



Doc. 16019

26 juin 2024

Processus de réparation et de réconciliation pour surmonter les conflits passés et construire un avenir commun de paix: la question des mesures réparatoires justes et équitables

Avis de commission¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. George LOUCAIDES, Chypre, Groupe pour la gauche unitaire européenne

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions politiques et de la démocratie félicite le rapporteur, Lord Richard Keen (Royaume-Uni, CE/AD), pour son rapport sur les «Processus de réparation et de réconciliation: des possibilités de recours justes et équitables pour surmonter les conflits passés et construire un avenir commun de paix», qui soulève plusieurs questions importantes relatives aux situations d'après-conflit et propose de nouvelles pistes pour résoudre les conflits du passé et promouvoir la réconciliation et la réparation.
2. La commission partage pleinement l'avis du rapporteur selon lequel le Conseil de l'Europe peut jouer un rôle accru dans la promotion de solutions visant à favoriser la justice, la coopération et la paix en Europe, ce qui s'inscrit dans la réalisation de son objectif statutaire. Par conséquent, elle approuve l'idée d'envisager la création d'un mécanisme de médiation, sous les auspices du Conseil de l'Europe, qui compléterait les outils dont dispose l'Organisation pour faciliter la recherche de solutions aux différends d'après-conflit.
3. Cela étant, la commission estime que cette proposition doit faire l'objet d'un examen approfondi au niveau des experts. À ce titre, elle est d'avis que les éléments du mécanisme de médiation suggérés dans le projet de résolution et dans le projet de recommandation sont trop contraignants et que cela peut s'avérer contre-productif dans le processus d'examen de la faisabilité d'un tel mécanisme, compte tenu du caractère innovant de la proposition.
4. Par ailleurs, la commission émet des réserves quant au caractère obligatoire du processus de médiation, en l'absence de consentement des parties concernées. Comme le rapport l'indique à juste titre, le processus de réparation et de réconciliation à la suite de conflits peut être un sujet très sensible. Il faut éviter tout risque que les tentatives d'imposer une médiation n'entraînent de nouvelles tensions au lieu de contribuer à promouvoir la réconciliation.
5. La commission a la ferme conviction que tout mécanisme de médiation ne devrait pas faire double emploi ni entrer en conflit avec les autres processus déjà en place, ni encore servir à les contourner ou à leur nuire, notamment lorsque ces processus s'appliquent dans le cadre des Nations Unies et lorsqu'il est question des procédures engagées devant la Cour européenne des droits de l'homme et de l'exécution des arrêts rendus par celle-ci.

1. Renvoi en commission: [Doc. 15676](#). Renvoi 4706 du 27 janvier 2023. Commission saisie du rapport: commission des questions juridiques et droits de l'homme. Voir [Doc. 15933](#). Avis approuvé par la commission le 25 juin 2024.



6. Compte tenu de ce qui précède, la commission approuve les constatations et l'analyse du rapport, mais propose plusieurs amendements au projet de résolution et au projet de recommandation pour les rendre moins contraignants et pour qu'un plus grand nombre d'options puissent être envisagées au niveau des experts, afin de recueillir un maximum de soutien pour cette initiative.

B. Propositions d'amendements au projet de résolution

Amendement A (au projet de résolution)

Après le paragraphe 9.1, insérer le paragraphe suivant:

«Il convient d'éviter que le mécanisme de médiation fasse double emploi ou entre en conflit avec les autres processus déjà en place; le mécanisme ne devrait pas non plus servir à les contourner ou à leur nuire, notamment dans le cadre des Nations Unies et lorsqu'il est question des procédures engagées devant la Cour européenne des droits de l'homme et de l'exécution des arrêts rendus par celle-ci.»

Amendement B (au projet de résolution)

Remplacer le paragraphe 9.2 par le paragraphe suivant:

«Le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire ou le/la Secrétaire Général·e du Conseil de l'Europe peuvent inviter les États membres à recourir à la médiation sous les auspices du Conseil de l'Europe. Toutefois, le processus de médiation ne peut être engagé qu'avec le plein consentement de toutes les parties concernées.»

Amendement C (au projet de résolution)

Au paragraphe 9.7, remplacer la première phrase «Les États membres devraient avoir l'obligation de s'engager de bonne foi dans un processus de médiation.» par la phrase suivante:

«Les États membres qui ont recours au processus de médiation devraient s'y engager de bonne foi.»

Amendement D (au projet de résolution)

Au paragraphe 9.7, supprimer la dernière phrase:

«Il devrait donc y avoir des répercussions potentielles pour un État qui est considéré comme ne s'étant pas engagé de bonne foi dans le processus.»

Amendement E (au projet de résolution)

Au paragraphe 9.9, supprimer la dernière phrase:

«En cas de non-respect grave, le recours à la procédure complémentaire conjointe pourrait être envisagé, ainsi qu'une suspension potentielle lorsqu'une violation constituerait une violation grave de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe (c'est-à-dire une violation grave des principes de l'État de droit, des droits de l'homme et d'une collaboration sincère et efficace à la réalisation des objectifs de l'Organisation)».

