



Doc. 12045

29 septembre 2009

Réexamen, pour des raisons substantielles, des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe (article 9 du Règlement de l'Assemblée)

Rapport¹

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

Rapporteur: M. Andreas GROSS, Suisse, Groupe socialiste

Résumé

La commission de suivi réaffirme que la guerre entre la Géorgie et la Russie constitue en soi une grave violation du Statut du Conseil de l'Europe, ainsi que des obligations et engagements précis contractés par les deux pays lors de leur adhésion. A cet égard, la commission regrette que, un an après la guerre, force est de constater que la plupart des demandes essentielles de l'Assemblée n'ont pas été satisfaites et que très peu de progrès ont été accomplis s'agissant de faire face aux conséquences de la guerre comme il convient.

La commission estime cependant que, dans une situation aussi complexe que celle qui découle des conséquences de la guerre, il se peut que le respect des exigences de l'Assemblée ne puisse se faire aisément dans les délais très courts qui ont été fixés. De plus, elle reconnaît que ses exigences s'adressent aux autorités russes dont la politique n'est pas entre les mains des membres de la délégation russe. Par conséquent, prenant également en compte l'importance d'un dialogue continu entre les membres de la délégation russe et l'Assemblée, la commission propose de confirmer la ratification des pouvoirs de la délégation russe auprès de l'Assemblée.

Parallèlement, la commission considère qu'une culture de respect mutuel devrait être créée et propose de renforcer sa procédure de suivi à l'égard de la Russie, y compris pour les demandes formulées dans les résolutions respectives de l'Assemblée consacrées aux conséquences de la guerre entre la Russie et la Géorgie et, dans ce contexte, d'établir une feuille de route concrète pour le respect des exigences prévues, y compris un calendrier.

1. Renvoi en commission: [Doc. 12014](#), Renvoi n° 3590 du 28 septembre 2009.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs	4
1. Introduction	4
2. Respect des exigences de l'Assemblée: les limites	5
3. Conséquences des sanctions	6
4. Conclusions	7

A. Projet de résolution

1. Le 11 septembre 2009, 72 députés ont déposé une proposition de réexamen, pour des raisons substantielles, des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe au titre de l'article 9.1.a du Règlement de l'Assemblée parlementaire, au motif que la Russie persiste à ne pas respecter les obligations et engagements qui découlent des [Résolutions 1633 \(2008\)](#) et [1647 \(2009\)](#) de l'Assemblée et de son manque de coopération avec l'Assemblée dans le cadre de la procédure de suivi, au sens de l'article 8.2.b du Règlement de l'Assemblée. Les auteurs de la proposition soulignent, notamment, que la Russie ne s'est pas seulement «soustraite aux exigences essentielles des Résolutions 1633 (2008) et 1647 (2009) adoptées par l'Assemblée parlementaire», mais qu'elle a également «entrepris des actions qui l'en ont encore plus écartée».
2. L'Assemblée rappelle que la guerre entre la Géorgie et la Russie constitue en soi une grave violation du Statut du Conseil de l'Europe, ainsi que des obligations et engagements précis contractés par les deux pays lors de leur adhésion ([Résolution 1631 \(2008\)](#)). Aussi a-t-elle adressé à la Géorgie et à la Russie, dans les [Résolutions 1633 \(2008\)](#) et [1647 \(2009\)](#), une série de demandes concrètes qui composent, pour les deux pays et pour l'Assemblée elle-même, une feuille de route impartiale et transparente visant à faire face aux conséquences de la guerre.
3. Au cours de l'année écoulée, l'Assemblée a fait du respect, par les deux pays, des exigences précitées une priorité. Malheureusement, un an après la guerre, force lui est de constater que la plupart de ses demandes essentielles n'ont pas été satisfaites et que très peu de progrès ont été accomplis s'agissant de faire face aux conséquences de la guerre, comme il convient.
4. Toutefois, l'Assemblée estime également que, dans une situation aussi complexe que celle qui découle des conséquences de la guerre, au vu en particulier de la polémique actuelle sur les circonstances exactes entourant l'ouverture des hostilités, il se peut que le respect de ses exigences ne puisse se faire aisément dans les délais très courts qui ont été fixés. A ce propos, l'Assemblée relève la publication prévue le mardi 29 septembre 2009 du rapport de la mission d'enquête internationale sur les causes et le déroulement du conflit entre la Géorgie et la Russie établi par l'Union européenne. Elle rappelle qu'elle a décidé de revenir sur cette question spécifique après que la mission d'information aura présenté son rapport.
5. Tout en regrettant que des membres de la délégation russe se soient prononcés publiquement contre le respect par la Russie de ses exigences, l'Assemblée reconnaît que lesdites exigences s'adressent aux autorités russes dont la politique n'est pas entre les mains des membres de la délégation russe qui siègent en son sein. En outre, l'Assemblée reste convaincue que l'instauration d'un véritable dialogue entre la Russie et la Géorgie et entre l'Assemblée et les délégations parlementaires de ces deux Etats constitue le seul moyen de progresser vers le règlement du conflit et l'instauration d'une stabilité durable dans la région.
6. Par conséquent, malgré le non-respect par la Russie de la plupart de ses exigences, l'Assemblée décide de confirmer la ratification des pouvoirs de la délégation russe, étant entendu que cette décision permettra aux autorités russes d'engager un dialogue concret et constructif en vue de traiter toutes les questions mentionnées dans les résolutions de l'Assemblée sur les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie.
7. L'Assemblée considère qu'une culture de respect mutuel devrait être créée. Dans une telle culture, les partenaires peuvent ne pas être d'accord, mais ils acceptent l'obligation d'entamer un dialogue pour expliquer leurs différends et sont prêts à rechercher des compromis satisfaisants pour les deux parties. Ces explications contribueraient à une meilleure compréhension mutuelle et, ce faisant, constitueraient peut-être la meilleure façon de résoudre un jour le désaccord.
8. L'Assemblée réaffirme sa décision, prise dans la [Résolution 1633 \(2008\)](#), de renforcer sa procédure de suivi à l'égard de la Russie, y compris pour les demandes formulées dans ses résolutions respectives consacrées aux conséquences de la guerre entre la Russie et la Géorgie et, dans ce contexte, d'établir une feuille de route concrète pour le respect des exigences prévues, y compris un calendrier.

B. Exposé des motifs

1. Introduction

1. Le 11 septembre 2009, M. Michael Jensen (Danemark, ADLE) et 71 autres députés ont déposé devant l'Assemblée parlementaire une proposition de réexamen, pour des raisons substantielles, des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe au titre de l'article 9.1.a du Règlement de l'Assemblée parlementaire (Doc. 12014 (2009)), eu égard au non-respect persistant de la Russie des obligations et engagements découlant des Résolution 1633 (2008) et 1647 (2009) de l'Assemblée et de son absence de coopération dans la procédure de suivi de l'Assemblée au sens de l'article 8.2 b du Règlement de l'Assemblée. Les auteurs de la proposition soulignent notamment que la Russie ne s'est pas seulement «soustraite aux exigences essentielles des Résolutions 1633 (2008) et 1647 (2009) adoptées par l'Assemblée parlementaire», mais qu'elle a également «entrepris des actions qui l'en ont encore plus écartée».

2. Dans sa Résolution 1633 (2008) sur les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie, adoptée le 2 octobre 2008, l'Assemblée a estimé que pendant et immédiatement après la guerre, les deux pays avaient porté atteinte aux droits de l'homme et aux principes du droit humanitaire, ainsi qu'au Statut du Conseil de l'Europe et aux engagements spécifiques pris au moment de leur adhésion. L'Assemblée a formulé à partir de ce constat une série de demandes concrètes adressées aux deux pays, afin de les amener à faire face aux conséquences de la guerre comme le leur impose leur qualité d'Etat membre du Conseil de l'Europe.

3. Dans le document 11726 de 2008, j'avais déjà fait rapport sur une demande de réexamen, pour des raisons substantielles, des pouvoirs précédemment ratifiés de la délégation russe. De ce rapport rédigé il y a un an, je tiens à rappeler les paragraphes suivants:

«8. J'aimerais tout d'abord dire que l'escalade de ce que d'aucuns appelaient un «conflit gelé» jusqu'à une guerre entre deux Etats membres de l'Organisation est tout simplement inacceptable.

9. Depuis le début des années 1990, les différentes parties au conflit ont eu de nombreuses occasions de désamorcer le conflit et mettre un terme aux souffrances humaines. Au lieu de cela, elles se sont livrées à diverses formes de provocation conduisant à une détérioration de la situation de la sécurité.

10. Il est clair que la guerre récente entre deux Etats membres de l'Organisation constitue en soi une violation grave du Statut du Conseil de l'Europe et a conduit à d'autres violations des obligations et engagements que la Russie et la Géorgie ont pris lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe.

[...]

13. C'est pourquoi les deux Etats sont, à des degrés différents, responsables de l'utilisation disproportionnée de la force militaire, y compris dans les zones civiles. Cela constitue une violation des principes du droit international et de l'obligation et l'engagement des deux Etats en leur qualité d'Etats membres du Conseil de l'Europe à résoudre les conflits par des moyens pacifiques.

[...]

18. Au vu des considérations qui précèdent, il semble qu'il y ait de bonnes raisons de sanctionner à la fois la Russie et la Géorgie, cette dernière tout au moins eu égard au déclenchement d'une guerre ouverte.

[...]

21. La valeur ajoutée du Conseil de l'Europe et de notre Assemblée en particulier est que la Russie et la Géorgie en sont toutes deux membres. En sanctionnant l'une des deux délégations à ce stade, nous nous amputerions et priverions purement et simplement de la possibilité d'un dialogue. A mon sens, il serait plus important de faire en sorte que ce dialogue puisse avoir lieu entre les deux parties, mais aussi entre chacune d'entre elles et notre Assemblée.»

4. Dans sa Résolution 1647 (2009) sur la mise en œuvre de la Résolution 1633 (2008) sur les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie, adoptée quatre mois plus tard, le 28 janvier 2009, l'Assemblée a réaffirmé sa position et a réitéré les demandes qu'elle avait formulées auparavant dans sa Résolution 1633 (2008). Les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie, y compris ses aspects humanitaires², ainsi que le respect par les deux Etats des exigences de l'Assemblée, ont été l'une des priorités de l'action de l'Assemblée parlementaire au cours de l'année écoulée.

5. Il importe de rappeler, que dans sa [Résolution 1633 \(2008\)](#), au vu de la controverse au sujet du déclenchement de la guerre et des points de vue diamétralement opposés de la Russie et de la Géorgie, l'Assemblée a appelé l'ouverture d'une enquête internationale, indépendante et impartiale, pour déterminer les circonstances précises du déclenchement du conflit. Dans sa [Résolution 1647 \(2009\)](#), l'Assemblée s'est par conséquent félicitée de la mise en place par l'Union européenne d'une mission d'enquête internationale sur les causes et le déroulement du conflit entre la Géorgie et la Russie et a décidé de se saisir à nouveau de cette question dès que la mission d'enquête aurait remis son rapport. Il est prévu de présenter le rapport de ladite mission d'enquête internationale («rapport Tagliavini») à Bruxelles et de le rendre public le 29 septembre 2009, deux jours avant le débat sur les pouvoirs de la délégation russe.

2. Respect des exigences de l'Assemblée: les limites

6. Les faits nouveaux survenus s'agissant des conséquences de la guerre et du respect, par la Russie et la Géorgie, des exigences formulées par l'Assemblée en la matière ont été décrits de façon détaillée dans les rapports de la commission de suivi que l'Assemblée a examinés en janvier et en avril 2009 ([Résolution 1647 \(2009\)](#) et les Doc. 11800 et 11876), ainsi que dans le tout récent rapport sur «La guerre entre la Géorgie et la Russie: un an après» (Doc. 12010) que la Commission de suivi a adopté le 9 septembre 2009 et dont l'Assemblée a débattu le 29 septembre 2009. Ces rapports présentent un tour d'horizon détaillé des développements intervenus pour ce qui est des conséquences de la guerre. Il ne me semble donc pas nécessaire d'y revenir ici.

