



**Doc. 11471**

20 décembre 2007

## **Le Conseil de l'Europe et ses Etats observateurs: situation actuelle et perspectives**

### **Rapport**

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. David WILSHIRE, Royaume-Uni, Groupe démocrate européen

### *Résumé*

Le rapport présente une analyse de la situation des Etats et des parlements observateurs par rapport aux normes du Conseil de l'Europe. Il conclut que le cadre actuel fondé sur la Résolution statutaire (93) 26 ne comporte aucun engagement officiel et ne prévoit aucune procédure de suivi qui leur soit applicable.

Cependant, considérant que les Etats observateurs sont des démocraties qui fonctionnent pleinement et qui partagent les idéaux et les valeurs du Conseil de l'Europe, le rapport suggère que les observateurs soient inclus, à condition qu'ils en soient d'accord, dans le cadre des débats réguliers sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie.

Le rapport suggère, de plus, une révision de la Résolution statutaire (93) 26 dans la perspective de futures demandes du statut d'observateur, de manière qu'elle prévoie des normes spécifiques, des engagements officiels et une procédure de suivi.

Enfin, le rapport propose une série de mesures, tant au niveau intergouvernemental qu'au niveau parlementaire, afin de créer les conditions d'une coopération améliorée avec les observateurs par l'élargissement des possibilités et par le renforcement de leurs engagements à l'égard des valeurs communes.



## Sommaire

## Page

|                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| A. Projet de résolution .....                                                 | 3  |
| B. Projet de recommandation .....                                             | 7  |
| C. Exposé des motifs, par M. David Wilshire .....                             | 8  |
| 1. Introduction .....                                                         | 8  |
| 2. Informations générales sur le statut d'observateur .....                   | 8  |
| 3. Critères d'évaluation .....                                                | 9  |
| 4. Bilan général de la performance démocratique .....                         | 10 |
| 4.1. Remarques préliminaires .....                                            | 10 |
| 4.2. Contexte .....                                                           | 10 |
| 4.3. Appréciation générale .....                                              | 12 |
| 5. Coopération avec les institutions du Conseil de l'Europe .....             | 13 |
| 5.1. Comité des Ministres et comités d'experts .....                          | 13 |
| 5.2. Assemblée parlementaire .....                                            | 13 |
| 5.3. Autres organes du Conseil de l'Europe .....                              | 13 |
| 6. Participation aux conventions du Conseil de l'Europe .....                 | 14 |
| 7. Evaluation et amélioration du fonctionnement du statut d'observateur ..... | 14 |
| 7.1. Représentants des gouvernements .....                                    | 14 |
| 7.2. Délégations parlementaires .....                                         | 15 |
| 8. Conclusions et propositions .....                                          | 16 |

## A. Projet de résolution

1. Les relations avec des Etats observateurs remontent à 1970 pour le Comité des Ministres et 1957 pour l'Assemblée parlementaire. Ces relations prennent trois formes:
  - 1.1. le statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe octroyé avant l'existence de toute disposition officielle;
  - 1.2. le statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe fondé sur la Résolution statutaire (93) 26 adoptée en 1993 par le Comité des Ministres;
  - 1.3. le statut d'observateur auprès de l'Assemblée parlementaire (fondé actuellement sur l'article 60 du Règlement de l'Assemblée).
2. Un seul Etat (le Saint-Siège) a acquis le statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe avant l'existence de toute disposition officielle. Ce statut lui a été accordé en 1970 sans qu'aucun engagement vis-à-vis des idéaux et des valeurs du Conseil de l'Europe n'ait été demandé par l'Organisation ni pris par le Saint-Siège.
3. Quatre Etats ont acquis le statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe aux termes de la Résolution statutaire (93) 26: les Etats-Unis d'Amérique (décembre 1995), le Canada (avril 1996), le Japon (novembre 1996) et le Mexique (décembre 1999).
4. Les parlements de trois Etats ont acquis le statut d'observateur parlementaire auprès de l'Assemblée. La Knesset israélienne s'est vu accorder ce statut en 1957 sur une base ad hoc, avant son adoption officielle par l'Assemblée en 1961. Les Parlements du Canada (depuis 1997) et du Mexique (depuis 1999) se sont vu octroyer le statut conformément à l'article 60 du Règlement de l'Assemblée. Il importe de noter que le statut d'observateur parlementaire du Canada et du Mexique se fonde sur la Résolution statutaire (93) 26.
5. La Résolution statutaire (93) 26 visait à créer un cadre institutionnel permettant une coopération accrue entre le Conseil de l'Europe et les Etats non membres qui partagent ses idéaux et ses valeurs. Il s'agissait notamment de répondre à la volonté exprimée par certains Etats non membres de contribuer à la stabilisation des nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale. Aux termes de cette résolution, tout Etat peut se voir accorder le statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe à condition de souhaiter coopérer avec l'Organisation et d'accepter les principes de démocratie et de prééminence du droit, et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
6. Le cadre existant, tel qu'établi par la résolution statutaire, ne comporte aucun engagement officiel et ne prévoit aucune procédure de suivi. Les observateurs ne sont pas juridiquement liés par les normes spécifiques qui sont énoncées dans le Statut et les principales conventions du Conseil de l'Europe, et dont la mise en œuvre est contrôlée par divers mécanismes de suivi. Cette situation prête à des malentendus entre le Conseil de l'Europe et certains Etats observateurs sur la teneur exacte des engagements de ces derniers.
7. A cet égard, l'Assemblée rappelle que les résolutions du Comité des Ministres octroyant le statut d'observateur aux Etats-Unis, au Canada, au Japon et au Mexique indiquent clairement que ces Etats partagent les idéaux et les valeurs du Conseil de l'Europe. L'Assemblée a exprimé des opinions similaires dans ses avis statutaires concernant les demandes respectives de ces Etats.
8. On peut en outre affirmer que le fait d'octroyer le statut d'observateur aux quatre Etats en vertu de la Résolution statutaire (93) 26 traduit la reconnaissance par le Conseil de l'Europe d'un engagement politique des observateurs à inscrire dans leur législation, à respecter dans la pratique et à promouvoir les principes universels de la démocratie, des droits de l'homme et de la prééminence du droit.
9. Dans cet esprit, l'Assemblée estime qu'il serait pertinent et utile d'intégrer les Etats observateurs dans le cadre de ses débats réguliers sur la situation de la démocratie et des droits de l'homme, sous réserve que les observateurs en question le souhaitent, soient disposés à coopérer à l'élaboration des rapports et se voient offrir la possibilité de participer à ces débats.
10. Le Saint-Siège n'est pas concerné par la résolution statutaire et il ne lui a été demandé de prendre aucun engagement. Son absence d'institutions démocratiques et ses positions sur certaines questions relatives aux droits de l'homme en font un cas à part. Le statu quo doit être accepté.
11. Le statut d'observateur de la Knesset israélienne auprès de l'Assemblée a été octroyé avant l'adoption de la Résolution statutaire (93) 26 et n'a donc aucun lien formel avec les exigences générales énoncées dans cette résolution. De plus, l'Etat d'Israël n'a jamais demandé à jouir du statut d'observateur auprès du Conseil

de l'Europe aux termes de la résolution statutaire. L'Assemblée considère toutefois qu'Israël, en tant qu'Etat démocratique, devrait aussi être inclus au débat sur la situation de la démocratie et des droits de l'homme dans les mêmes conditions que celles citées au paragraphe 9 ci-dessus.

