



Doc. 12428

26 octobre 2010

Promouvoir la diplomatie parlementaire

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. João Bosco MOTA AMARAL, Portugal, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

La diplomatie parlementaire et les méthodes qu'elle emploie aboutissent souvent à des résultats qui sont difficiles à obtenir par les voies traditionnelles. Le contact permanent avec les parlements étrangers permet de mettre en commun les expériences des parlementaires et, de surcroît, favorise la compréhension entre les élites politiques des pays concernés.

L'Assemblée est invitée à prendre une série de mesures pour renforcer la diplomatie parlementaire et à recommander aux gouvernements nationaux d'associer plus étroitement les parlementaires dans leurs relations avec les Nations Unies et les autres institutions internationales, ainsi que, plus généralement, dans la prise de décision à l'échelle internationale.

1. Renvoi en commission: [Doc. 11593](#), Renvoi 3455 du 23 juin 2008.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Mota Amaral, rapporteur	5
1. Introduction	5
2. Définitions utiles	6
3. Le contexte national	6
3.1. Les présidents des parlements	6
3.2. Les groupes d'amitié parlementaire	6
3.3. Participation de parlementaires à des visites à l'étranger de représentants de l'exécutif	7
4. Le contexte international	7
4.1. L'Union interparlementaire	7
4.2. Les assemblées parlementaires internationales	8
4.3. Les réseaux parlementaires internationaux	8
4.4. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe	8
5. Priorités pour les travaux diplomatiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe	9
5.1. Promouvoir le renforcement des institutions parlementaires	9
5.2. Consacrer davantage de ressources pour assurer la mise en œuvre de ses décisions	10
5.3. Jouer un rôle dans la prévention des conflits, la facilitation du dialogue et la médiation	10

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire considère la diplomatie parlementaire comme un outil complémentaire de la diplomatie traditionnelle. La participation des parlementaires aux affaires extérieures est actuellement un aspect essentiel de la coopération internationale et du développement de la démocratie, en Europe comme dans le reste du monde.
2. Les parlements nationaux ont qualité pour approuver des traités internationaux avant leur ratification officielle. Néanmoins, la compétence des parlements et des parlementaires ne devrait pas se limiter à cette étape formelle des relations internationales. Pour être efficace, l'activité des parlementaires doit s'accompagner d'un échange d'informations plus important et d'une coordination plus structurée avec les gouvernements nationaux.
3. La pratique récente révèle que les parlementaires sont de plus en plus sollicités pour observer l'activité des institutions internationales – et y participer; ils contribuent ainsi à en renforcer le pouvoir d'action démocratique et à accroître le soutien de l'opinion publique.
4. La diplomatie parlementaire et les méthodes qu'elle emploie aboutissent souvent à des résultats qui sont difficiles à obtenir par les voies traditionnelles. Le contact permanent avec les parlements étrangers permet de mettre en commun les expériences des parlementaires et, de surcroît, favorise la compréhension entre les élites politiques des pays concernés. C'est également un moyen d'établir et de développer des relations de confiance entre les personnes.
5. L'Assemblée reconnaît que le dialogue et la coopération entre les parlementaires – essence même de la diplomatie parlementaire – contribuent à réduire les tensions entre les pays et à trouver des solutions réalistes à des problèmes complexes, notamment dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie parlementaire et de la prééminence du droit.
6. Sans toutefois prendre la place des diplomates, les parlementaires devraient jouer un rôle accru afin:
 - 6.1. de promouvoir le pluralisme politique et les normes de la démocratie parlementaire dans leur pays et dans le reste du monde;
 - 6.2. de se familiariser avec les questions transnationales et le travail des organisations internationales;
 - 6.3. en synergie avec d'autres acteurs, de contribuer à l'obtention de résultats dans différentes situations, notamment en matière de prévention et/ou résolution de conflits, renforcement des normes des droits de l'homme dans un pays ou une région, réduction de la pauvreté et prévention du changement climatique à travers l'équilibre écologique.
7. Par conséquent, l'Assemblée invite:
 - 7.1. les parlements nationaux:
 - 7.1.1. à promouvoir le rôle des présidents de parlement dans les relations étrangères, en particulier en matière de promotion ou de consolidation des normes de la démocratie parlementaire;
 - 7.1.2. à encourager la formation de groupes d'amitié parlementaire et de groupes similaires entre parlements nationaux pour favoriser l'échange de bonnes pratiques, notamment dans les domaines parlementaire et politique;
 - 7.2. les parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe à veiller à la composition pluraliste, au niveau politique comme sur le plan de la représentation hommes femmes, des groupes d'amitié parlementaire, des délégations parlementaires qui effectuent des visites officielles à l'étranger et des délégations qui prennent part aux forums, assemblées ou réseaux internationaux;
 - 7.3. les autres assemblées ou réseaux parlementaires:
 - 7.3.1. à favoriser la création ou la consolidation des réseaux internationaux ou des associations de parlementaires;
 - 7.3.2. à se présenter comme un modèle pour d'autres assemblées parlementaires régionales ou internationales, en particulier en recommandant que seules les délégations qui ont une composition pluraliste puissent en être membres et que leurs pouvoirs puissent être contestés;

2. . Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 6 octobre 2010.

7.3.3. à préconiser une position plus forte des instances parlementaires au sein des institutions de l'organisation auxquelles elles appartiennent;

7.3.4. à promouvoir des initiatives conjointes.

8. Concernant ses propres activités, l'Assemblée décide:

8.1. de demander aux délégations nationales auprès de l'Assemblée de s'engager à agir pour la mise en œuvre et le suivi des résolutions de l'Assemblée;

8.2. de se concentrer davantage sur les activités de suivi et de mise en œuvre de ses résolutions et recommandations;

8.3. de faire preuve d'une détermination accrue concernant des sujets sensibles, tels que les conflits potentiels entre Etats membres ou au sein d'Etats membres;

8.4. de proposer ses bons offices pour faciliter le dialogue, voire assurer la médiation, dans certaines situations de conflit.

9. En outre, l'Assemblée recommande aux gouvernements nationaux d'associer plus étroitement les parlementaires dans leurs relations avec les Nations Unies et les autres institutions internationales, ainsi que, plus généralement, dans la prise de décision à l'échelle internationale.

B. Exposé des motifs, par M. Mota Amaral, rapporteur

1. Introduction

1. Traditionnellement, les parlementaires ne participent pas directement au travail diplomatique; ils sont même parfois – et c'est regrettable – écartés des décisions concernant des questions clés de politique étrangère. Pour ne donner qu'un exemple, revenons sur un événement important de ces dernières années: seuls quelques parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe ont été invités à se prononcer sur la déclaration unilatérale d'indépendance de l'Assemblée du Kosovo³. Dans la grande majorité des cas, les gouvernements européens qui ont reconnu le Kosovo en tant qu'Etat indépendant l'ont fait sans même consulter au préalable les représentants démocratiquement élus des citoyens⁴.

2. Les parlementaires participent évidemment au débat sur les questions de politique étrangère par les travaux de leurs commissions des affaires étrangères et l'organisation de débats en la matière, que ce soit sur des questions d'ordre général ou des questions spécifiques. Ils peuvent ainsi contester les décisions prises par leur gouvernement, mais leur contribution à l'orientation de la politique étrangère menée par leur pays reste encore insuffisante.

3. Les possibilités de s'engager personnellement dans des activités diplomatiques sont rares, même si, ces derniers temps, des parlementaires ont participé à des missions diplomatiques ou ont été désignés pour effectuer des missions de médiation de haut niveau dans des situations de conflit ou de postconflit. De la même façon, le rôle politique que peuvent jouer les présidents de parlement dans le contexte des relations bilatérales et multilatérales reste largement inexploré.

