



Doc. 13206

02 mai 2013

Harmonisation des dispositions réglementaires et para-réglementaires concernant les procédures de suivi et de dialogue postsuivi

Rapport¹

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteur: M. Pedro AGRAMUNT, Espagne, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

L'Assemblée parlementaire est invitée à approuver quelques modifications de la procédure de suivi qui lui permet de vérifier que les Etats membres du Conseil de l'Europe respectent leurs obligations statutaires et conventionnelles, ainsi que les engagements spécifiques qu'ils ont pu prendre lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe, à savoir:

- la fixation d'un délai de deux ans pour l'examen par la commission de suivi d'une demande d'ouverture ou de réouverture d'une procédure de suivi (par analogie avec le délai réglementaire qui s'impose à toutes les commissions saisies pour rapport);
- la fixation d'un délai unique pour la présentation des rapports de la commission de suivi à l'Assemblée, afin que des rapports soient présentés au moins une fois tous les trois ans sur chaque pays suivi ou engagé dans un dialogue postsuivi;
- l'élargissement de la compétence de la commission de suivi, afin que le mandat de la commission de suivi lui permette clairement de préparer un rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques dans un Etat membre, sur la base d'une proposition de résolution déposée par des membres de l'Assemblée;
- l'inclusion dans le mandat de la commission de suivi d'une obligation de coopération de tous les Etats membres avec la commission dans la mise en œuvre des procédures, quelles qu'elles soient.

1. Renvoi en commission: Renvois 3673 du 30 avril 2010 et 3890 du 1^{er} octobre 2012.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Agramunt, rapporteur	5
1. Introduction	5
2. Eléments de réflexion	5
2.1. Fixation d'un délai pour l'examen d'une demande d'ouverture ou de réouverture d'une procédure de suivi	6
2.2. Fréquence de présentation des rapports de suivi à l'Assemblée	8
2.3. Durée du mandat des rapporteurs	8
2.4. Mandat de la commission de suivi relatif au fonctionnement des institutions démocratiques dans les Etats membres	9
3. Propositions de modification des dispositions para-réglementaires en vigueur	9
4. Autres observations	9

A. Projet de résolution ²

1. Depuis l'instauration, par la [Résolution 1115 \(1997\)](#), d'un mécanisme ad hoc de suivi des obligations et engagements souscrits par les Etats membres du Conseil de l'Europe mis en œuvre par une commission spécifique de l'Assemblée parlementaire créée à cette occasion, l'Assemblée a eu l'opportunité à plusieurs reprises d'améliorer la procédure qui lui permet de vérifier que les Etats membres du Conseil de l'Europe respectent les obligations qu'ils ont contractées aux termes du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1), de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et de toutes les autres conventions de l'Organisation auxquelles ils sont Parties, ainsi que les engagements spécifiques qu'ils ont pu prendre lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe.
2. L'Assemblée se réfère aux derniers rapports d'activité présentés par sa commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), qui comportent diverses propositions visant à renforcer l'efficacité des procédures de suivi et de postsuivi et l'impact de l'action de la commission.
3. A cet égard, l'Assemblée considère que la fréquence de présentation des rapports de suivi et de postsuivi à l'Assemblée devrait être revue, de sorte qu'un rapport soit présenté à l'Assemblée au moins une fois tous les trois ans sur chaque pays suivi ou engagé dans un dialogue postsuivi.
4. Par ailleurs, s'agissant de l'examen d'une demande d'ouverture ou de réouverture d'une procédure de suivi, dans le cadre des réflexions visant à instaurer un délai à la commission de suivi pour décider de l'opportunité d'ouvrir ou non une telle procédure concernant un Etat membre, l'Assemblée considère qu'il convient de soutenir la méthodologie mise en œuvre par la commission de suivi lorsqu'elle examine une telle demande, en ce qu'elle favorise la conduite d'un dialogue constructif et substantiel et la recherche de solutions effectives aux problèmes de nature politique ou juridique relevés; elle considère également que la durée de l'examen par la commission d'une demande d'ouverture ou de réouverture d'une procédure de suivi doit respecter le délai commun fixé par le Règlement pour la saisine ordinaire des commissions, à l'article 25.4, soit deux ans.
5. Enfin, la commission de suivi doit être en mesure d'exprimer un avis sur les développements institutionnels dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, lorsque ceux-ci sont considérés comme inquiétants au regard du respect de leurs obligations statutaires et conventionnelles. L'Assemblée considère que le mandat de la commission de suivi doit formellement lui permettre de préparer un rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques dans un Etat membre, sur la base d'une proposition de résolution ou de recommandation examinée conformément à l'article 25 du Règlement sur la saisine des commissions.
6. A cet égard, l'Assemblée rappelle qu'elle attend des Etats membres qu'ils coopèrent pleinement avec la commission de suivi, que ce soit dans le cadre d'une procédure de suivi, d'un dialogue postsuivi, de l'examen d'une demande d'ouverture ou de réouverture d'une procédure de suivi, ou bien à l'occasion de l'examen du fonctionnement de leurs institutions démocratiques.
7. A la lumière de ce qui précède, l'Assemblée décide de modifier la [Résolution 1115 \(1997\)](#) modifiée comme suit:
 - 7.1. dans la [Résolution 1115 \(1997\)](#), au paragraphe 14, remplacer les mots «présenter au moins une fois tous les deux ans un rapport sur chaque pays suivi et au moins une fois tous les quatre ans un rapport sur chaque pays engagé dans un dialogue postsuivi» par «présenter au moins une fois tous les trois ans un rapport sur chaque pays suivi ou engagé dans un dialogue postsuivi»;
 - 7.2. dans le mandat de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), après le paragraphe 1, ajouter le paragraphe suivant: «Dans le cadre du présent mandat, les Etats membres doivent coopérer pleinement avec la commission de suivi»;
 - 7.3. dans le mandat de la commission de suivi, à la fin du paragraphe 3, ajouter la phrase suivante: «La saisine de la commission de suivi afin d'examiner ces demandes dans le cadre de la procédure prévue au paragraphe 4 devient caduque au bout de deux ans, conformément à l'article 25.4 du Règlement de l'Assemblée»;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 25 avril 2013.

7.4. dans le mandat de la commission de suivi, après le paragraphe 5, ajouter le paragraphe suivant: «La commission de suivi examine les questions relatives au fonctionnement des institutions démocratiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, en tenant compte de leurs obligations statutaires et conventionnelles, conformément à l'article 25 du Règlement. Le paragraphe 11 de la [Résolution 1115 \(1997\)](#) s'applique mutatis mutandis».

8. L'Assemblée décide que ces modifications entreront en vigueur à l'adoption de la présente résolution.

B. Exposé des motifs, par M. Agramunt, rapporteur

1. Introduction

1. Le 30 avril 2010, l'Assemblée parlementaire renvoyait à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pour rapport la question de l'harmonisation des dispositions réglementaires et para-réglementaires concernant les procédures de suivi et de dialogue postsuivi. Ce renvoi faisait suite à l'adoption, par la Commission permanente le 12 mars 2010, de la [Résolution 1710 \(2010\)](#) sur le mandat des corapporteurs de la commission de suivi et de la [Résolution 1698 \(2009\)](#) sur les modifications de diverses dispositions du Règlement de l'Assemblée parlementaire.

2. Plus récemment, lors de sa réunion du 3 septembre 2012, le Bureau de l'Assemblée a décidé de renvoyer à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pour rapport – et à la commission de suivi pour avis – la question d'une éventuelle modification de la [Résolution 1115 \(1997\)](#) relative à la création d'une commission de l'Assemblée pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), en vue d'introduire un délai pour la considération par la commission de suivi de l'opportunité d'ouvrir ou non une procédure de suivi concernant un Etat membre.

3. Cette dernière décision faisait suite à la visite du Comité des Présidents en Roumanie (18 et 19 juillet 2012) et à l'échange de vues que les membres du Bureau ont tenu sur la question de la réouverture d'une procédure de suivi à l'égard de la Roumanie. Au cours de cet échange de vues, le cas de la situation politique en Hongrie a été évoqué, la commission de suivi ayant été chargée, en mars 2011, d'examiner la question de la prééminence du droit et des droits de l'homme en Hongrie, suite au renvoi d'une proposition de résolution visant à ouvrir une procédure de suivi à l'égard de la Hongrie ([Doc. 12490](#)). Son examen est toujours en cours. Certains membres du Bureau ont critiqué la lenteur de la procédure, qui remettrait en cause la capacité de réaction de l'Assemblée et son efficacité; ils ont donc considéré que l'Assemblée devrait traiter cette question en envisageant éventuellement une modification de la [Résolution 1115 \(1997\)](#) afin d'impartir à la commission de suivi un délai pour décider de l'opportunité d'ouvrir ou non une procédure de suivi concernant un Etat membre³.

4. Lors de sa réunion du 4 octobre 2012, la commission du Règlement a décidé de traiter cette question dans le cadre du présent rapport sur l'harmonisation des dispositions réglementaires et para-réglementaires concernant les procédures de suivi et de dialogue de postsuivi.

2. Eléments de réflexion

5. Depuis la création, par la [Résolution 1115 \(1997\)](#), d'un mécanisme ad hoc de suivi des obligations et engagements souscrits par les Etats membres du Conseil de l'Europe mis en œuvre par une commission spécifique de l'Assemblée parlementaire créée à cette occasion – la commission de suivi a célébré ses quinze années d'existence en avril 2012 –, l'Assemblée a eu l'opportunité à plusieurs reprises d'améliorer la procédure qui lui permet de vérifier que les Etats membres du Conseil de l'Europe respectent les obligations qu'ils ont contractées aux termes du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1), de la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5) et de toutes les autres conventions de l'Organisation auxquelles ils sont Parties, ainsi que les engagements spécifiques qu'ils ont pu prendre lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe:

- la [Résolution 1431 \(2005\)](#) est venue préciser la procédure et les conditions de l'ouverture ou la réouverture d'une procédure de suivi à l'égard d'un Etat membre;
- la [Résolution 1515 \(2006\)](#), d'une part, a établi un délai dans lequel le Bureau de l'Assemblée doit renvoyer à la commission de suivi une proposition de résolution sur une demande d'ouverture d'une procédure de suivi, et, d'autre part, a fixé les modalités régissant la clôture du dialogue postsuivi mené avec un Etat membre;

3. S'agissant de la situation en Roumanie, une proposition de résolution sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Roumanie a été déposée entretemps ([Doc. 13052](#)) et renvoyée en janvier 2013 à la commission des questions politiques et de la démocratie pour rapport.

- par la [Résolution 1698 \(2009\)](#), il a été décidé de limiter le nombre des membres d'une délégation nationale dont l'Etat est soumis à une procédure de suivi ou engagé dans un dialogue postsuivi siégeant à la commission de suivi, et, d'autre part, que des rapports périodiques (tous les quatre ans) sur chaque pays engagé dans un dialogue postsuivi seraient présentés à l'Assemblée;
- la [Résolution 1710 \(2010\)](#) est venue réviser le mandat des rapporteurs de la commission de suivi engagés dans une procédure de suivi ou dans un dialogue postsuivi (en permettant la désignation de rapporteurs pour le dialogue postsuivi), fixer la durée dudit mandat, ainsi que codifier les critères de nomination des rapporteurs;
- enfin, la [Résolution 1841 \(2011\)](#) a modifié les conditions fixées pour l'ouverture ou la réouverture d'une procédure de suivi, puisque le nombre de signatures nécessaires pour déposer une demande est passé «d'au moins dix membres de l'Assemblée représentant au moins cinq délégations nationales et deux groupes politiques» à «au moins 20 membres de l'Assemblée représentant au moins 6 délégations nationales et 2 groupes politiques».

6. Dans le cadre du présent rapport, il n'appartient naturellement pas à la commission du Règlement de procéder à un réexamen de l'ensemble de la procédure de suivi, démarche qui, du reste, n'est en aucun cas souhaitée par la commission de suivi. On se référera donc aux réflexions conduites par la commission elle-même dans le cadre de ses deux derniers rapports d'activité («L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (juin 2010 – mai 2011)», [Doc. 12634](#), rapporteur: M. Dick Marty; et «L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (juin 2011-mai 2012)», [Doc. 12954](#), rapporteur: M. Andres Herkel).

7. Ainsi, la commission du Règlement est invitée à examiner plus particulièrement les questions suivantes:

- d'une part, s'il est nécessaire de réviser les dispositions actuelles des procédures de suivi et de postsuivi, à la lumière de l'expérience récente de la commission de suivi, par exemple sur la durée du mandat des rapporteurs ou sur la fréquence de présentation des rapports à l'Assemblée;
- d'autre part, s'il convient de fixer à la commission de suivi un délai pour décider de l'ouverture ou de la réouverture d'une procédure de suivi concernant un Etat membre;
- enfin, s'il y a lieu de préciser dans le mandat de la commission de suivi que celle-ci a compétence pour examiner les questions relatives au fonctionnement des institutions démocratiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, au regard du respect de leurs obligations statutaires et conventionnelles.

2.1. Fixation d'un délai pour l'examen d'une demande d'ouverture ou de réouverture d'une procédure de suivi

8. Le mécanisme d'ouverture ou de réouverture d'une procédure de suivi à l'égard d'un Etat membre, tel qu'il figure dans le mandat de la commission de suivi, est relativement complexe⁴. Le processus d'examen d'une telle demande, en ce qu'il implique la commission de suivi et le Bureau de l'Assemblée et n'est pas encadré dans le temps, peut s'avérer long.

4. «2. Une demande visant à ouvrir une procédure de suivi peut émaner:

- i. des commissions générales de l'Assemblée par une demande écrite motivée au Bureau;
- ii. de la commission de suivi, par un avis écrit établi par deux corapporteurs et assorti d'un projet de décision concernant l'ouverture d'une procédure de suivi; dans le cas où la demande vise à rouvrir une procédure de suivi au titre d'un pays participant déjà à un dialogue postsuivi, l'avis écrit sera élaboré par le président de la commission de suivi, ou éventuellement l'un de ses vice-présidents;
- iii. d'au moins 20 membres de l'Assemblée représentant au moins 6 délégations nationales et 2 groupes politiques, par le dépôt d'une proposition de résolution ou de recommandation;
- iv. du Bureau de l'Assemblée.

3. Le Bureau renvoie les demandes déposées conformément aux paragraphes 2.i et iii ci-dessus à la commission de suivi lors de sa première ou deuxième réunion suivant leur dépôt.

4. Ces demandes, autres que celles émanant de la commission de suivi elle-même, sont examinées par la commission de suivi. Deux corapporteurs ou, dans le cas d'un pays faisant l'objet d'un dialogue postsuivi, le rapporteur, procèdent aux investigations nécessaires, et élaborent un avis écrit assorti d'un projet de décision proposant:

- d'ouvrir (ou de rouvrir) une procédure de suivi et de charger la commission de suivi d'effectuer cette procédure,
- de ne pas ouvrir (ou de ne pas rouvrir) une telle procédure.

A la lumière de l'avis écrit de la commission de suivi, le Bureau se prononce sur le fait d'ouvrir (ou de rouvrir) ou non une procédure de suivi.

Ensuite, pour l'ensemble des demandes visées au paragraphe 2:

9. La commission de suivi a été chargée, en quinze ans, d'examiner six demandes d'ouverture d'une procédure de suivi: à l'égard de la Lettonie (1997), de l'Autriche (2000), du Liechtenstein (2003), du Royaume-Uni (2006), de l'Italie (2006) et de la Hongrie (2011) – cette dernière étant en cours d'examen⁵. Seule la première demande (pour la Lettonie) a abouti à l'ouverture d'une procédure de suivi. Il n'y a jamais eu de demande de réouverture d'une procédure de suivi à l'égard d'un Etat membre dont la procédure de suivi avait été clôturée.

10. Ainsi que le rappelle Andres Herkel, dans le dernier rapport d'activité de la commission de suivi, les modifications qui ont été apportées en 2005 aux règles régissant l'ouverture d'une procédure de suivi visaient clairement à renforcer la position de la commission de suivi, notamment en empêchant le Bureau de l'Assemblée de s'opposer à la recommandation de la commission d'ouvrir ou de rouvrir une procédure de suivi, et en permettant alors à l'Assemblée d'en débattre.

11. Dans l'avant-dernier rapport d'activité de la commission de suivi, le rapporteur, Dick Marty, considère quant à lui que «l'avenir de la commission dépend de sa capacité à réagir – au moyen de propositions de réouverture ou d'ouverture d'une procédure – aux préoccupations concrètes en matière de démocratie dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe». Toutefois, en pratique, depuis 1997, aucune décision d'ouvrir ou de rouvrir une procédure de suivi à l'égard d'un Etat membre n'a été mise en œuvre. En effet, la méthodologie même employée par la commission de suivi lorsqu'elle examine une telle demande consiste à privilégier clairement l'instauration d'un dialogue constructif et la recherche de solutions aux problèmes de nature politique ou juridique relevés, préalablement à toute proposition visant à demander à l'Assemblée d'ouvrir ou de rouvrir une procédure de suivi. Comme le souligne M. Marty, cette approche s'est très souvent avérée efficace.