12. L'Assemblée estime que la situation actuelle, dans laquelle l'octroi du statut d'observateur ne suppose aucun engagement formel, doit être revue avant l'examen de toute nouvelle demande du statut d'observateur. Une possibilité consisterait à associer aux exigences générales énoncées dans la résolution statutaire un ensemble de normes bien définies qu'un Etat candidat au statut d'observateur s'engagerait à respecter.

13. Si cette approche était adoptée, les Etats jouissant déjà du statut d'observateur pourraient être invités à s'engager, sur une base volontaire, à respecter l'ensemble de normes définies d'un commun accord. Dans ce cas, il serait important de reconnaître que le refus d'un Etat de prendre cet engagement serait une réponse tout à fait acceptable.

14. L'Assemblée considère que le cadre institutionnel et organisationnel existant au niveau intergouvernemental offre aux Etats observateurs des possibilités adaptées de participation aux activités de l'Organisation en fonction de leurs souhaits et de leurs capacités.

15. L'Assemblée invite les Etats observateurs à manifester leur volonté politique de soutenir le Conseil de l'Europe et à utiliser pleinement les possibilités offertes par leur statut.

16. L'Assemblée apprécie grandement la contribution des observateurs parlementaires au débat politique tant dans le cadre des sessions plénières qu'au sein des commissions. Elle encourage les délégations d'observateurs parlementaires à mieux s'intégrer dans le processus politique de l'Assemblée et est disposée à examiner avec elles de nouvelles mesures à prendre à cet effet.

17. L'Assemblée est également consciente que les observateurs parlementaires souhaitent être mieux entendus en son sein et peser davantage sur ses travaux. Elle est disposée à prendre des mesures dans ce sens.

18. L'Assemblée se félicite qu'une délégation parlementaire de la Diète japonaise assiste à une partie de session par an dans le cadre du débat élargi sur les activités de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), alors même que cette délégation n'a pas de relations officielles avec l'Assemblée. Elle serait prête à étudier la possibilité d'une relation plus étroite au niveau parlementaire.

19. L'Assemblée regrette que les Etats-Unis ne participent pas davantage à ses activités au niveau parlementaire et souhaite proposer des mesures pour renforcer les relations de travail avec les membres du Congrès des Etats-Unis.

20. Les conventions du Conseil de l'Europe font partie des contributions majeures de l'Organisation au développement de la démocratie, des droits de l'homme et de la prééminence du droit. Si certaines ne peuvent être signées que par les Etats membres, la plupart sont également ouvertes aux Etats non membres.

21. L'Assemblée estime qu'il faut encourager les Etats observateurs à signer et à ratifier ces conventions afin de confirmer leur engagement envers les idéaux et les valeurs du Conseil de l'Europe.

22. Le fait que les Etats observateurs ne soient pas signataires des conventions du Conseil de l'Europe ne doit pas empêcher cette Assemblée, le Comité des Ministres et les autres organes du Conseil de l'Europe de soulever avec ces Etats des questions considérées comme fondamentales.

23. L'Assemblée apprécie le soutien, y compris certaines contributions financières volontaires substantielles, que les Etats observateurs apportent aux programmes du Conseil de l'Europe visant à renforcer les institutions démocratiques et à promouvoir la prééminence du droit et le respect des droits de l'homme en Europe centrale et orientale, notamment dans les Balkans.

24. L'Assemblée estime que la coopération entre le Conseil de l'Europe et les Etats observateurs devrait s'étendre au-delà des niveaux gouvernemental et parlementaire pour associer les partis politiques.

25. L'Assemblée invite par conséquent tous les Etats observateurs:

25.1. à utiliser pleinement les possibilités que leur offre leur position auprès du Conseil de l'Europe, lequel est à la fois un forum de partage d'expériences et de bonnes pratiques, un cadre pour la recherche de réponses communes aux problèmes des Etats membres et des Etats observateurs, et un organe de normalisation, notamment dans les domaines de la démocratie, de la prééminence du droit, des droits de l'homme ainsi que, pour les Etats qui le souhaitent, dans d'autres domaines d'activité;

- 25.2. à prendre une part plus active aux travaux du Comité des Ministres et de ses organes subsidiaires, ainsi que de tous les autres organes et mécanismes du Conseil de l'Europe ouverts à leur participation, notamment le Forum pour l'avenir de la démocratie;
  - 25.3. à signer et à ratifier les conventions du Conseil de l'Europe ouvertes aux Etats non membres et à contribuer à l'élaboration de nouveaux instruments;
  - 25.4. soutenir le Conseil de l'Europe dans diverses instances internationales pour ce qui touche à ses activités fondamentales.
26. L'Assemblée décide d'inviter les Etats et les parlements observateurs à être inclus dans le cadre de ses débats réguliers sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie.
27. L'Assemblée invite tous les observateurs parlementaires à prendre une part plus effective à ses travaux et à ses processus politiques, notamment:
- 27.1. à participer pleinement aux réunions et autres activités des groupes politiques, en fonction de leur appartenance politique;
  - 27.2. à participer régulièrement aux travaux des commissions et sous-commissions de l'Assemblée;
  - 27.3. à porter à l'attention de l'Assemblée et de ses commissions des questions présentant un intérêt ou une importance spécifiques, et à prendre l'initiative – en utilisant les procédures appropriées – de propositions de résolution et de recommandation;
  - 27.4. à participer au Forum pour l'avenir de la démocratie;
  - 27.5. à intensifier la coopération et les échanges de vues entre eux lors des sessions plénières, et à mettre sur pied un mécanisme et une structure à cet effet.
28. L'Assemblée invite la commission des questions politiques (via sa sous-commission des relations extérieures):
- 28.1. à organiser des échanges réguliers avec les délégations d'observateurs parlementaires individuellement et collectivement;
  - 28.2. à se charger d'intensifier la participation des délégations d'observateurs parlementaires, tant individuellement que collectivement, à tous les aspects des travaux de l'Assemblée;
  - 28.3. à informer régulièrement et fréquemment l'Assemblée de l'état des relations avec les délégations d'observateurs parlementaires, tant individuellement que collectivement.
29. L'Assemblée recommande à toutes ses commissions de faire preuve de la plus grande souplesse lorsqu'elles traitent de questions présentant un intérêt particulier pour des délégations d'observateurs parlementaires, par exemple en encourageant celles-ci à présenter des points de vue et des notes d'information complémentaires.
30. L'Assemblée demande au Bureau:
- 30.1. de fixer – sous réserve que les observateurs acceptent d'être inclus dans le cadre des débats réguliers de l'Assemblée sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie – les modalités de participation des représentants des observateurs à la préparation des rapports et aux débats;
  - 30.2. d'examiner la possibilité d'étendre – en les modifiant si nécessaire – les dispositions du Règlement relatives aux débats élargis de l'Assemblée parlementaire sur les activités de l'OCDE à d'autres débats présentant un intérêt particulier pour les observateurs;
  - 30.3. d'examiner la possibilité que les délégations d'observateurs parlementaires participent aux missions d'observation des élections organisées par l'Assemblée;
  - 30.4. d'examiner la possibilité de réserver, lors des parties de session, un créneau horaire aux observateurs parlementaires pour qu'ils présentent un rapport ou proposent un débat, s'ils le souhaitent;
  - 30.5. de différer l'octroi du statut d'observateur parlementaire à tout nouveau parlement tant que les questions soulevées dans la présente résolution ne seront pas réglées;
  - 30.6. d'envisager de reclasser les observateurs parlementaires actuels en fonction des critères de reclassement retenus par le Comité des Ministres;

30.7. d'élaborer, à partir du Règlement de l'Assemblée et en tenant compte des bonnes pratiques, des lignes directrices sur la participation des délégations d'observateurs parlementaires aux travaux de l'Assemblée, notamment dans le cadre de la Commission permanente et des réunions des différentes commissions, et de veiller à ce que ces lignes directrices soient uniformément appliquées.