4. On peut cependant affirmer avec certitude qu'au cours des deux dernières décennies la connaissance qu'ont les parlementaires nationaux des affaires étrangères s'est améliorée, grâce notamment au nombre plus élevé d'assemblées parlementaires internationales ou de groupes interparlementaires et à une extension du champ d'action de leurs activités. Cette tendance positive va de pair avec le processus de mondialisation et la nature transnationale des principaux défis auxquels le monde d'aujourd'hui est confronté.

5. Cette meilleure connaissance, toutefois, n'a pas encore eu d'impact direct sur les affaires étrangères. Cela peut s'expliquer, d'une part, par la réticence des gouvernements à donner la possibilité aux parlementaires de jouer un rôle accru – parlementaires qui, à la différence des responsables gouvernementaux et des fonctionnaires, ne sont pas tenus de respecter leurs instructions et risquent donc de transmettre des messages contraires. Cela peut, d'autre part, provenir de la nécessité d'approfondir la réflexion sur le concept même de diplomatie parlementaire, afin de lui donner corps et de le traduire en actions concrètes, ce qui implique de définir:

- les contextes dans lesquels utiliser la diplomatie parlementaire;
- les instruments sur lesquels elle pourrait se fonder;
- les objectifs qu'elle devrait viser.

6. Cette réflexion devrait prendre en compte, pour tenter d'y apporter des solutions, certaines faiblesses au niveau de l'engagement des parlementaires dans les relations étrangères, et notamment:

- un manque de continuité des activités internationales que les parlementaires peuvent assurer, sachant qu'ils sont engagés à la fois au niveau national et dans des structures internationales, et qu'ils sont parfois membres de plusieurs délégations parlementaires internationales;
- un défaut de coordination et d'échange d'informations entre les différentes instances parlementaires, problème particulièrement pertinent si l'on considère que la prolifération des structures parlementaires internationales augmente le risque de chevauchement d'activités et de double emploi.

3. . Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

4. . Voir le rapport de M. Marco Zacchera sur lequel se fonde la Résolution 135 (2008), adoptée par l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, sur le rôle des parlements dans la reconnaissance du Kosovo.

7. L'objectif du présent rapport est de contribuer à cet effort de réflexion, sur la base de mon expérience en tant que membre et ancien président du Parlement portugais et membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Le rapport s'inspire également des conclusions de la Conférence européenne des présidents de parlement (Tallinn, mai 2006), dont un des thèmes portait sur «La diplomatie parlementaire – trait d'union entre les pays». Je vais notamment m'efforcer:

- d'identifier des moyens de renforcer le rôle des parlements nationaux et des parlementaires dans les relations étrangères, en complément de la diplomatie traditionnelle; et
- de recommander des moyens pour renforcer le rôle diplomatique de l'Assemblée parlementaire.

2. Définitions utiles

8. Il convient de garder à l'esprit les quelques définitions suivantes:

- La «diplomatie» décrit la conduite des relations internationales par l'entremise de représentants officiels d'Etats ou d'institutions internationales. Elle couvre un large éventail d'activités et d'approches autour de l'échange d'informations et de la négociation d'accords, qui sont très diverses selon les acteurs et les situations concernés.
- La «diplomatie préventive» est l'ensemble des approches visant un règlement pacifique des différends qui sont mentionnés à l'article 33 de la Charte des Nations Unies (négociation, enquête, médiation, conciliation, arbitrage, règlement judiciaire, recours aux organismes ou accords régionaux, ou autres moyens pacifiques) et mises en œuvre avant qu'un différend ne franchisse l'étape du conflit armé.
- La «diplomatie discrète» est une pratique qui fait intervenir plusieurs Etats ou une tierce partie, à la différence de la diplomatie traditionnelle conduite par une entité intéressée. Elle se caractérise par la confidentialité et la discrétion. L'objectif de la diplomatie discrète est d'instaurer les conditions dans lesquelles les parties se sentent à l'aise pour agir, et notamment évaluer calmement leurs positions et intérêts respectifs, examiner les options envisageables et prendre en compte des conseils indépendants et impartiaux.
- Le «dialogue» est un processus dans lequel s'engagent mutuellement les parties. Il ne vise pas nécessairement un objectif précis mais plutôt une meilleure compréhension.
- La «facilitation» fait référence à l'intervention d'une tierce partie qui fournit un lieu, un espace et un environnement propices au règlement du différend.
- La «médiation» est un outil ad hoc et volontaire pour la prévention et le règlement pacifique des conflits. Le médiateur doit être perçu comme neutre et être accepté par les parties.