7. Il est clair que nos collègues russes doivent comprendre la déception de nombre de membres de l'Assemblée, dès lors qu'ils constatent, un an après la guerre, le peu de progrès tangibles réalisés s'agissant de faire face à ses conséquences et l'absence de mise en œuvre, notamment par la Russie, de la plupart des demandes de l'Assemblée, y compris celles sans rapport avec la question du statut des deux régions. Cela étant, en tant qu'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, nous devons aussi reconnaître les limites de notre pouvoir et de nos résolutions et reconnaître qu'aucun pays n'acceptera nos résolutions comme un diktat. Nous ne pouvons nous imposer, nous ne pouvons que convaincre. Les résolutions de l'Assemblée sont l'expression d'une opinion politique³. Leur mise en œuvre s'inscrit plutôt dans un processus de dialogue constant et de coopération dans lequel les deux parties font montre mutuellement de respect et de compréhension. Dans le présent rapport, j'examinerai par conséquent de plus près les facteurs qui ont influencé la mise en œuvre par la Russie des demandes de l'Assemblée et les leçons que l'Assemblée devrait en tirer. Ces considérations jetteront les bases de ma recommandation concernant la ratification des pouvoirs de la délégation russe.

8. Il faut tout d'abord considérer la controverse en cours concernant les circonstances exactes de la guerre et les responsabilités précises de la Géorgie et de la Russie en l'espèce. Le fait que concernant la Russie, l'Assemblée ait adopté sa position politique et formulé ses exigences, avant que l'enquête internationale sur les origines du conflit n'ait été finalisée, a conduit bon nombre de Russes tout particulièrement dans les rangs de l'élite politique à croire à tort ou à raison que la position de l'Assemblée n'était pas fondée sur une analyse objective de différents facteurs, mais influencée par un sentiment anti-russe.

9. Sans souscrire pour ma part à un tel point de vue, je me rends bien compte que de ce fait il est devenu très difficile voire impossible politiquement parlant pour nos collègues russes de faire pression sur leurs autorités pour qu'elles se conforment aux exigences de l'Assemblée. A ce propos, il ne faut pas oublier que malheureusement une tranche de la population, dont des membres de la classe politique et ce vraisemblablement en raison de malentendus, se montre sceptique à l'égard de l'Europe et ne sera que trop heureuse d'utiliser tout sentiment d'incompréhension de la position russe contre notre Assemblée et le Conseil de l'Europe dans son ensemble.

10. Une telle attitude est aussi erronée et trompeuse que le malaise de bon nombre de nos collègues qui ont souffert par trop longtemps et par trop durement du régime totalitaire de l'URSS et continuent de blâmer la Russie et ses autorités de toutes les souffrances et exactions qu'il leur a fallu endurer dans le passé. Cet héritage historique est souvent conforté par une sorte de revanchisme et l'idée irréaliste qu'il serait possible de venir à bout de l'héritage de siècles de régimes autocratiques en l'espace de quelques décennies.

2. Voir à ce sujet la [Résolution 1648 \(2009\)](#) sur « les conséquences humanitaires de la guerre entre la Géorgie et la Russie » adoptée le 28 janvier 2009, et la [Résolution 1664 \(2009\)](#) « sur les conséquences humanitaires de la guerre entre la Géorgie et la Russie : suites données à la Résolution 1648 (2009) », adoptée le 29 avril 2009.

3. Voir Bruno Haller « Une Assemblée pour l'Europe », 2006, p. 237, où il indique que les résolutions sont l'expression d'opinion de l'Assemblée.

11. Autre point dont il faut bien se rendre compte et dont j'ai le sentiment qu'il est souvent sous-estimé, ce sont les limites de l'influence du Parlement russe et, par extension, de nos collègues russes sur la politique suivie par le gouvernement. Les membres du Parlement russe représentent l'électorat russe lequel, je le répète, fait preuve d'un certain scepticisme à l'égard du Conseil de l'Europe. En outre, on observe fréquemment dans maintes démocraties que dans la pratique le but du gouvernement est d'influer sur la position du parlement plus que de renforcer sa fonction de contrôle démocratique des initiatives du gouvernement.