## **B. Projet de recommandation**

1. L'Assemblée rappelle sa Résolution ... (2008) intitulée «Le Conseil de l'Europe et ses Etats observateurs: situation actuelle et perspectives».
2. L'Assemblée invite le Comité des Ministres:
  - 2.1. à présenter un rapport annuel à l'Assemblée sur la participation des Etats observateurs à tous les aspects des travaux du Conseil de l'Europe;
  - 2.2. à envisager de modifier la Résolution statutaire (93) 26 dans la perspective de futures demandes du statut d'observateur, de manière à ce qu'elle prévoie des normes spécifiques, des engagements officiels et une procédure de suivi;
  - 2.3. examiner, avec les Etats observateurs actuels, dans quelle mesure ils sont disposés à souscrire volontairement à toute modification de la résolution statutaire;
  - 2.4. à envisager de clarifier les différents statuts des Etats observateurs par l'introduction de nouvelles appellations des Etats observateurs actuels, sans porter atteinte en aucune façon à leur statut, permettant de distinguer:
    - 2.4.1. l'Etat observateur ayant obtenu ce statut avant l'existence de toute disposition officielle;
    - 2.4.2. les Etats observateurs ayant obtenu ce statut conformément à la Résolution statutaire (93) 26;
    - 2.4.3. les Etats observateurs qui pourraient obtenir ce statut après une éventuelle révision de la Résolution statutaire (93) 26, conformément à la recommandation formulée au paragraphe 2.2 ci-dessus, ou qui accepteraient de prendre des engagements spécifiques comme indiqué au paragraphe 2.3 ci-dessus;
  - 2.5. à différer l'octroi du statut d'observateur à tout nouvel Etat tant que les questions soulevées dans la présente recommandation ne seront pas réglées.
3. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'inviter les Etats observateurs à participer au Forum pour l'avenir de la démocratie.

## C. Exposé des motifs, par M. David Wilshire

### 1. Introduction

1. Le 30 juin 2005, une proposition concernant le «respect des valeurs du Conseil de l'Europe par les pays dotés du statut d'observateur» a été présentée à l'Assemblée. Elle a été transmise à la commission des questions politiques en vue de l'établissement d'un rapport le 1<sup>er</sup> septembre 2005. En novembre 2006, la commission a transformé le titre du rapport en «Respect des normes du Conseil de l'Europe par les pays dotés du statut d'observateur».
2. J'ai été nommé rapporteur le 14 mars 2006, à la suite de la démission de mon prédécesseur, M. Mihkelson.
3. En avril et en juin 2006, des discussions informelles avec des parlementaires d'Etats observateurs m'ont permis de constater que le libellé de la proposition, dans son interprétation la plus stricte, était pour ces pays un motif de préoccupation. Convaincu que le statut d'observateur doit être source de coopération positive et de valeur ajoutée, j'ai suggéré à la commission d'élargir la portée du rapport.
4. Une fois que la commission eut approuvé ma suggestion lors de sa réunion de novembre 2006, j'ai contacté de nouveau les représentants des pays dotés du statut d'observateur, cette fois de façon plus formelle, afin de discuter des questions soulevées par la proposition sur de nouvelles bases.
5. A ce jour, j'ai tenu des réunions avec des parlementaires du Japon, du Canada, du Mexique et d'Israël. La délégation canadienne a présenté une contribution écrite au rapport. La délégation mexicaine a également proposé de le faire, mais nous n'avons pas encore reçu sa contribution.
6. Pour ce qui est des représentants gouvernementaux, j'ai rencontré M. Ryûichi Shoji, consul général à Strasbourg et observateur permanent pour le Japon, M<sup>me</sup> Laurette Glasgow, ambassadeur du Canada à Bruxelles, en qualité d'observateur permanent du Canada auprès du Conseil de l'Europe, et M<sup>me</sup> Ana Rocío Arizmendi, observateur permanent adjoint du Mexique auprès du Conseil de l'Europe.
7. Malheureusement, je n'ai pas pu organiser de réunion avec l'ambassadeur des Etats-Unis à Paris, qui fait office d'observateur permanent auprès du Conseil de l'Europe. L'ambassade des Etats-Unis s'est engagée à répondre par écrit à mes questions concernant l'attitude des Etats-Unis à l'égard du Conseil de l'Europe. Je n'ai pas encore reçu cette réponse.
8. Mes entretiens avec les observateurs font apparaître des divergences fondamentales entre le Conseil de l'Europe et les observateurs quant aux obligations qui découlent du statut de ces derniers. Ces divergences sont fondamentales et motifs de controverse; il faut y remédier en trouvant un accord afin d'éviter tout malentendu à l'avenir. En outre, je suis parvenu à la conclusion que, dans le cadre actuel, qui ne comporte aucun engagement spécifique officiel des Etats observateurs, aucune base juridique ne permet de parler de respect des normes du Conseil de l'Europe par les observateurs. J'ai donc proposé un nouveau titre pour le rapport, «Le Conseil de l'Europe et ses Etats observateurs – Situation actuelle et perspectives», que la commission a approuvé lors de sa réunion du 13 novembre 2007.
9. Je suis également d'avis que l'absence d'implication des parlementaires des Etats-Unis et l'implication limitée des parlementaires japonais dans la coopération de leur pays avec le Conseil de l'Europe réduisent les possibilités d'avantages mutuels. Aussi, je suis déçu que le Bureau ait refusé que je me rende au Japon et aux Etats-Unis afin de rechercher des possibilités d'améliorer les relations avec ces deux pays.

### 2. Informations générales sur le statut d'observateur

10. Il est important de faire la distinction entre les Etats dotés du statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe dans son ensemble, et les parlements nationaux ayant le statut d'observateurs auprès de l'Assemblée parlementaire.
11. Le statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe se fonde sur la Résolution statutaire (93) 26<sup>1</sup> du Comité des Ministres, adoptée en 1993, et dont l'article 1<sup>er</sup> dispose: «Tout Etat qui est prêt à accepter les principes de la démocratie et de la prééminence du droit, et le principe en vertu duquel toute personne placée

---

1. Voir l'annexe I.



sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales et qui est désireux de coopérer avec le Conseil de l'Europe peut se voir accorder par le Comité des Ministres, après consultation de l'Assemblée parlementaire, le statut d'observateur auprès de l'Organisation.»

12. Par ailleurs, le Comité des Ministres a approuvé, le 7 juillet 1999, les «Critères pour l'attribution du statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe»<sup>2</sup>. Cependant, aucune nouvelle demande d'obtention du statut n'a été déposée depuis 1999 et, conformément à des principes bien reconnus, ces nouveaux critères ne sont pas applicables de façon rétroactive aux observateurs qui ont obtenu le statut avant leur adoption.

13. Les Etats observateurs sont actuellement au nombre de cinq: Etats-Unis (depuis décembre 1995), Canada (depuis avril 1996), Japon (depuis novembre 1996), Mexique (depuis décembre 1999) et Saint-Siège (depuis 1970, soit avant l'adoption de la résolution statutaire).

14. Le statut d'observateur auprès de l'Assemblée se fonde sur l'article 60 de son Règlement: «L'Assemblée peut, sur proposition du Bureau, accorder le statut d'observateur à des parlements nationaux d'Etats non membres du Conseil de l'Europe qui remplissent les conditions énumérées au paragraphe 1 de la Résolution statutaire (93) 26 du Comité des Ministres relative au statut d'observateur.»

15. Les parlements ayant le statut d'observateur sont au nombre de trois: les Parlements du Canada, du Mexique et d'Israël (ce dernier avait obtenu le statut avant l'adoption de la résolution statutaire).

### 3. Critères d'évaluation

16. La Résolution statutaire (93) 26 ne fait pas directement référence à des normes spécifiques du Conseil de l'Europe qu'un Etat observateur s'engagerait à respecter. Elle mentionne en revanche le fait qu'un Etat soit prêt à accepter les principes de la démocratie, de la prééminence du droit et de la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales par toute personne placée sous sa juridiction. Bien que le Conseil de l'Europe place ces principes au cœur de ses valeurs, il n'en a pas l'exclusivité, et les représentants des Etats observateurs les considèrent aussi comme leurs propres valeurs. En outre, il serait présomptueux de la part de l'Organisation d'affirmer que son interprétation détaillée de ces principes est universelle et supérieure à toute autre.

17. Néanmoins, les normes spécifiques du Conseil de l'Europe sont consacrées par plusieurs instruments de base, comme la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui ne peuvent, par définition, être signés et ratifiés que par les Etats membres.

18. D'où ce dilemme: doit-on mesurer les résultats des Etats observateurs à l'aune de principes universels, ou bien de conventions du Conseil de l'Europe auxquelles ils ne peuvent pas adhérer?

19. En tant que rapporteur, je suis très favorable à la première option. De surcroît, mes contacts avec les représentants des Etats observateurs indiquent que la seconde option serait pour eux totalement inacceptable.

20. De manière plus générale, s'ils soulignent leur respect des principes fondamentaux qui sont à la base du Conseil de l'Europe, les observateurs ne s'estiment apparemment pas liés par des engagements ou obligations spécifiques découlant de leur statut, puisqu'on ne leur a pas demandé d'y souscrire dans le cadre de leur demande d'obtention du statut d'observateur.

21. De leur côté, l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres considèrent manifestement que les observateurs ont des obligations formelles. Prenons par exemple la réponse du Comité des Ministres à la [Recommandation 1760 \(2006\)](#) concernant la position de l'Assemblée parlementaire à l'égard des Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe n'ayant pas aboli la peine de mort<sup>3</sup>: «Le Président appellera également l'attention sur l'obligation pour les Etats observateurs de satisfaire aux exigences de la Résolution statutaire (93) 26, des critères additionnels adoptés par le Comité des Ministres le 7 juillet 1999 et des normes juridiques internationales pertinentes.»

22. Sans être juriste, je soupçonne que cette interprétation manque de fondement légal. Alors que plusieurs Etats membres ne respectent pas des engagements formels, écrits, auxquels ils ont souscrit lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe, il semble difficile de soutenir que les Etats observateurs doivent se conformer à des normes auxquelles ils n'ont pas formellement adhéré. Il faut donc trouver une façon de concilier ces deux points de vue.

2. Voir l'annexe II.

3. Voir [Doc. 11174](#), paragraphe 4.

23. Un ensemble de normes clairement définies, qu'un Etat demandant le statut d'observateur s'engagerait à observer, permettrait de procéder à une évaluation du respect des normes sur la base solide d'un fondement légal concret. Je recommanderais d'appliquer ce principe aux nouvelles demandes du statut d'observateur mais je me rends compte que cela créerait deux types d'Etats observateurs.

24. D'autre part, il serait préférable que les observateurs existants acceptent de s'engager à respecter les normes du Conseil de l'Europe dans des termes plus précis que ceux, trop généraux, employés dans la Résolution statutaire (93) 26. Toutefois, je n'ignore pas qu'il sera très difficile de les en convaincre.

25. Je suis d'avis, en attendant d'avoir trouvé une solution claire et mutuellement acceptable, qu'il n'est pas souhaitable d'essayer d'évaluer le respect par les Etats observateurs des normes du Conseil de l'Europe, comme le suggère la proposition. Il serait préférable d'examiner régulièrement et de façon structurée leur bilan en matière de démocratie, de prééminence du droit et de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Telle est l'approche que j'entends adopter dans le présent rapport. A l'avenir, cela permettrait d'établir des comparaisons internationales, et d'apporter ainsi une contribution précieuse au bilan de la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, effectué par l'Assemblée pour la première fois en avril 2007 et qui est destiné à devenir un exercice régulier.

26. Il n'en demeure pas moins que le fait que les observateurs ne soient pas signataires des principaux instruments du Conseil de l'Europe ne doit pas empêcher notre Assemblée, ainsi que le Comité des Ministres ou d'autres organes, de continuer à interroger les Etats observateurs et à faire part de leurs préoccupations lorsqu'ils disposent d'éléments indiquant le non-respect de principes fondamentaux pour notre Organisation.

#### **4. Bilan général de la performance démocratique**

##### **4.1. Remarques préliminaires**

27. Tout d'abord, je me limiterai volontairement à une brève présentation du fonctionnement de la démocratie dans les Etats observateurs et je suggérerai de laisser à mon collègue, le rapporteur pour avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, le soin de traiter les questions qui relèvent des compétences de sa commission, comme la prééminence du droit et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales par toutes les personnes placées sous la juridiction d'un Etat.

28. Ensuite, le Saint-Siège représente un cas spécial. Sans remettre en question le statut d'observateur dont il jouit et en reconnaissant pleinement son rôle important dans les affaires internationales, je crois qu'il ne peut pas être apprécié sur les mêmes fondements que les autres observateurs, tout simplement parce qu'il ne dispose pas des institutions démocratiques de base.

29. Les quatre autres Etats qui jouissent du statut d'observateur au Conseil de l'Europe (les Etats-Unis, le Canada, le Japon et le Mexique) ainsi qu'Israël, qui n'a une position d'observateur qu'à l'Assemblée parlementaire, sont des démocraties représentatives qui fonctionnent pleinement, fondées sur le pluralisme politique, bien que présentant des systèmes politiques et des formes de gouvernement différents.

##### **4.2. Contexte**

30. Les Etats-Unis sont une république constitutionnelle à trois niveaux de gouvernement (fédéral, national et local) avec séparation classique des pouvoirs en trois composantes. Le pouvoir législatif appartient au Congrès bicaméral composé du Sénat (100 sénateurs) et de la Chambre des représentants (435 représentants). Le Président, qui est le chef de l'Etat, est également le chef du pouvoir exécutif qu'il exerce par l'intermédiaire de l'administration. Le pouvoir judiciaire comprend la Cour suprême et les cours fédérales. Les juges sont nommés par le Président et approuvés par le Sénat.

31. Les citoyens des Etats-Unis jouissent du suffrage universel dès l'âge de 18 ans sans distinction de race, de sexe ou de fortune et les deux chambres du Congrès sont élues au suffrage direct. Les membres du Congrès sont élus pour un mandat de quatre ans. Le Président est élu au suffrage indirect. Les électeurs présidentiels qui constituent le Collège électoral des Etats-Unis sont choisis selon des règles établies par chacun des Etats.

32. Même si les Etats-Unis disposent d'un système électoral bien établi, les élections présidentielles de 2000 et 2004 ont montré ses limites et porté atteinte à sa crédibilité. Au cours de l'élection de 2000, qui fut l'une des plus controversées dans l'histoire du pays, le candidat gagnant, George Bush, recueillit moins de

voix que son adversaire, Al Gore, mais il obtint plus d'électeurs. Au cours des élections de 2000 et 2004, un certain nombre d'irrégularités furent constatées et on exprima des doutes quant à l'équité des élections. L'Assemblée parlementaire n'a jamais été invitée à observer les élections aux Etats-Unis.

33. La vie politique du pays est dominée par deux principaux partis, les républicains et les démocrates, et le principe de sélection des électeurs présidentiels qui veut que celui qui l'emporte prenne tout a, de fait, créé un système bipartite où les tiers ont peu de chances de gagner une élection.

34. Le Canada est une monarchie constitutionnelle avec, comme chef d'Etat, Sa Majesté la reine Elisabeth II, reine du Canada. C'est une démocratie parlementaire ayant un système fédéral de gouvernement parlementaire. La Constitution divise le pouvoir entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. La reine est représentée par le gouverneur général qui nomme officiellement le Premier ministre et son cabinet. Traditionnellement, le poste de Premier ministre revient au chef du parti politique qui peut obtenir le vote de confiance à la Chambre des communes.

35. Le Parlement fédéral est constitué de trois composantes: la souveraine et deux chambres, la Chambre des communes (308 membres élus directement par le peuple) et le Sénat (105 membres nommés sur une base régionale par le gouverneur général, sur la recommandation du Premier ministre). Les élections générales ont lieu au moins tous les cinq ans. Les membres du Sénat conservent leur siège jusqu'à l'âge de 75 ans.

36. Le pouvoir judiciaire est constitué de la Cour suprême du Canada – qui comprend neuf membres désignés par le gouverneur général sur avis du Premier ministre – et de trois catégories de juridictions: fédérale, provinciale et militaire, avec deux ou trois niveaux de hiérarchie.

37. Le système électoral semble fonctionner de façon tout à fait harmonieuse et je n'ai pas connaissance de quelconques rapports d'irrégularités ou de fraude électorale. A ma connaissance, l'Assemblée n'a jamais observé d'élections parlementaires au Canada.

38. Quatre partis politiques sont actuellement représentés à la Chambre des communes (le Parti conservateur du Canada, le Parti libéral du Canada, le nouveau Parti démocratique et le Bloc québécois) et deux sont représentés au Sénat (le Parti conservateur du Canada, le Parti libéral du Canada). De plus, quelques membres de la Chambre des communes et du Sénat siègent en tant qu'indépendants et trois sénateurs siègent en tant que progressistes-conservateurs. Le paysage politique comprend un certain nombre de petits partis qui ont eu une représentation parlementaire dans le passé.

39. Le Japon est une monarchie constitutionnelle. L'empereur, qui est le chef de l'Etat, est défini par la Constitution comme «le symbole de l'Etat et de l'unité du peuple», mais il ne joue pas de rôle actif dans la politique au quotidien. Le Japon est une démocratie parlementaire où le pouvoir exécutif est détenu par le cabinet à la tête duquel est le Premier ministre nommé par l'empereur après avoir été désigné parmi les membres du parlement. La plupart des membres du cabinet, nommés par le Premier ministre, doivent aussi être membres du parlement.

40. Le parlement au Japon est constitué de la Chambre des représentants (480 membres, élus au suffrage universel pour un mandat de quatre ans) et de la Chambre des conseillers (242 membres, élus au suffrage universel pour un mandat de six ans). La Constitution exige que la législation votée par le parlement soit promulguée par l'empereur, sans toutefois octroyer à celui-ci le pouvoir de s'y opposer.

41. Le pouvoir judiciaire est constitué de la Cour suprême dont le président (*Chief Justice*) est nommé par l'empereur sur désignation du cabinet et dont 14 membres sont nommés par le Cabinet, et de deux niveaux de tribunaux inférieurs.

42. La principale force politique au Japon, le Parti libéral démocratique, est au pouvoir la plupart du temps depuis 1955. Le deuxième parti et principal parti d'opposition est le Parti démocratique du Japon. Les autres principaux partis sont le Nouveau Komeitô, le Parti communiste japonais et le Parti social-démocrate.

43. Le Mexique, dont le nom officiel est «Etats-Unis du Mexique», est une république fédérale à trois niveaux de gouvernement: l'Union fédérale, les gouvernements d'Etat et les pouvoirs municipaux.

44. Au niveau fédéral, le pouvoir législatif appartient au Congrès bicaméral de l'Union, composé du Sénat (128 membres, élus tous les six ans au suffrage universel) et de la Chambre des députés (500 membres, élus tous les trois ans au suffrage universel).

45. Le Président des Etats-Unis du Mexique est le chef de l'Etat et du gouvernement. Il est élu au suffrage universel pour un mandat de six ans non renouvelable. Il nomme le cabinet.

46. La Cour suprême de justice est composée de 11 juges nommés par le Sénat sur la base de listes présentées par le Président.

47. Les trois principaux partis politiques du Mexique sont le Parti de l'action nationale, le Parti révolutionnaire institutionnel et le Parti de la révolution démocratique. Actuellement, cinq petits partis sont représentés au Congrès.

48. L'Assemblée a observé les élections générales du Mexique en juillet 2006.

49. Israël est une république parlementaire qui n'a pas de Constitution, mais des lois fondamentales. Le pouvoir législatif appartient à un parlement monocaméral, la Knesset (120 membres, élus par le peuple au suffrage proportionnel pour un mandat de quatre ans). Le Président d'Israël, en qualité de chef de l'Etat, nomme le chef du parti de la majorité au poste de Premier ministre qui forme le cabinet, dont la composition doit être approuvée par le vote de la Knesset.

50. Le pouvoir judiciaire est composé de la Cour suprême d'Israël (actuellement 14 juges) ainsi que des tribunaux inférieurs (de district et de première instance). Les juges de la Cour suprême sont nommés par le Président d'Israël sur désignation du Comité de nomination des juges. Ce comité est composé de neuf membres: trois membres de la Cour suprême de justice (dont le président de la cour), deux ministres (dont l'un est le ministre de la Justice), deux membres de la Knesset et deux représentants de l'Association du barreau d'Israël.

51. Douze partis politiques sont actuellement représentés à la Knesset et 20 autres ont participé aux dernières élections parlementaires qui se sont tenues en 2006, mais sans passer le seuil électoral. Le système électoral est considéré comme offrant des conditions d'élections libres et loyales. L'Assemblée n'a pas été invitée à observer les élections en Israël.

#### **4.3. Appréciation générale**

52. Le Comité des Ministres, en adoptant les résolutions qui octroyaient le statut d'observateur aux Etats-Unis, au Canada, au Japon et au Mexique, a considéré que ces Etats «partageaient les idéaux et les valeurs du Conseil de l'Europe». L'Assemblée a exprimé des points de vue similaires dans ses avis statutaires sur les demandes respectives de statut d'observateur.