3. Le contexte national

9. Dans les systèmes démocratiques fondés sur la séparation des pouvoirs, les parlementaires gèrent les relations étrangères de façon autonome et dans le respect du pluralisme politique.

3.1. Les présidents des parlements

10. Les présidents des parlements entretiennent un vaste réseau de relations étrangères, avec des représentants diplomatiques accrédités dans le pays, mais également d'autres présidents de parlements et de délégations parlementaires étrangères. Ils effectuent ou supervisent des visites parlementaires à l'étranger et participent aux travaux des structures parlementaires internationales, comme l'Union interparlementaire et nombre d'autres structures.

11. La latitude laissée aux présidents des parlements pour gérer ces relations dépend dans une grande mesure des coutumes et des traditions nationales. Toutefois, d'une manière générale, le président a pour responsabilité de représenter le parlement dans tous les contacts à haut niveau à l'étranger; afin de préserver le caractère non partisan de sa fonction, il est normalement accompagné de délégations formées de parlementaires représentant les différentes forces politiques présentes au parlement.

3.2. Les groupes d'amitié parlementaire

12. Le nombre de groupes d'amitié parlementaire a augmenté régulièrement au cours de ces dernières années.

13. Le but de ces groupes est de promouvoir le dialogue avec les institutions parlementaires d'un ou de plusieurs pays. A cet effet, ils cherchent à s'entretenir avec des responsables politiques et d'autres représentants de leurs Etats partenaires, à échanger des informations, à confronter des idées et à mettre en commun des expériences. De plus, la promotion de structures parlementaires démocratiques, le renforcement des droits de l'homme, la contribution à la gestion des crises et au droit de regard du parlement sont souvent des éléments importants de l'activité de ces groupes.

14. En règle générale, les groupes d'amitié sont créés à chaque législature et leur création est autorisée par le président ou le bureau du parlement. Des restrictions sont parfois imposées. Ainsi, en France par exemple, l'établissement d'un groupe d'amitié parlementaire est subordonné au respect de trois conditions: le pays étranger doit être membre des Nations Unies, il doit avoir un parlement et doit entretenir des relations diplomatiques avec la France. Il est cependant possible de constituer d'autres types de groupes avec des pays ou entités qui ne satisfont pas à ces conditions. Au Portugal, il doit y avoir un groupe homologue dans l'Etat partenaire.

15. Les groupes parlementaires sont normalement constitués de représentants de tous les partis. Les parlementaires rejoignent ces groupes en fonction de leur intérêt particulier à l'égard des relations avec l'Etat ou les Etats partenaires. La décision de participer à un groupe d'amitié parlementaire particulier peut être suscitée par l'existence de liens personnels, un vif intérêt pour un aspect particulier de la politique étrangère, le fait que la circonscription électorale du parlementaire se trouve à proximité de la frontière nationale du pays en question, ou encore des liens démographiques, économiques et culturels entre sa circonscription électorale et l'Etat partenaire.

16. Au cours d'un mandat électoral, les groupes d'amitié parlementaire peuvent inviter des délégations de parlementaires des pays partenaires et envoyer des délégations en visite chez leurs collègues, bien que le nombre de visites puisse être parfois limité. Celles-ci contribuent à favoriser une meilleure compréhension réciproque et à approfondir les contacts existants.