C. Propositions d'amendements au projet de recommandation

[Les amendements au paragraphe 9 du projet de résolution sont repris au paragraphe 5 du projet de recommandation.]

Amendement F (au projet de recommandation)

Après le paragraphe 5.1, insérer le paragraphe suivant:

«Il convient d'éviter que le mécanisme de médiation fasse double emploi ou entre en conflit avec les autres processus déjà en place; le mécanisme ne devrait pas non plus servir à les contourner ou à leur nuire, notamment dans le cadre des Nations Unies et lorsqu'il est question des procédures engagées devant la Cour européenne des droits de l'homme et de l'exécution des arrêts rendus par celle-ci.»

Amendement G (au projet de recommandation)

Remplacer le paragraphe 5.2 par le paragraphe suivant:

«Le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire ou le/la Secrétaire Général·e du Conseil de l'Europe peuvent inviter les États membres à recourir à la médiation sous les auspices du Conseil de l'Europe. Toutefois, le processus de médiation ne peut être engagé qu'avec le plein consentement de toutes les parties concernées.»

Amendement H (au projet de recommandation)

Au paragraphe 5.7, remplacer la première phrase «Les États membres devraient avoir l'obligation de s'engager de bonne foi dans un processus de médiation.» par la phrase suivante:

«Les États membres qui ont recours au processus de médiation devraient s'y engager de bonne foi.»

Amendement I (au projet de recommandation)

Au paragraphe 5.7, supprimer la dernière phrase:

«Il devrait donc y avoir des répercussions potentielles pour un État qui est considéré comme ne s'étant pas engagé de bonne foi dans le processus.»

Amendement J (au projet de recommandation)

Au paragraphe 5.9, supprimer dernière la phrase:

«En cas de non-respect grave, le recours à la procédure complémentaire conjointe pourrait être envisagé, ainsi qu'une suspension potentielle lorsqu'une violation constituerait une violation grave de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe (c'est-à-dire une violation grave des principes de l'État de droit, des droits de l'homme et d'une collaboration sincère et efficace à la réalisation des objectifs de l'Organisation).»

D. Exposé des motifs par George Loucaides, rapporteur pour avis

1. Je tiens à faire part de ma satisfaction quant au rapport intitulé «Processus de réparation et de réconciliation: des possibilités de recours justes et équitables pour surmonter les conflits passés et construire un avenir commun de paix», présenté par Lord Richard Keen (Royaume-Uni, CE/AD) au nom de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme.
2. Le rapport contient une étude détaillée et bien documentée du droit international et de la pratique internationale en matière de réparation, de réconciliation et de justice transitionnelle, ainsi qu'une analyse des mécanismes en place au Conseil de l'Europe et en dehors pour promouvoir la réconciliation et la réparation.
3. Se fondant sur cette analyse, le rapport conclut qu'il est nécessaire de mettre en place un nouveau mécanisme de médiation du Conseil de l'Europe afin de compléter les outils existants destinés à régler les différends entre États membres qui découlent de conflits passés, et suggère des éléments spécifiques pour la création d'un mécanisme de ce type.
4. Je partage pleinement l'avis du rapporteur selon lequel l'absence de progrès sur la voie de la réconciliation et de la réparation à la suite de conflits violents entre États, lorsque les outils existants sont employés et notamment lorsqu'il est question d'indemnisation équitable des victimes, peut donner lieu à un sentiment d'injustice qui risque de perpétuer les conflits, voire de conduire à une reprise des hostilités.

5. Je partage également l'avis du rapporteur selon lequel le Conseil de l'Europe peut faire davantage pour aider à surmonter les conséquences des conflits passés entre États membres et promouvoir la réconciliation et la réparation en tant que socles pour la prévention d'éventuels nouveaux conflits et pour la création des conditions nécessaires à une coopération pacifique.

6. Cela étant, si je souscris pleinement à la proposition du rapporteur d'envisager la création d'un mécanisme de médiation sous les auspices du Conseil de l'Europe afin de compléter les outils dont dispose l'Organisation pour faciliter la recherche de solutions aux différends d'après-conflit, j'émetts toutefois quelques réserves quant aux spécificités de ce mécanisme telles qu'énoncées dans le projet de résolution et le projet de recommandation.

7. Tout d'abord, il y a lieu de souligner qu'un nouveau mécanisme de médiation ne doit pas être conçu comme un moyen de court-circuiter ou d'éluder le système de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et de la Cour européenne des droits de l'homme. À ce titre, je tiens à exprimer plusieurs préoccupations.

8. En particulier, le paragraphe 9.2 du projet de résolution et le paragraphe 5.2 du projet de recommandation suggèrent que le processus de médiation peut être initié «en l'absence du consentement des deux parties». On peut imaginer une situation dans laquelle une partie décide de demander l'ouverture d'une procédure de médiation dans le but de contourner les efforts de médiation déjà en cours.

9. Par ailleurs, le paragraphe 65 de l'exposé des motifs suggère qu'«il pourrait être demandé aux États d'entamer une démarche de médiation avant de saisir la Cour européenne d'une affaire interétatique d'après-conflit». Il me semble qu'une telle exigence serait en contradiction avec le droit des États membres de saisir la Cour prévu à l'article 33 de la Convention européenne des droits de l'homme², tel que révisé par le Protocole 11 (STE n° 155), qui est l'un des instruments les plus efficaces dont ils disposent en vertu de la Convention.

