



Résolution 1600 (2008)¹

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

Assemblée parlementaire

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 selon les 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. Selon les 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 oeuvre 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.

1. Discussion par l'Assemblée le 23 janvier 2008 (6e séance) (voir [Doc. 11471](#), rapport de la commission des questions politiques, rapporteur: M. Wilshire; et [Doc. 11500](#), avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Omtzigt). Texte adopté par l'Assemblée le 23 janvier 2008 (6e séance).



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, 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 participe, conformément à sa nature et à sa mission spécifiques; il n'est pas concerné par la résolution statutaire et il ne lui a pas été demandé de prendre d'engagement. 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 de cette dernière. De plus, l'Etat d'Israël n'a jamais demandé à jouir du statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe selon les 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, aux 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 de statut d'observateur. Une possibilité consisterait à associer aux exigences générales énoncées dans la résolution statutaire un ensemble de normes clairement définies à élaborer par l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, 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 et ratifiées 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 parties aux 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 prendre en compte les normes établies du droit international en matière de droits de l'homme et à promouvoir les idéaux et les valeurs du Conseil de l'Europe, y compris dans la lutte contre le terrorisme;
 - 25.2. à utiliser pleinement les possibilités que leur offre leur engagement 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;
 - 25.3. 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;
 - 25.4. 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;
 - 25.5. à soutenir le Conseil de l'Europe dans diverses instances internationales en ce qui concerne 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 importante 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 revêtant 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 leur coopération et leurs échanges de vues lors des sessions plénières, et à mettre sur pied un mécanisme et une structure pour les faciliter.
28. L'Assemblée invite ses commissions, en particulier la commission des questions politiques et la commission des questions juridiques et des droits de l'homme:
- 28.1. à organiser des échanges réguliers avec les délégations d'observateurs parlementaires individuellement et collectivement;

28.2. à se charger de développer 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 sessions, 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 n'auront pas été réglées;

30.6. d'introduire de nouvelles appellations pour les observateurs parlementaires actuels, en tenant compte des propositions avancées à cet égard par l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe;

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 commissions, et de veiller à ce que ces lignes directrices soient uniformément appliquées.