3.3. Participation de parlementaires à des visites à l'étranger de représentants de l'exécutif

17. Dans certains pays, les parlementaires sont souvent invités à participer à des visites officielles, présidentielles ou ministérielles, selon les fonctions qu'ils occupent au parlement, et notamment en tant que présidents ou encore membres de la commission des affaires étrangères ou d'un groupe d'amitié concerné.

4. Le contexte international

18. Traditionnellement, les visites d'échange bilatérales tenaient principalement du protocole. Aujourd'hui cependant, de plus en plus de rencontres sont organisées pour permettre aux parlementaires de différents pays d'examiner des questions d'intérêt commun, soit dans le cadre d'une structure interparlementaire, soit dans un cadre ad hoc.

4.1. L'Union interparlementaire

19. L'Union interparlementaire (UIP) a été créée en 1889 en tant que simple association de parlementaires; elle a ensuite été réformée pour devenir l'Organisation mondiale des parlements des Etats souverains. L'UIP compte aujourd'hui 153 membres et huit membres associés.

20. L'UIP, véritable foyer de la concertation entre législateurs, constitue une plate-forme unique pour l'observation de la pensée politique et des évolutions au niveau parlementaire dans le monde.

21. L'adhésion à l'UIP n'est subordonnée à aucune condition, à l'exception du fait d'être un parlement national d'un Etat souverain; son statut n'exige pas de ce parlement qu'il ait été élu de façon démocratique, pas plus qu'il n'est requis des délégations qu'elles présentent une composition pluraliste ou équilibrée du point de vue de la représentation hommes/femmes.

22. Malgré des relations privilégiées avec les Nations Unies du fait de la composition internationale de ses membres et de la nature des questions qu'elle gère, l'UIP n'a pas de liens structurels avec l'Organisation des Nations Unies elle-même; partant, elle n'exerce ni de contrôle sur les activités des Nations Unies, ni de fonction consultative en son sein.

4.2. Les assemblées parlementaires internationales

23. Contrairement à l'UIP, les assemblées parlementaires internationales sont des organes ou des institutions qui relèvent des organisations gouvernementales internationales; elles exécutent des tâches spécifiques et interagissent de manière structurelle avec d'autres instances de l'organisation en question. C'est le cas pour l'Union de l'Europe occidentale, le Conseil de l'Europe, l'OSCE et l'OTAN. La complexité de leur fonctionnement interne, leurs pouvoirs et le rôle qu'elles jouent au sein de l'organisation peuvent varier considérablement. Le Parlement européen, cas extrême, est directement élu par les citoyens et est doté de pouvoirs décisionnels dans l'Union européenne.

24. Au cours des dernières années, il est devenu commun d'inclure un organe interparlementaire dans toute nouvelle organisation internationale ou forum de coopération. C'est le cas de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne. En outre, une campagne mondiale est en cours pour l'établissement d'une assemblée parlementaire des Nations Unies.

4.3. Les réseaux parlementaires internationaux

25. Au cours de la dernière décennie, plusieurs réseaux parlementaires internationaux spécialisés ont été créés, afin:

- de faciliter le dialogue entre les législateurs de divers pays;
- de fournir aux parlementaires des informations techniques ou de les mettre en contact avec des experts;
- de diffuser les résolutions, propositions et questions parlementaires ainsi que la législation du monde entier; et
- de susciter des projets conjoints entre parlements.

26. De nombreux observateurs ont vu dans l'augmentation du nombre de ces structures un lien direct avec le phénomène de la mondialisation. Ces réseaux couvrent des questions comme la prévention des conflits et la sécurité humaine, la prolifération et le désarmement nucléaires, la réduction de la pauvreté, l'éducation, et bien d'autres.

27. Ces réseaux ont été conçus pour renforcer la capacité des parlementaires à influencer au niveau national, ces derniers pouvant utiliser pleinement le savoir-faire développé à l'étranger et le mettre en pratique dans des décisions plus éclairées au niveau national. Ils mettent également en évidence l'intérêt, pour les institutions internationales, telles que l'UNESCO par exemple, de maintenir un contact étroit et d'entretenir le dialogue avec les parlementaires nationaux.

4.4. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

28. Mentionnons qu'avec ses travaux sur le problème de la Sarre, dans les années 1950, l'Assemblée parlementaire a en quelque sorte ouvert la voie à la diplomatie parlementaire, au sens où on l'entend aujourd'hui.

29. A l'heure actuelle, l'Assemblée est engagée dans la diplomatie parlementaire à de nombreux égards:

- son Bureau est responsable des relations extérieures de l'Assemblée et son Président effectue des visites de haut niveau et jouit d'une totale autonomie de décision en ce qui concerne son programme de travail et ses priorités;
- elle organise les Conférences européennes des présidents de parlement, qui réunissent les présidents des parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe, des parlements bénéficiant du statut d'observateur auprès de l'Assemblée et des assemblées parlementaires internationales. Les parlements des pays d'Asie centrale et du Maghreb ont également été invités à y participer;
- elle est engagée dans la coopération parlementaire et propose des programmes d'assistance qui visent à améliorer le fonctionnement – et, partant, le rôle politique – des parlements et à apporter une aide ciblée pour le renforcement des capacités des parlementaires. Les Parlements serbe et monténégrin ont, par exemple, bénéficié de tels programmes pour mettre en place des structures parlementaires effectives. Un programme de coopération et d'assistance est également actuellement en cours avec le Parlement moldove;

- les rapporteurs effectuent des visites sur le terrain pour collecter des informations sur la base desquelles sont rédigés les rapports, les résolutions et les recommandations de l'Assemblée. Ce faisant, ils établissent des contacts à haut niveau, non seulement avec d'autres parlementaires mais également avec des représentants de l'exécutif, du judiciaire, des ONG et de la société civile. Leurs travaux portent sur des questions problématiques qui concernent un ou plusieurs Etats et revêtent parfois un caractère urgent. Leur objectif est de proposer des solutions et, souvent, de mobiliser l'expertise juridique et technique du secteur intergouvernemental du Conseil de l'Europe, afin d'aider les Etats à surmonter des situations difficiles;
- le mécanisme de suivi, qui caractérise notre Assemblée, est le moyen le plus complet et le plus élaboré pour suivre de près les développements dans certains Etats membres. Les corapporteurs sont engagés dans un processus politique avec les autorités du pays concerné afin d'accompagner et de faciliter les progrès du pays dans le sens de la mise en œuvre des normes du Conseil de l'Europe et du respect de ses engagements. Ils prennent également souvent une part active dans la gestion de situations de crise, comme, récemment, dans les crises postélectorales en Arménie ou en Moldova;
- la commission des questions politiques suit de manière similaire, et avec le même objectif, les développements au Kosovo et dans les Etats non membres (Bélarus par exemple);
- l'intervention du Comité des présidents, début 2010, dans l'intention de résoudre la crise politique en Albanie, est un autre exemple de la diversité de moyens dont dispose l'Assemblée pour user de la diplomatie parlementaire;
- toutes les commissions de l'Assemblée organisent des échanges de vues avec des interlocuteurs extérieurs et, dans le cadre de leur mandat, peuvent constituer des sous-commissions ad hoc ou d'autres structures. Je mentionnerai à titre d'exemple, pour la commission des questions politiques, la sous-commission sur le Proche-Orient, qui réunit une délégation de la Knesset et une délégation du Conseil législatif palestinien, et la sous-commission sur la prévention des conflits par le dialogue et la réconciliation (voir ci-dessous).

5. Priorités pour les travaux diplomatiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

30. Toutes les assemblées internationales représentent une opportunité de dialogue, dans la mesure où elles permettent aux législateurs de différents pays de se rencontrer pour débattre de questions qui pourraient avoir une pertinence au niveau national, bilatéral ou multilatéral.