10. Plus précisément, l'obligation d'épuiser le recours au mécanisme de médiation avant d'introduire une requête devant la Cour aurait très certainement une incidence sur la recevabilité des requêtes lorsqu'il s'agit de respecter la règle des quatre mois (article 35, paragraphe 1, tel que modifié par le Protocole n° 15, STCE n° 213) et, par conséquent, une incidence sur l'ensemble de la procédure.

11. De même, une proposition figurant dans ce paragraphe 65, selon laquelle le processus de médiation pourrait être engagé dans le cadre de l'exécution des arrêts de la Cour, semble suggérer que la médiation pourrait être considérée comme une alternative à l'exécution d'arrêts, ce qui serait contraire aux obligations des États en vertu de l'article 46.¹³ de la Convention européenne des droits de l'homme et compromettrait l'exécution effective des arrêts de la Cour.

12. Il me semble que les affaires interétatiques portent sur des violations massives et graves des droits humains et ne peuvent être considérées comme de simples «différends» entre États membres. Les violations de droits humains fondamentaux ne peuvent être évaluées ni traitées au titre d'initiatives de médiation et doivent impérativement continuer de relever de la compétence de la Cour. Les arrêts de la Cour devraient rester en dehors des processus de médiation, quels qu'ils soient. Ces processus ne devraient en aucun cas se substituer à la Cour; ils pourraient en revanche servir de soutien à celle-ci, avec le consentement de toutes les parties concernées.

13. Plus généralement, il me semble qu'un processus de médiation ne devrait être entrepris qu'avec le plein consentement et la pleine adhésion des deux parties concernées. Toute tentative d'imposer un processus de médiation en l'absence de consentement et d'adhésion peut aboutir à des résultats opposés à ceux recherchés.

14. Par conséquent, je suis plutôt pessimiste quant à la proposition selon laquelle le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire ou le/la Secrétaire Général·e du Conseil de l'Europe devraient avoir la possibilité d'initier ce processus de médiation, de leur propre chef, en l'absence de consentement des deux parties,

2. Convention européenne des droits de l'homme, article 33 – Affaires interétatiques:

«Toute Haute Partie contractante peut saisir la Cour de tout manquement aux dispositions de la Convention et de ses protocoles qu'elle croira pouvoir être imputé à une autre Haute Partie contractante».

3. Convention européenne des droits de l'homme, article 46 – Force obligatoire et exécution des arrêts:

«Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties».

comme le suggèrent le paragraphe 9.2 du projet de résolution et le paragraphe 5.2 du projet de recommandation. Il me semble que la procédure d'engagement d'un processus de médiation doit être examinée plus avant.

15. De plus, je trouve contradictoire en soi la proposition selon laquelle, dans le cas de l'Assemblée, le processus pourrait être initié au moyen d'une recommandation: par sa nature même, une recommandation de l'Assemblée n'est pas une décision d'agir à proprement parler, mais une demande d'agir adressée au Comité des Ministres⁴.

16. Si je souscris à l'appel lancé aux États membres du Conseil de l'Europe pour qu'ils ratifient la Convention européenne pour le règlement pacifique des différends (STE n° 23), appel figurant au paragraphe 10.2. du projet de recommandation, je me dois de rappeler que cet instrument n'a été ratifié que par 14 États membres depuis son ouverture à la signature en 1957 et que 6 autres États l'ont signé, mais non ratifié.

17. Je tiens également à souligner que le processus de médiation proposé dans le rapport ne devrait en aucun cas affaiblir ou dupliquer d'autres initiatives de médiation menées dans le cadre des Nations Unies. Il convient de rappeler que, d'après l'article 103⁵ de la Charte des Nations Unies, ce sont les obligations imposées aux États membres en vertu de ce texte qui prévalent. En d'autres termes, si un processus est en cours sous les auspices des Nations Unies, le processus de médiation proposé par le Conseil de l'Europe ne saurait s'appliquer.

18. Pour conclure, j'exprime ma satisfaction quant au rapport présenté par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et j'approuve la proposition d'envisager la création d'un mécanisme de médiation sous les auspices du Conseil de l'Europe afin de compléter les outils dont dispose l'Organisation pour faciliter la recherche de solutions aux différends d'après-conflit. En revanche, je pense que cette proposition doit être examinée attentivement au niveau des experts et, de ce fait, je propose plusieurs amendements au projet de résolution et au projet de recommandation pour les rendre moins contraignants et pour qu'un plus grand nombre d'options puissent être envisagées au niveau des experts, afin de recueillir un maximum de soutien pour cette initiative.

4. Règlement de l'Assemblée, article 25.1.a. – Dépôt de propositions de recommandation et de résolution:

«Une recommandation consiste en une proposition de l'Assemblée, adressée au Comité des Ministres, dont la mise en œuvre échappe à la compétence de l'Assemblée mais relève des gouvernements».

5. Charte des Nations Unies, article 103: «En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront».