenté par la commission de suivi, l'Assemblée a mis un terme au dialogue postsuivi avec Monaco (Résolution 2052).