5.1. Promouvoir le renforcement des institutions parlementaires

31. Dans le paysage des assemblées parlementaires internationales, l'Assemblée parlementaire occupe une place particulière:

- elle est la seule assemblée internationale dont le règlement exige des délégations nationales qu'elles reflètent la composition pluraliste (au niveau politique comme sur le plan de la représentation hommes/femmes) de leurs parlements nationaux;
- elle fonctionne selon un ensemble précis et complet de règles de procédure;
- elle tend à mettre l'accent sur l'affiliation politique de ses membres (par le biais des groupes politiques), plutôt que sur leur nationalité. L'affiliation politique est prise en compte également en ce qui concerne l'attribution des tâches, notamment celles de président de commission et de rapporteur.

32. Ces caractéristiques constituent des atouts importants. A mon avis, en s'appuyant sur ceux-ci, l'Assemblée devrait se promouvoir plus activement en tant que modèle: l'Assemblée n'est pas seulement une assemblée de législateurs – il en existe maintes autres – mais une assemblée de législateurs élus démocratiquement, qui reflète une pluralité de visions et travaille selon des règles démocratiques. Son tout premier objectif dans le domaine de la diplomatie parlementaire devrait être la consolidation des normes de la démocratie parlementaire au sein de ses Etats membres et le renforcement des institutions parlementaires dans les Etats non membres.

33. 33. Pour cette raison, l'Assemblée doit davantage mettre l'accent sur les activités de coopération avec les parlements nationaux, en Europe et au-delà, afin de diffuser les modèles de bonnes pratiques et d'améliorer les normes démocratiques. Les activités, telles que le Forum pour l'avenir de la démocratie et les débats périodiques sur la démocratie, doivent également être placées au centre de ses travaux, tout comme les activités visant à améliorer la législation et la pratique électorales ainsi que la confiance des électeurs dans le système politique et électoral, en dehors des activités actuelles d'observation des élections. Le statut

de «partenaire pour la démocratie», tout nouvellement lancé, devrait permettre de renforcer encore la capacité de rayonnement de l'Assemblée afin de promouvoir un rôle accru des parlements dans les démocraties récentes également.

5.2. Consacrer davantage de ressources pour assurer la mise en œuvre de ses décisions

34. Il me semble qu'à l'heure actuelle, l'Assemblée et ses structures consacrent plus d'énergie et de ressources à préparer et adopter des résolutions et des recommandations qu'à travailler à leur mise en œuvre. De mon point de vue, la mise en œuvre des décisions de l'Assemblée ne doit pas être laissée au seul bon vouloir de ses destinataires, mais faire l'objet d'un suivi par les commissions, les sous-commissions ou les rapporteurs, qui devraient s'engager dans un processus politique continu avec les autorités concernées afin de parvenir à des résultats concrets.

35. Actuellement, de par sa nature, la commission de suivi est la seule structure au sein de laquelle les corapporteurs sont systématiquement engagés dans un dialogue permanent avec des homologues nationaux. Ma proposition est que, lorsque chaque commission de l'Assemblée définit son programme de travail, elle devrait décider quels rapports sont prioritaires et réserver les ressources nécessaires au suivi des résolutions et recommandations pertinentes adoptées par l'Assemblée. Ce travail de suivi pourrait prendre la forme: de réunions avec les autorités nationales afin de suivre de près les progrès réalisés en matière de mise en œuvre des décisions de l'Assemblée, en particulier au niveau parlementaire; de missions d'anciens rapporteurs ou de présidents de commissions; de réunions avec le Conseil de l'Europe ou d'autres experts pouvant apporter des conseils aux autorités nationales sur la mise en œuvre des décisions pertinentes, etc.

36. En même temps, une responsabilité claire doit être donnée aux délégations nationales auprès de l'Assemblée parlementaire afin de contribuer à la mise en œuvre et au suivi, à l'échelle nationale, des textes adoptés par l'Assemblée.