53. Même si le fonctionnement des institutions démocratiques de ces Etats peut présenter un certain nombre de lacunes, celles-ci ne mettent pas en cause le caractère fondamentalement démocratique des Etats observateurs auprès du Conseil de l'Europe.

54. J'en conclus donc que, à l'exception du Saint-Siège, tous les autres observateurs remplissent la condition de la Résolution statutaire (93) 26 en ce qui concerne l'acceptation des principes de la démocratie.

55. Sous réserve de l'avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, je suppose que les observateurs respectent également les principes de la prééminence du droit.

56. En revanche, le respect par certains observateurs des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tels que définis par le Conseil de l'Europe, est un sujet de controverse et de préoccupation. L'Assemblée a abordé quelques problèmes spécifiques dans ce domaine dans ses résolutions et recommandations<sup>4</sup>. La question la plus controversée est incontestablement le refus par les Etats-Unis et le Japon d'adhérer à la position fondamentale du Conseil de l'Europe sur la peine de mort. J'attends de la part du rapporteur pour avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme une contribution détaillée sur cette question et sur d'autres questions.

---

4. Par exemple, la [Résolution 1562 \(2007\)](#) sur les détentions secrètes et transferts illégaux de détenus impliquant des Etats membres du Conseil de l'Europe: second rapport; la [Recommandation 1760 \(2006\)](#) sur la position de l'Assemblée parlementaire à l'égard des Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe n'ayant pas aboli la peine de mort; la [Résolution 1454 \(2005\)](#), «Disparition et assassinat de nombreuses femmes et filles au Mexique»; et bien d'autres.

## **5. Coopération avec les institutions du Conseil de l'Europe**

### **5.1. Comité des Ministres et comités d'experts**

57. La Résolution statutaire (93) 26 offrait aux observateurs la possibilité de suivre les activités des différents comités d'experts du Conseil de l'Europe. Malgré leur implication plus ou moins grande en fonction de leur intérêt pratique, les observateurs ont participé à cette forme pratique de coopération intergouvernementale et ils ont contribué à l'élaboration d'un certain nombre de conventions du Conseil de l'Europe.

58. Depuis septembre 2006, les observateurs peuvent également être représentés aux réunions ordinaires des Délégués des Ministres.

59. Les représentants des Etats observateurs sont régulièrement invités à assister à des conférences de ministres spécialisés, organisées par le Conseil de l'Europe.

60. Un certain nombre d'activités intergouvernementales reçoivent un soutien financier volontaire des observateurs. Par exemple, la contribution volontaire du Canada aux programmes et projets du Conseil de l'Europe s'est élevée à plus de 2,3 millions d'euros en 2005-2006, qui ont été affectés plus particulièrement aux réformes de la justice et des établissements pénitentiaires dans les Balkans (Bosnie-Herzégovine et Serbie) et à l'enseignement de l'histoire dans l'Europe du Sud-Est. Le Japon a contribué volontairement à plusieurs projets, notamment dans les Balkans et en Moldova, pour un montant supérieur à 860 000 euros. Les Etats-Unis sont un contributeur financier majeur aux activités du Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent (MONEYVAL).

### **5.2. Assemblée parlementaire**

61. Les parlementaires du Canada et du Mexique, observateurs auprès du Conseil de l'Europe, ainsi que la délégation de la Knesset israélienne sont activement impliqués dans la coopération au niveau parlementaire. Leur contribution précieuse aux débats de l'Assemblée ainsi qu'aux activités des commissions de l'Assemblée est hautement appréciée.

62. Les délégations du Parlement japonais prennent régulièrement part au débat annuel élargi sur les activités de l'OCDE. Ces délégations ont également participé aux débats de l'Assemblée sur les Nations Unies (2000) et sur le terrorisme (2001). Toutefois, cette présence une fois par an ne permet pas un dialogue soutenu avec l'Assemblée; ce dernier reste confiné aux problèmes de l'économie mondiale. Par ailleurs, la composition des délégations de visiteurs change d'une année à l'autre. Pour obtenir un dialogue plus structuré et plus approfondi, il conviendrait d'encourager le Parlement japonais à assurer une présence à Strasbourg au moins deux fois par an et à participer aux commissions.

63. En ce qui concerne le Congrès des Etats-Unis, d'après mes informations, il n'y a pas eu de contacts directs au niveau de l'Assemblée depuis des années, même si la demande du Gouvernement des Etats-Unis, en 1995, d'obtenir le statut d'observateur a été soutenue par des membres éminents du Congrès. Une exception a été le Forum interparlementaire sur le dialogue transatlantique organisé par la commission des questions politiques en 2004. Bien que le Congrès puisse participer au débat élargi sur les activités de l'OCDE, il ne voit pas l'intérêt de saisir cette opportunité, préférant centrer ses efforts sur l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et l'Assemblée parlementaire de l'OTAN dont il est membre à part entière. L'Assemblée devrait peut-être prendre une nouvelle initiative dans ce sens.

### **5.3. Autres organes du Conseil de l'Europe**

64. Les observateurs coopèrent activement à différents accords élargis ou partiels. Par exemple, tous les observateurs auprès du Conseil de l'Europe et de l'Assemblée ont le statut d'observateur auprès de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et ont participé activement à différentes activités organisées dans ce cadre.

65. En outre, la Commission de Venise a été impliquée dans le processus de révision de la Constitution du Mexique.

66. Les Etats-Unis ont un statut de membre de plein droit auprès du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO).

67. Depuis 1991, le Canada suit les activités de la Pharmacopée européenne et l'Accord partiel dans le domaine social et de la santé publique.

68. Le Japon est observateur du Groupe de coopération en matière de prévention, de protection et d'organisation des secours contre les risques naturels et techniques majeurs.

69. Le Saint-Siège est membre de la Banque de développement du Conseil de l'Europe (depuis 1973) et du Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiales (Centre Nord-Sud).

## **6. Participation aux conventions du Conseil de l'Europe**

70. Les instruments juridiques du Conseil de l'Europe sont incontestablement l'un des meilleurs atouts de notre Organisation. Il existe quelque 200 conventions et protocoles additionnels parmi lesquels 148 instruments sont ouverts à la signature et à la ratification par des Etats non membres non européens, bien qu'aucun ne soit spécifiquement conçu pour les Etats observateurs. Seulement 40 instruments sont exclusivement ouverts aux Etats membres du Conseil de l'Europe.

71. Toutefois, comme le montrent les statistiques suivantes, les Etats observateurs semblent plutôt réticents à rejoindre la sphère juridique du Conseil de l'Europe.

72. Les Etats-Unis ont signé cinq traités du Conseil de l'Europe et en ont ratifié trois. Seize autres traités sont ouverts à la signature des Etats-Unis.

73. Jusqu'à présent, le Canada a signé sept conventions et en a ratifié deux sur les sept. Il peut signer plus de 14 conventions.

74. Le Japon est Partie à une convention et en a signé une autre alors que 13 instruments sont ouverts à cet Etat.

75. Le Mexique a signé trois conventions dont deux sont entrées en vigueur. Il est en droit de signer sept traités et a été invité à adhérer à trois autres instruments.

76. Le Saint-Siège a signé huit conventions, six sont appliquées et l'une est dénoncée. Il est en droit de signer 22 conventions.

