



Doc. 15824

20 septembre 2023

Le rôle du Conseil de l'Europe dans la prévention des conflits, le rétablissement de la crédibilité des institutions internationales et la promotion de la paix dans le monde

Avis de commission¹

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

Rapporteur: M. Claude KERN, France, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

A. Conclusions de la commission

1. La commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) se félicite du rapport établi par M^{me} Lesia Vasylenko (Ukraine, ADLE) pour la commission des questions politiques et de la démocratie. La commission de suivi approuve l'orientation générale du projet de résolution.
2. La commission de suivi partage les constats et les recommandations de la rapporteure et souhaite apporter quelques compléments issus de ses travaux et de ceux conduits par sa sous-commission sur les conflits concernant les États membres du Conseil de l'Europe. La commission propose deux amendements afin de mettre en évidence ces considérations. Ils complètent et ne contredisent pas la précieuse contribution de la commission des questions politiques et de la démocratie, avec laquelle nous sommes d'accord.

B. Amendements proposés

Amendement A (au projet de résolution)

A la fin du paragraphe 12.1, ajouter les mots suivants:

«notamment en assurant le plein respect du droit international et l'exécution des obligations découlant des conventions auxquelles ils sont parties;»

Amendement B (au projet de résolution)

Après le paragraphe 13.2, insérer le paragraphe suivant:

«renforcer les capacités de la commission de suivi, en particulier en matière d'alerte précoce, en accord avec les conclusions du Sommet du Conseil de l'Europe de 2023, et réfléchir à des mécanismes pour garantir que ces alertes précoces seront dûment prises en considération;»

1. Renvoi en commission: [Doc. 15479](#), Renvoi 4643 du 28 avril 2022. Commission saisie du rapport: commission des questions politiques et de la démocratie. Voir [Doc. 15821](#). Avis approuvé par la commission le 13 septembre 2023.



C. Exposé des motifs par M. Claude Kern, rapporteur pour avis

1. La commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) partage pleinement les conclusions de la rapporteure quant à la nécessité d'assurer la permanence d'un ordre international fondé sur des règles. Il semble utile d'ajouter que le respect du droit international et des obligations auxquelles les États se sont souverainement soumis est un élément essentiel de l'État de droit. Le renforcement de l'ordre international fondé sur des règles est primordial pour prévenir les conflits et assurer l'épanouissement de démocraties fondées sur l'État de droit. Inversement, l'incapacité ou le refus des États à mettre en œuvre les obligations internationales qu'ils ont contractées compromet l'ordre international fondé sur des règles et, comme l'a souligné M^{me} Vasylenko, aggrave les difficultés de la communauté internationale à prévenir l'éclatement de conflits intra et interétatiques et à les endiguer.

2. Pour que le plein respect du droit international ne reste pas un vain mot, un renforcement des mécanismes garantissant l'application des règles est nécessaire. Comme en attestent un certain nombre de rapports de suivi, les obligations, y compris les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, ne sont pas toujours respectés ou mis en œuvre. Cela porte atteinte au respect des droits fondamentaux et de l'État de droit et sape le fonctionnement des institutions démocratiques dans les pays concernés tout en affaiblissant les conventions pertinentes et les structures mises en place pour les mettre en œuvre, ce qui nuit *in fine* à l'ordre international fondé sur des règles.

3. C'est le sens de l'amendement A, qui propose d'ajouter à la fin du paragraphe 12.1 les mots: «notamment en assurant le plein respect du droit international et des obligations découlant des conventions auxquelles ils sont parties.»

4. Il est vital pour la crédibilité du Conseil de l'Europe en tant qu'organisation et pour tout le système conventionnel que les États membres qui ne respectent pas certaines de leurs obligations, au premier rang desquelles figure l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, soient rappelés à leurs engagements. Cette nécessité a été rappelée dans la déclaration de Reykjavík qui mentionne: «l'obligation inconditionnelle [pour les États membres de se] conformer aux arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme dans tout litige auquel [ils sont] parties.»