5.3. Jouer un rôle dans la prévention des conflits, la facilitation du dialogue et la médiation

37. L'intensification du conflit entre la Géorgie et la Russie et sa transformation en guerre ouverte, en août 2008, a été une sonnette d'alarme pour l'Assemblée; ses membres ont réalisé une fois encore que la paix au sein des Etats membres ne pouvait être considérée comme acquise et que le Conseil de l'Europe avait été incapable de prévoir cette escalade de tensions jusqu'à la violence, et encore moins de l'empêcher.

38. C'est donc en octobre 2008, dans sa [Résolution 1633 \(2008\)](#) sur les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie, que, pour la première fois, l'Assemblée a exprimé sa détermination «à jouer un rôle en matière de prévention et de résolution des conflits», en se fondant sur l'idée selon laquelle «la démocratie, les droits de l'homme et la primauté du droit ne peuvent être vraiment respectés sans paix».

39. Entre autres choses, concernant la question générale de minimiser les risques de nouvelles flambées de violence impliquant ses Etats membres, l'Assemblée a décidé d'étudier les mécanismes qui lui permettraient d'user de la diplomatie parlementaire dans le cadre des conflits gelés en Europe et d'autres situations susceptibles de porter atteinte à la paix et à la stabilité⁵.

40. La commission des questions politiques a été chargée de la responsabilité majeure de traiter ces questions. A cette fin, elle a mis en place initialement une sous-commission ad hoc puis une sous-commission permanente sur la prévention des conflits par le dialogue et la réconciliation, à laquelle elle a confié un double mandat:

- formuler des propositions pour l'organisation de la rencontre internationale intitulée «Forum sur l'alerte précoce dans la prévention des conflits», qui a eu lieu les 24 et 25 septembre 2009, à Strasbourg;
- traiter les sujets relatifs à la stabilité régionale ayant un impact sur les pays membres ou observateurs du Conseil de l'Europe. A cet égard, elle a organisé une audition sur le renforcement de la paix dans les pays de l'ex-Yougoslavie (Belgrade, 6 septembre 2010).

41. Le forum de septembre 2009 a mis en évidence l'étendue du rôle de l'Assemblée et du Conseil de l'Europe dans le domaine de la prévention des conflits et a regretté que, trop souvent, l'Assemblée n'anticipe pas les événements, n'ose pas s'impliquer directement à l'avance et ne fasse entendre sa voix qu'après le déclenchement de la crise ou du conflit.

5. . [Résolution 1633 \(2008\)](#), paragraphe 32.

42. Ce qui m'amène aux trois observations suivantes:

- l'Assemblée devrait avoir le courage politique de faire face à des situations qui peuvent potentiellement dégénérer en conflits. En particulier, la commission des questions politiques, dans le cadre des travaux de sa sous-commission sur la prévention des conflits par le dialogue et la réconciliation, doit inscrire à son ordre du jour les situations à risque de conflits, comme c'est actuellement le cas pour la Moldova, la Crimée et le Caucase du Nord et du Sud;
- l'Assemblée devrait avoir le courage politique d'offrir ses bons offices dans l'intention de faciliter le dialogue entre ses Etats membres, au niveau parlementaire ou entre les acteurs nationaux, lorsque les conflits sont encore au stade embryonnaire, par l'établissement d'un dialogue politique structuré;
- lorsqu'un conflit a éclaté, les hauts responsables de l'Assemblée devraient se proposer comme médiateurs, sous réserve d'acceptation par les parties au conflit.

43. En outre, l'Assemblée devrait peut-être revoir attentivement sa stratégie médiatique et privilégier une approche au cas par cas. Il convient de trouver le bon compromis entre la nécessité d'assurer sa visibilité dans les médias et la nécessité d'être efficace sur le plan diplomatique: si l'on veut obtenir des résultats au niveau politique, la diplomatie discrète est souvent plus efficace qu'un débat ultramédiatisé.