77. Israël a signé 10 conventions, huit sont appliquées et l'une est dénoncée. Il est en droit d'adhérer à cinq traités.

78. Par ailleurs, la dynamique des observateurs à participer aux conventions du Conseil de l'Europe ne s'est pas accrue depuis que ces pays ont obtenu leur statut. Ces faits demandent une réflexion sérieuse et j'ai l'intention de soulever ces questions au cours de mes prochains contacts avec les représentants des observateurs et des agents du Conseil de l'Europe afin de voir ce qu'il est possible de faire pour améliorer l'attractivité de nos instruments juridiques auprès des observateurs.

## **7. Evaluation et amélioration du fonctionnement du statut d'observateur**

### **7.1. Représentants des gouvernements**

79. Outre mes contacts avec les représentants du Canada, du Japon et du Mexique, j'ai reçu des contributions écrites de deux Etats observateurs, le Canada et le Japon, concernant la position de leur pays à l'égard du Conseil de l'Europe.

80. La contribution canadienne souligne que le Canada partage totalement les valeurs fondamentales qui constituent l'essentiel du mandat du Conseil de l'Europe: droits de l'homme, démocratie et prééminence du droit. Le Canada participe aux travaux du Conseil de l'Europe dans des domaines tels que la santé, la justice, la culture et la cohésion sociale. Pour le Canada, le Conseil de l'Europe est un partenaire important en ce qui concerne les principaux problèmes politiques et les normes essentielles, ainsi qu'un forum d'échange d'informations dans plusieurs domaines sur les derniers développements et les meilleures pratiques avec des experts de pays partageant les mêmes valeurs. Le statut d'observateur permet aussi de faire connaître les réalités canadiennes à ceux qui élaborent des instruments juridiques en Europe.

81. La contribution japonaise souligne également que le Japon partage les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe, telles que les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit, et s'intéresse au renforcement de la coopération avec l'Organisation pour promouvoir ces valeurs. Le Conseil de l'Europe offre un forum pour un dialogue et le partage d'informations entre le Japon et l'Europe, qui aide à harmoniser

les approches de problèmes communs. Le Japon soutient les programmes du Conseil de l'Europe par le biais de contributions volontaires. Il œuvre également parallèlement avec le Conseil de l'Europe à la réalisation d'objectifs communs, notamment dans l'ouest des Balkans.

82. La représentante du Mexique a également souligné combien il était important pour son pays de pouvoir dialoguer et coopérer avec une organisation fondée sur des valeurs et des idéaux qui sont les siens. L'expérience européenne est particulièrement intéressante pour le Mexique et peut avoir une influence positive sur ses politiques. Un exemple concret est celui de l'abolition de la peine capitale au Mexique après l'octroi du statut d'observateur.

83. Malheureusement, je n'ai pas reçu de réponse des Etats-Unis d'Amérique ni du Saint-Siège.

## **7.2. Délégations parlementaires**

84. La délégation des observateurs parlementaires canadiens est globalement satisfaite de sa collaboration avec l'Assemblée, malgré quelques expériences plutôt décevantes. La contribution écrite de la délégation soulève les points spécifiques suivants:

- i. En général, de plus grandes attentes concernant l'implication des Etats observateurs et des délégations observatrices, y compris le respect des normes du Conseil de l'Europe, devraient s'accompagner d'une augmentation des droits de participation des observateurs.
- ii. Il faudrait envisager d'étendre les dispositions relatives aux débats élargis de l'Assemblée sur les activités de l'OCDE à d'autres réunions de commissions et aux débats sur des questions intéressant particulièrement les observateurs ou des organisations internationales auxquelles appartiennent les Etats observateurs. La réunion annuelle de la commission des questions économiques et du développement à la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) et le débat de l'Assemblée sur la BERD sont cités à titre d'exemples.
- iii. Les observateurs auprès de l'Assemblée devraient avoir la possibilité de participer davantage aux études, débats et votes qui concernent directement les intérêts de leur pays. Par exemple, l'Assemblée pourrait envisager d'autoriser les délégations observatrices à proposer des révisions aux projets de rapport, à présenter et soutenir des amendements à des projets de résolution et de recommandation en commissions et à l'Assemblée.
- iv. Il serait utile de disposer de règles plus claires et d'une interprétation plus cohérente et transparente des règles par le secrétariat en ce qui concerne la participation des délégations d'observateurs aux réunions des commissions et de la Commission permanente. A cet égard, le Secrétariat de l'Assemblée pourrait utilement fournir aux secrétariats des commissions et aux observateurs des instructions écrites prenant en compte les commentaires qui précèdent ainsi que les bonnes pratiques dans les commissions dont les réunions sont suivies régulièrement par les observateurs.

85. La délégation d'observateurs parlementaires du Mexique apprécie la possibilité de dialoguer avec des parlementaires européens qui partagent les mêmes valeurs, mais souhaiterait avoir davantage l'occasion de prendre la parole à l'Assemblée et d'enrichir le débat européen en présentant un point de vue extérieur à l'Europe. Elle a promis d'envoyer une contribution écrite, mais je ne l'ai pas encore reçue.

86. La délégation d'observateurs de la Knesset israélienne attache une grande importance à sa participation aux débats de l'Assemblée et aux réunions des commissions, qui représentent pour elle un moyen essentiel de communication avec l'Europe au niveau parlementaire. Il va de soi que les activités et les discussions liées à la situation au Proche-Orient, notamment au conflit israélo-palestinien, sont les questions auxquelles les observateurs israéliens apportent la plus grande attention. Cependant, ils s'intéressent également à d'autres questions traitées par l'Assemblée et apprécieraient une collaboration plus large et plus diversifiée avec ses commissions.

87. Les représentants du Parlement japonais estiment positive leur expérience avec l'Assemblée et ont manifesté un certain intérêt pour un élargissement du dialogue au-delà des questions purement économiques. Cependant, ils semblent s'inquiéter de ce que ces discussions risquent d'être dominées par la divergence fondamentale d'opinions entre l'Assemblée et le Japon sur la question de la peine capitale. En outre, en raison de la distance entre Tokyo et Strasbourg, il leur serait difficile d'être présents plus souvent à l'Assemblée.

## 8. Conclusions et propositions

88. La Résolution statutaire (93) 26 crée un cadre institutionnel pour la coopération entre le Conseil de l'Europe et les Etats non membres partageant les idéaux et les valeurs de l'Organisation. Bien que le degré d'engagement des différents observateurs dans les activités du Conseil de l'Europe varie en fonction de leurs intérêts, on peut conclure que les relations entre l'Organisation et les observateurs sont globalement positives et mutuellement bénéfiques.

89. Cependant, la résolution statutaire ne comporte aucun engagement officiel et ne prévoit aucune procédure de suivi. Les observateurs ne sont pas liés juridiquement par des normes du Conseil de l'Europe énoncées dans son Statut et ses principales conventions – dont le respect fait l'objet d'un suivi par divers mécanismes. Cette situation est une source de malentendus entre le Conseil de l'Europe et certains observateurs quant à ce que sont précisément les engagements de ces derniers.

90. Pourtant, à l'exception du Saint-Siège, les Etats dotés du statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe et ceux dont le parlement jouit du statut d'observateur auprès de l'Assemblée sont des démocraties qui respectent les droits de l'homme et la primauté du droit. Il semblerait donc approprié d'inclure ces Etats, à condition qu'ils en soient d'accord, dans le cadre des rapports de l'Assemblée portant sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie.

91. Par ailleurs, avant de pouvoir envisager toute nouvelle candidature au statut d'observateur, il convient de revoir la situation actuelle selon laquelle l'octroi du statut d'observateur n'implique aucun engagement officiel de l'Etat concerné. Une approche possible consisterait à ajouter aux critères généraux énoncés dans la résolution statutaire un ensemble précis de normes qu'un Etat candidat au statut d'observateur s'engagerait à respecter. Les Etats jouissant déjà du statut d'observateur pourraient être invités à prendre les mêmes engagements sur une base volontaire. Le projet de recommandation comporte des propositions spécifiques faites dans ce sens au Comité des Ministres, y compris un appel à modifier la résolution statutaire et à prévoir plusieurs catégories d'observateurs selon le niveau de leurs engagements.

92. Tous les Etats observateurs devraient être encouragés à profiter pleinement des possibilités offertes par leur lien privilégié avec le Conseil de l'Europe, forum de partage d'expérience et de bonnes pratiques, cadre pour la recherche de réponses communes aux défis auxquels sont confrontés les Etats membres et les Etats observateurs, ainsi qu'organe de normalisation, notamment dans les domaines de la démocratie, de la primauté du droit, des droits de l'homme et, s'ils le souhaitent, dans d'autres secteurs d'activité du Conseil de l'Europe.

93. Ils devraient être également encouragés à participer plus activement aux travaux du Comité des Ministres et de tous les autres organes et mécanismes du Conseil de l'Europe ouverts à leur participation, y compris le Forum pour l'avenir de la démocratie, à signer et à ratifier les conventions du Conseil de l'Europe qui sont ouvertes aux Etats non membres, et à soutenir le Conseil de l'Europe au sein de divers forums internationaux.

94. Au niveau parlementaire, les observateurs devraient prendre une part plus effective aux travaux et aux processus politiques de l'Assemblée, de ses commissions et de ses groupes politiques. Les commissions devraient être invitées à faire preuve de plus de souplesse dans le traitement des questions particulièrement sensibles pour les observateurs. En même temps, les règles concernant la participation des observateurs aux commissions devraient être appliquées de manière uniforme.

95. Il faudrait créer des conditions permettant aux observateurs parlementaires d'être mieux entendus et d'avoir plus d'influence au sein de l'Assemblée. A cet effet, la commission des questions politiques pourrait servir d'interface au quotidien entre les délégations d'observateurs et l'Assemblée, et informer régulièrement cette dernière de l'état de la coopération. En outre, les délégations d'observateurs devraient avoir la possibilité de faire part à l'Assemblée de leurs points de vue concernant cette coopération.

96. L'objectif global des changements proposés, tant au niveau intergouvernemental qu'au niveau parlementaire, est de créer les conditions d'une coopération améliorée avec les observateurs par l'élargissement des possibilités de participation qui leur sont offertes et par le renforcement de leurs engagements à l'égard des valeurs communes.

### Annexe I

**Résolution statutaire (93) 26 relative au statut d'observateur** (adoptée par le Comité des Ministres le 14 mai 1993, lors de sa 92<sup>e</sup> session)



Ce document est disponible sur le [site du Comité des Ministres](#).

*Annexe II*

**Document d'information (CM/Inf(99)50 – 27 juillet 1999) Critères pour l'attribution du statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe**

Ce document est disponible sur le [site du Comité des Ministres](#).

Commission chargée du rapport: commission des questions politiques.

Renvoi en commission: Renvoi n° 3125, 1<sup>er</sup> septembre 2005.

Projet de résolution et projet de recommandation adoptés à l'unanimité le 11 décembre 2007.

Membres de la commission: M. Abdülkadir Ateş (Président), M. Konstantin **Kosachev** (Vice-Président), M. Zsolt Németh (Vice-Président), M. Giorgi Bokeria (Vice-Président), M. Miloš **Aligrudić**, M. Claudio Azzolini, M. Denis Badré, M. Radu Mircea **Berceanu**, M. Andris Bērziņš, M. Aleksandër **Biberaj**, M<sup>me</sup> Guðfinna Bjarnadóttir, M<sup>me</sup> Raisa Bohatyryova, M. Predrag Bošković, M. Luc **Van den Brande**, M. Lorenzo Cesa, M. Mauro Chiaruzzi, M<sup>me</sup> Elvira **Cortajarena**, M<sup>me</sup> Anna **Čurdová**, M. Rik Daems, M. Dumitru Diacov, M. Michel Dreyfus-Schmidt, M<sup>me</sup> Josette **Durrieu**, M. Frank Fahey, M. Joan Albert Farré Santuré, M. Piero Fassino (remplaçant: M. Pietro **Marcenaro**), M. Per-Kristian Foss, M<sup>me</sup> Doris Frommelt, M. Jean-Charles Gardetto, M. Charles Goerens, M. Andreas Gross, M. Davit **Harutyunyan**, M. Serhiy Holovaty, M. Joachim Hörster, M<sup>me</sup> Sinikka Hurskainen, M. Tadeusz **Iwiński**, M. Bakir Izetbegović, M<sup>me</sup> Corien W.A. Jonker, M<sup>me</sup> Darja Lavtižar-Bebler, M. Göran **Lindblad**, M. Younal **Loutfi**, M. Mikhail Margelov (remplaçant: M. Victor **Kolesnikov**), M. Tomasz Markowski, M. Dick Marty, M. Frano Matušić, M. Murat Mercan, M. Mircea Mereuță, M. Dragoljub Mićunović (remplaçant: M. Željko Ivanji), M. Jean-Claude **Mignon**, M<sup>me</sup> Nadezhda Mikhailova, M. Aydin Mirzazada, M. João Bosco **Mota Amaral**, M<sup>me</sup> Natalia Narochitskaya, M<sup>me</sup> Miroslava **Nemčová**, M. Hryhoriy Nemyrya, M. Fritz Neugebauer, M<sup>me</sup> Kristiina Ojuland, M. Theodoros Pangalos, M. Aristotelis Pavlidis, M. Christos Pourgourides, M. John Prescott (remplaçant: M. John **Austin**), M. Gabino **Puche**, M. Lluís Maria de Puig, M. Jeffrey Pullicino Orlando, M. Andrea Rigoni, Lord Russell **Russell-Johnston**, M. Oliver Sambevski, M. Ingo Schmitt, M<sup>me</sup> Hanne **Severinsen**, M. Samad Seyidov, M. Leonid **Slutsky**, M. Rainer Steenblock, M. Zoltán Szabó, Baroness Taylor of Bolton (remplaçant: M. Denis **MacShane**), M. Mehmet **Tekelioğlu**, M. Mihai Tudose, M. José Vera Jardim, M<sup>me</sup> Biruté Vėsaitė, M. Björn Von Sydow, M. Harm Evert Waalkens, M. David **Wilshire**, M. Wolfgang Wodarg, M<sup>me</sup> Gisela Wurm, M. Boris Zala, M. Krzysztof **Zaremba**.

*Ex officio*: MM. Mátyás Eörsi, Tiny Kox.

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont indiqués en gras.

Voir 6<sup>e</sup> séance, 23 janvier 2008 (adoption des projets de résolution et de recommandation amendés); et [Résolution 1600](#) et [Recommandation 1827](#).