12. Il faut enfin reconnaître qu'un certain nombre de nos exigences ont un impact direct sur la politique de la Russie concernant la sécurité et les affaires étrangères. Comme dans de nombreux, si ce n'est dans tous les États membres du Conseil de l'Europe, ces domaines sont considérés comme des domaines d'intérêt national directement liés à la souveraineté d'un État, en particulier dans les jeunes démocraties, où à tort ou à raison aucune ingérence étrangère n'est acceptée et où l'influence des Parlements, notamment lorsqu'elle va à l'encontre du courant général, est plutôt faible.

13. Cela dit, il est également de la plus haute importance que les collègues russes, et, à vrai dire, les dirigeants politiques russes, comprennent la frustration de l'Assemblée face à l'absence de toute réponse à ses résolutions et aux questions posées dans celles-ci. Non seulement l'Assemblée ne voit pas ses demandes mises en œuvre, mais elle ne voit pas non plus de dialogue sur les raisons de cette situation ni de volonté des autorités russes de s'engager dans un dialogue avec l'Assemblée sur la manière dont il pourrait être répondu à certaines de ses préoccupations.

14. Dès lors que la Russie exige à juste titre que l'Assemblée la respecte, elle doit, elle aussi, la respecter, ce qu'elle ne fait guère en ignorant délibérément sa position. Ce n'est que sur la base du respect mutuel et de la volonté mutuelle d'engager un véritable dialogue que pourra se développer une coopération fructueuse entre la Russie et l'Assemblée. A cet égard, je réitère ma proposition, à savoir que les plus hautes autorités politiques de la Russie acceptent la possibilité de tenir un échange de vues sur la position de l'Assemblée concernant la guerre et les préoccupations qu'elle a suscitées parmi ses membres.

3. Conséquences des sanctions

15. Lorsqu'elle envisage de prendre des sanctions, l'Assemblée devrait garder présent à l'esprit ce qu'elle souhaite obtenir par l'imposition de telles sanctions et les effets qu'elles auront. À cet égard, il est important de noter que, si l'Assemblée est à juste titre frustrée de l'absence de changements malgré tous ses efforts, ces changements ne se produiront pas du jour au lendemain si la délégation russe est expulsée de l'Assemblée.

16. Au contraire, je suis fermement convaincu que tout changement ne peut être obtenu que sur la base du dialogue et que le dialogue ne pourra avoir lieu avec la délégation russe si nous l'expulsons de notre Assemblée. Nous ne pouvons qu'essayer de convaincre ceux qui ne partagent pas nos convictions et nos idées, car nous n'avons aucun moyen de les imposer à quiconque. Or, si nous voulons convaincre quelqu'un, il faut qu'il soit membre de notre Organisation; on ne peut établir de relations de confiance et de compréhension mutuelles, éléments qui sous-tendent les efforts visant à convaincre, après avoir expulsé une délégation de l'Assemblée et créé ainsi de la distance et de la méfiance.

17. Il existe deux points de vue divergents quant à la manière dont les valeurs essentielles de notre Organisation influent sur nos États membres. Selon le premier, les valeurs essentielles sont des critères absolus que tous les États membres sont tenus de respecter s'ils ne veulent pas être expulsés de notre Organisation. Le deuxième point de vue, qui représente la notion ou compréhension opposée de l'identité du Conseil de l'Europe, reconnaît que de nombreux États sont devenus membres alors que, de toute évidence, ils ne respectaient pas pleinement les normes de notre Organisation et que nous devrions donc apprécier leurs efforts en vue de respecter ces normes comme étant une expression suffisante de leur volonté politique.

18. Je vous demande instamment d'accepter un troisième point de vue, où nous considérons l'adhésion aux valeurs essentielles de l'Organisation comme un processus d'apprentissage individuel et collectif (social) continu, que seuls le dialogue, des efforts intenses de communication et une meilleure compréhension mutuelle peuvent stimuler et accélérer. De ce point de vue, le Conseil de l'Europe n'est pas tant la «Maison de la démocratie» qu'une sorte d'hôpital européen de la démocratie, et un processus de guérison ne saurait se fonder sur l'expulsion des malades et des blessés.

19. L'une des principales raisons pour lesquelles nous avons mis tous nos efforts dans la poursuite de la coopération et du dialogue avec la Russie est le fait que nous sommes la seule organisation traitant de la démocratie et des droits de l'homme à laquelle appartiennent, en qualité de membres à part entière, des pays

comme la Russie, qui sont tenus par notre Statut de poursuivre le dialogue et la coopération à propos de ces valeurs. C'est notre raison d'être que de faire face à toutes les difficultés découlant de cette appartenance et d'essayer d'investir le maximum de ressources humaines et de déployer le plus d'efforts possibles pour surmonter l'héritage du passé, qui compromet encore la mise en œuvre commune, au jour le jour, de nos valeurs essentielles dans la vie quotidienne de tous.

20. A l'instar de la Géorgie, l'Europe doit traiter avec la Russie parce qu'elle est notre voisin commun. Personne ne choisit ses voisins, mais tout le monde doit vivre avec eux. La seule façon d'établir de bonnes relations de voisinage pacifiques, c'est d'être avec et jamais contre le voisin. En ce sens, la seule manière de vivre ensemble, et à côté d'un voisin en paix, est de s'engager avec lui dans un dialogue d'abord difficile mais qui, il faut l'espérer, ira en s'améliorant.

21. A cet égard, j'aimerais souligner que, malheureusement, en ce qui concerne la Géorgie et la Russie, leurs relations sont maintenant entachées de violence et que la violence s'oublie toujours très difficilement, voire jamais. Toutefois, nous ne devons pas céder au pessimisme et nous ne devons pas abandonner le dialogue, car il existe de nombreux exemples pour nous guider – Chypre par exemple – où la violence a fini par céder le pas à un début de dialogue et à un processus de guérison.

22. Enfin, lorsque nous discutons de la question des sanctions et de la crédibilité, nous devons nous demander dans l'intérêt de qui nous travaillons. Travaillons-nous pour l'élite politique ou pour la population sur le terrain? En effet, tous les citoyens russes, y compris ceux dont les droits de l'homme sont le plus gravement menacés, seraient les derniers à bénéficier d'une expulsion de la délégation de Russie de cette Assemblée, car nous sommes parmi les rares à pouvoir les aider véritablement dans la réalisation de leurs droits fondamentaux.

4. Conclusions

23. La proposition déposée par M. Jensen et plusieurs de ses collègues demande à l'Assemblée de réexaminer, pour des raisons substantielles, les pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe au titre de l'article 9.1a du Règlement de l'Assemblée. L'Assemblée peut, en vertu de cette même disposition, reconsidérer les pouvoirs ratifiés d'une délégation nationale dans son ensemble au cours de la même session ordinaire, notamment «sur la base d'une proposition de résolution tendant à annuler la ratification pour un ou plusieurs des motifs visés à l'article 8.2».

24. En vertu de l'article 8.2, les pouvoirs d'une délégation nationale peuvent être contestés pour les motifs substantiels suivants:

- a. une violation grave des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe mentionnés à l'article 3 et dans le préambule⁴ du Statut; ou
- b. le manque de respect persistant des obligations et engagements et le manque de coopération dans la procédure de suivi de l'Assemblée.

25. La proposition déposée par M. Jensen et plusieurs de ses collègues se fonde sur le sous-paragraphe b de l'article 8.2, à savoir le manque de respect persistant par la Russie de ses obligations et engagements nés des Résolutions 1633 (2008) et 1647 (2009) de l'Assemblée et le manque de coopération dont elle fait preuve dans la procédure de suivi de l'Assemblée.

26. Il importe de noter que l'Assemblée a, dès le départ, placé les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie dans le cadre du respect par ces Etats membres de leurs engagements et obligations envers le Conseil de l'Europe, comme cela ressort clairement des Résolutions 1633 (2008) et 1647 (2009). Il convient d'observer à cet égard que ces résolutions ont été adoptées par l'Assemblée sur la base des rapports présentés par sa commission de suivi.

27. Dans le précédent chapitre, j'ai tenté de décrire les obstacles que la Russie rencontre dans sa coopération avec l'Assemblée et les limites que l'Assemblée doit accepter en ce qui concerne l'accession à ses demandes par un Etat, notamment lorsque ces dernières concernent une question qui prête éminemment à controverse et qui a, pour ledit Etat et pour ses processus souverains d'élaboration des politiques, des conséquences importantes. Cependant, la délégation russe doit comprendre la frustration de l'Assemblée face à une absence totale de dialogue et de volonté de la part des décideurs russes d'entamer une discussion ouverte avec elle sur ses préoccupations.