5. L'Assemblée parlementaire pourrait envisager de revoir les mécanismes de sanction à sa disposition pour assurer le respect des obligations des États: si, comme le rappelle justement le projet de résolution, «L'Assemblée souligne aussi l'importance de la procédure conjointe complémentaire, qui permet aux organes statutaires du Conseil de l'Europe d'agir ensemble en cas de violation flagrante par un État membre de ses obligations statutaires» (paragraphe 9 du projet de résolution), cette procédure est naturellement à réserver aux violations les plus graves. L'amélioration du respect des obligations des États doit pouvoir recourir à d'autres mesures moins sévères. Ainsi, dans la [Recommandation 2252 \(2023\)](#) «Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme», l'Assemblée recommande au Comité des Ministres «de poursuivre les travaux pour développer une panoplie claire d'outils d'aide à la coopération et d'accroissement des pressions exercées sur les États, afin d'encourager ces derniers à agir promptement pour mettre en œuvre les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme; cette boîte à outils devrait comprendre une gamme de mesures et de techniques différentes qui seraient susceptibles d'être déployées, selon les besoins, dans différentes situations en fonction de la gravité et de la complexité du problème, ainsi que du type d'obstacles qui pourraient exister à une mise en œuvre rapide et efficace; une telle boîte à outils devrait être un document évolutif pour inclure de nouvelles techniques et les meilleures pratiques à mesure que l'expérience évolue; une approche créative devrait être appliquée en termes d'outils et d'organes susceptibles de soutenir ces efforts».

6. La commission de suivi estime qu'une telle boîte à outils devrait également être utilisée pour encourager les États membres à respecter d'autres obligations que les seuls arrêts de la Cour. L'Assemblée devrait engager une réflexion afin de se doter d'une telle boîte à outils lorsque les obligations dont il s'agit d'encourager l'exécution relèvent de ses propres attributions. La commission de suivi et sa sous-commission sur les conflits concernant les États membres du Conseil de l'Europe, dans le cadre de leurs travaux, sont habituées à prendre en considération les différentes situations en fonction de la gravité et de la complexité du problème ainsi que des obstacles à une mise en œuvre rapide et efficace. Dans une certaine mesure, la constatation de comportements illicites des États ou de défaut de respect de leurs obligations dans les rapports de suivi vaut une première alerte, qui constitue un premier outil de pression. Son efficacité dépend dans une large mesure de la publicité qui est faite à ces rapports. Or en matière d'alerte précoce, les rapports de suivi contenaient les alertes nécessaires mais n'ont pas reçu l'attention que ces sujets méritaient.

7. Dans son paragraphe 13.2, le projet de résolution appelle l'Assemblée à «contribuer aux efforts du Conseil de l'Europe en matière d'alerte précoce afin de faire face aux situations qui risquent de constituer une menace à l'État de droit, la sécurité démocratique et les relations de bon voisinage.» L'exposé des motifs souligne que le Conseil de l'Europe a réalisé des progrès significatifs dans l'observation des évolutions dans ses États membres, notamment grâce aux travaux de la commission de suivi et du Bureau de la Commissaire aux droits de l'homme (paragraphe 31).

8. En effet, les travaux de la commission de suivi ont permis de lancer des alertes à plusieurs reprises et sans équivoque, avec les outils existants. S'agissant par exemple de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, dès 2014, dans le rapport (Doc. 13482, paragraphe 86) sur les «Développements récents en Ukraine: menaces pour le fonctionnement des institutions démocratiques», il était écrit: «L'on craint que l'intervention russe en Ukraine ne s'arrête pas à la Crimée. Dans plusieurs déclarations, le président Poutine a annoncé que la Russie protégerait l'intérêt de la minorité russe en d'autres lieux également sur le territoire de l'Ukraine. La région du Donbass – qui concentre l'essentiel de l'industrie de l'armement en Ukraine – et celle d'Odessa sont exposées à un risque potentiel d'intervention militaire et d'occupation russes. L'occupation de la région d'Odessa placerait totalement sous contrôle russe l'accès de l'Ukraine à la mer Noire et offrirait à la Russie un couloir terrestre direct vers la Transnistrie, qui est de fait sous contrôle russe. A ce propos, il convient de noter que le 17 février 2014, les autorités de Tiraspol ont annoncé qu'elles présenteraient bientôt une demande officielle de rattachement à la Fédération de Russie en tant que nouvelle entité.»

9. Le rapport (Doc. 13483, paragraphe 55) sur le «Réexamen, pour des raisons substantielles, des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe» était explicite sur les craintes concernant les conséquences de l'inaction de l'Assemblée: «Une inquiétude compréhensible règne dans certains États membres du Conseil de l'Europe qui comptent de fortes minorités russes sur leur territoire. A n'en point douter, ces États suivront très attentivement le débat sur les pouvoirs de la délégation russe: si le recours au prétexte fallacieux de la nécessité de protéger une minorité peut rester impuni même dans la 'Maison de la démocratie', cela augure mal de leur avenir.»

10. Le rapport se poursuivait (paragraphe 64): «Toutes les violations évoquées aux paragraphes 58 à 63 du présent rapport peuvent avoir de très graves conséquences pour la stabilité et la paix non seulement en Ukraine, mais aussi dans d'autres pays voisins et même dans l'ensemble de l'Europe. Tous les États membres du Conseil de l'Europe sont concernés.»

11. Par ailleurs, si le rapport sur «Les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie» (Doc. 11724, paragraphe 7), indiquait: «[l']escalade du conflit et sa transformation en une véritable guerre ouverte entre la Géorgie et la Russie ont été totalement inattendus», il ajoutait immédiatement: «[o]n assistait toutefois depuis quelque temps à un grave regain de tension qui a précédé le déclenchement des hostilités armées entre les deux pays. A l'évidence, la guerre entre la Russie et la Géorgie n'a pas débuté le 7 août 2008.»

12. Comme l'indiquent ces exemples, les mécanismes d'alerte précoce ont bien produit les alertes nécessaires et appelé l'attention des membres de l'Assemblée et du grand public. En revanche, cela n'est pas traduit par des décisions de l'Assemblée ni du Conseil de l'Europe. C'est à ce stade, selon nous, que des améliorations doivent être apportées. Il importe de déterminer quand les inquiétudes devraient se traduire en alerte, et en cas d'alerte, comment les traduire en mesures de suivi permettant de réduire efficacement les tensions.

13. C'est le sens de l'amendement B, qui tend à «renforcer les capacités de la commission de suivi, en particulier en matière d'alerte précoce, en accord avec les conclusions du Sommet du Conseil de l'Europe de 2023, et [à] réfléchir aux mécanismes garantissant que ces alertes précoces seront dûment prises en considération.»

14. Il nous semble que la visibilité des activités de suivi doit être améliorée afin de leur donner un plus grand impact. Le rapport d'experts «The Pursuit of Undivided Europe²» appelait déjà à une utilisation plus affirmée des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe. Les différents mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe produisent des rapports d'excellente qualité. Les synergies entre les différents organes de suivi se sont considérablement améliorées et les rapports de la commission de suivi de l'Assemblée permettent d'établir une synthèse des conclusions venues de tous les organes du Conseil de l'Europe, de les replacer dans le contexte politique et historique que connaît le pays, et de les présenter à l'Assemblée pour en

2. "The Pursuit of Undivided Europe, Experts' views on the Political Relevance of the Council of Europe", Directorate of Policy Planning, Council of Europe, 2014, p. 112 (non traduit).

débattre publiquement lorsque les conditions le justifient. Cette procédure de suivi permet d'identifier des signaux faibles et de donner l'alerte lorsque la situation l'impose. Mais comme les exemples donnés précédemment le montrent, ces rapports ne reçoivent pas l'attention nécessaire et se perdent au sein d'une masse d'autres documents, ce qui réduit de beaucoup leur impact pour les États concernés.

15. Il semble à la commission que l'impact de ses travaux pourrait être amélioré significativement en améliorant leur visibilité. L'accès à l'information pertinente pourrait être amélioré en optimisant l'utilisation des technologies de l'information, par exemple en prévoyant une page internet permettant un accès rapide à la totalité des travaux de la commission, classés par pays. Il semble aussi essentiel que les rapports de la commission de suivi soient proposés dans la langue officielle des États concernés, pour que la population locale puisse s'en saisir et en débattre. De plus, les capacités de réaction rapide devraient être renforcées afin de permettre à la commission de suivi de se saisir d'une situation nouvelle ou évoluant rapidement. Une meilleure visibilité des travaux de la commission de suivi constituerait une forme de pression sur les États ne respectant pas leurs obligations. Enfin, la commission de suivi encourage l'Assemblée à développer des «outils d'aide à la coopération et d'accroissement des pressions exercées sur les États» pour améliorer le respect de l'exécution des arrêts de la Cour et d'en étendre l'usage aux autres obligations contractées auprès du Conseil de l'Europe.