4. Préambule du Statut, 2^e paragraphe : « Persuadés que la consolidation de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale est d'un intérêt vital pour la préservation de la société humaine et de la civilisation ».

28. La demande légitime que soit respecté et pris au sérieux ce manque de compréhension réciproque a conduit à une situation où les autorités russes n'ont accédé à presque aucune des demandes de l'Assemblée, y compris des demandes très raisonnables sans rapport aucun avec la question du statut de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie.

29. En outre, à mon grand regret, des membres de la délégation russe à l'Assemblée ont publiquement exclu toute possibilité d'accéder aux demandes formulées par l'Assemblée aux autorités russes, ce qui semble être une expression étrange des relations qu'un État est censé entretenir avec une organisation dont il cherche à être partie en raison des engagements normatifs qu'il partage avec elle. Cela étant, la délégation russe ne peut être tenue pour seule responsable du refus de la Russie d'accéder à chacune des demandes formulées par l'Assemblée aux autorités russes.

30. Dans sa [Résolution 1633 \(2008\)](#), l'Assemblée soulignait – ce qu'elle a réaffirmé dans sa [Résolution 1647 \(2009\)](#) – que l'établissement d'un véritable dialogue était selon elle le seul moyen de parvenir à un règlement du conflit et d'assurer durablement la stabilité de la région. Elle précisait toutefois également qu'un certain nombre de facteurs, énumérés dans la Résolution 1633 (2008), devaient au moins être présents pour que ce dialogue se révèle constructif.

31. La nécessité d'assurer un véritable dialogue entre les deux parties, ainsi qu'entre elles et l'Assemblée, avait été le principal argument qui avait décidé l'Assemblée à confirmer la ratification des pouvoirs de la délégation russe dans sa [Résolution 1631 \(2008\)](#) sur le «réexamen, pour des raisons substantielles, des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe», adoptée un an plus tôt, le 1^{er} octobre 2008.

32. En vertu de l'article 9.4 du Règlement de l'Assemblée, le rapport soumis à l'Assemblée dans le cadre d'une proposition de résolution visant à réexaminer les pouvoirs d'une délégation pour des raisons substantielles doit contenir un projet de résolution proposant dans son dispositif:

- a. la confirmation de la ratification des pouvoirs;
- b. l'annulation de la ratification des pouvoirs;
- c. la confirmation de la ratification des pouvoirs, assortie de la privation ou la suspension, applicable aux membres de la délégation concernée, de l'exercice de certains des droits de participation ou de représentation aux activités de l'Assemblée et de ses organes.

33. Malgré le refus de la Russie d'accéder aux demandes formulées par l'Assemblée dans ses Résolutions [1633 \(2008\)](#) et [1647 \(2009\)](#), je proposerais, étant donné l'importance capitale que revêtent la promotion et la consolidation d'un dialogue constructif entre la Russie et la Géorgie et entre ces deux délégations et l'Assemblée, et tenant compte des obstacles rencontrés par la délégation russe pour expliquer les demandes formulées par l'Assemblée, et *a fortiori* pour y accéder, que l'Assemblée confirme la ratification des pouvoirs de la délégation russe, conformément à l'article 9.4.a.

34. Toutefois, je recommanderais vivement à l'Assemblée de renforcer sa procédure de suivi à l'égard de la Russie, y compris pour les demandes formulées dans ses résolutions respectives consacrées aux conséquences de la guerre entre la Russie et la Géorgie et, à ce propos, qu'une feuille de route spécifique soit établie pour le respect des exigences prévues, qui comportera notamment un calendrier.

35. De plus, je plaiderais en faveur de la création d'une culture du respect mutuel des désaccords. Dans une telle culture, les partenaires peuvent ne pas être d'accord, mais ils acceptent l'obligation d'entamer un dialogue pour expliquer leurs différends et sont prêts à rechercher des compromis satisfaisants pour les deux parties. Ces explications contribueraient à une meilleure compréhension mutuelle et, ce faisant, constitueraient peut-être la meilleure façon de résoudre un jour le désaccord.

36. Une telle culture ne reposerait pas sur des sanctions mais sur l'engagement et la communication. Pour autant, les sanctions seraient bien entendu toujours applicables dans le cas où l'un ou l'autre des États ou l'une ou l'autre des délégations rejeterait cette culture de respect des désaccords et refuserait, de manière totale, absolue et sans fin, d'entamer un véritable dialogue. Je proposerais que la commission compétente de l'Assemblée soit saisie dans le but de développer un code de conduite, applicable dans cette culture du respect des désaccords. En outre, une telle culture ne pouvant reposer sur la menace permanente des sanctions, je proposerais d'envisager une modification du Règlement afin de limiter à une par an le nombre de contestations, pour des raisons substantielles, des pouvoirs déjà ratifiés d'une délégation.

* * *

Commission chargée du rapport: commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)

Renvoi en commission: renvoi n° 3590 du 28 septembre 2009

Projet de résolution approuvé par la commission le 29 septembre 2009

Membres de la commission: M. Serhiy **Holovaty** (Président), M. György **Frunda** (1er Vice-président), M. Konstantin **Kosachev** (2e Vice-président), M. Leonid **Slutsky** (3e Vice-président), M. Aydin Abbasov, M. Pedro **Agramunt Font de Mora**, M. Miloš **Aligrudić**, Mme Meritxell Batet Lamaña, M. Ryszard Bender, M. József Berényi, M. Luc van den Brande, M. Mevlüt **Çavuşoğlu**, M. Sergej Chelemendik, Mme Lise **Christoffersen**, M. Boriss Cilevičs, M. Georges **Colombier**, M. Telmo Correia, Mme Herta Däubler-Gmelin, M. Joseph Debono Grech, M. Juris **Dobelis**, Mme Josette Durrieu, M. Mátyás **Eörsi**, Mme Mirjana **Ferić-Vac**, M. Giuseppe **Galati**, M. Jean-Charles **Gardetto**, M. József Gedei, M. Andreas **Gross**, M. Michael Hagberg, M. Holger Haibach, Mme Gultakin **Hajibayli**, M. Michael **Hancock**, M. Davit **Harutyunyan**, Mme Olha **Herasym'yuk**, M. Andres **Herkel**, Mme Sinikka **Hurskainen**, M. Kastriot Islami, M. Mladen Ivanić, M. Bjørn Jacobsen, M. Michael Aastrup **Jensen**, M. Miloš Jevtić, M. Hakki **Keskin**, M. Haluk Koç, Mme Katerina **Konečná**, M. Jaakko **Laakso**, Mme Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, M. Göran Lindblad, M. René **van der Linden**, M. Eduard Lintner, M. Pietro Marcenaro, M. Bernard Marquet, M. Dick **Marty**, M. Miloš **Melčák**, Mme Nursuna **Memecan**, M. Jean-Claude Mignon, M. João Bosco **Mota Amaral**, Mme Yuliya **Novikova**, M. Theodoros Pangalos, Mme Elsa Papadimitriou, M. Alexander **Pochinok**, M. Ivan **Popescu**, Mme Marietta **de Pourbaix-Lundin**, M. Christos Pourgourides, M. John Prescott, Mme Mailis **Reps**, M. Andrea Rigoni, M. Ilir **Rusmali**, M. Armen Rustamyan, M. Indrek **Saar**, M. Oliver Sambevski, M. Kimmo **Sasi**, M. Samad **Seyidov**, M. Sergey Sobko, M. Christoph Strässer, Mme Chiora **Taktakishvili**, M. Mihai Tudose, Mme Özlem **Türköne**, M. Egidijus **Vareikis**, M. José Vera Jardim, M. Piotr **Wach**, M. Robert **Walter**, M. David **Wilshire**, Mme Renate Wohlwend, Mme Karin S. **Woldseth**, Mme Gisela Wurm, M. Andrej Zernovski.

N.B.: Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués **en gras**

Secrétariat de la commission: Mme Chatzivassiliou, M. Klein, Mme Trévisan, M. Karpenko