12. Lors de sa réunion du 24 janvier 2013, la commission de suivi a tenu un échange de vues, à l'initiative du rapporteur de la commission du Règlement, M. Agramunt, également membre de la commission de suivi. Dans leur grande majorité, les membres qui se sont exprimés favorisent le statu quo dans la procédure existante et sont hostiles à ce que l'on encadre la période d'investigation de la commission dans un délai strict. Ils rappellent en particulier que l'examen d'une demande d'ouverture ou de réouverture d'une procédure de suivi permet à la commission, par le biais de ses corapporteurs, de conduire un dialogue politique substantiel avec les parties prenantes – autorités nationales, opposition politique, etc. – et que l'expérience a démontré qu'il était particulièrement fructueux.

13. On peut comprendre que les travaux de la commission de suivi, lorsqu'elle a été saisie d'une demande d'ouverture ou de réouverture d'une procédure de suivi, suscitent une certaine fébrilité au sein du Bureau de l'Assemblée, ou plus généralement l'impatience de membres de l'Assemblée, et que ceux-ci aspirent à prendre connaissance des conclusions de la commission dans les meilleurs délais. Toutefois, limiter le travail de la commission dans un délai très court (un délai de six mois a été évoqué lors des discussions au Bureau) pourrait aboutir à abrégé le processus d'évaluation qu'elle conduit, au risque de voir avorter le cas échéant la mise en œuvre effective des recommandations ou solutions qu'elle préconise.

14. Enfin, on relèvera que le Règlement prévoit un moyen rapide pour l'Assemblée de décider de l'ouverture ou de la réouverture d'une procédure de suivi à l'égard d'un Etat déterminé, par la simple adoption d'une disposition en ce sens dans une résolution, une recommandation ou dans l'avis d'adhésion lui-même. Coexistent donc bien deux procédures: l'une qui permet à la commission de suivi de conduire une

– si la commission de suivi et le Bureau sont tous deux d'accord pour ouvrir (ou rouvrir) une procédure de suivi, ou prennent des positions divergentes, l'avis écrit adopté par la commission de suivi sera transformé, par dérogation à l'article 49.2 du Règlement, en un rapport assorti d'un projet de résolution et le Bureau inscrira ce point à l'ordre du jour et au calendrier de la prochaine partie de session de l'Assemblée pour débat et adoption du projet de résolution. Un représentant du Bureau peut s'exprimer en son nom pendant ce débat. L'Assemblée peut décider éventuellement de la saisine d'une ou plusieurs commissions pour avis;

– si la commission de suivi et le Bureau estiment qu'il n'est pas nécessaire d'ouvrir (ou de rouvrir) une procédure de suivi, cette décision doit être consignée dans le rapport d'activité du Bureau et de la Commission permanente. L'Assemblée confirme cette décision par un vote lors de la discussion du rapport d'activité du Bureau. Toutefois, au cours de cette discussion l'Assemblée peut, à la demande d'au moins dix membres, décider par un vote majoritaire de tenir un débat lors de la prochaine partie de session sur l'avis écrit de la commission de suivi, qui sera alors transformé en rapport assorti d'un projet de résolution.

L'Assemblée ou la Commission permanente peut décider elle-même, à l'occasion de l'adoption d'une résolution, d'une recommandation ou d'un avis d'adhésion, d'ouvrir une procédure de suivi et en charger directement la commission de suivi. Dans ce cas, la procédure prévue aux paragraphes 2 et 4 n'est pas applicable.»

5. En mars 2011, la commission de suivi désignait deux corapporteurs, lesquels ont conduit trois visites d'information sur place (en juillet 2011, février 2012 et février 2013, ainsi qu'une visite à Bruxelles en mai 2012); la commission a également demandé l'expertise juridique de la Commission de Venise sur plusieurs législations.

investigation complète et substantielle de la situation d'un Etat membre au regard du respect de ses obligations, et l'autre, plus immédiate, qui permet à l'Assemblée d'exercer directement ses prérogatives politiques. Il est permis de supposer que cette seconde procédure serait susceptible d'être mise en œuvre en situation d'urgence dans le cas où surviendrait dans un Etat membre une situation alarmante de violations gravissimes des normes en matière de démocratie, de droits de l'homme et de prééminence du droit.

2.2. Fréquence de présentation des rapports de suivi à l'Assemblée

15. Dans le dernier rapport d'activité de la commission de suivi précité, le rapporteur, Andres Herkel, s'interroge sur l'efficacité des procédures de suivi et de postsuivi et l'impact de l'action de la commission. Il propose notamment de réexaminer la question de la fréquence des rapports de suivi et celle de la durée des mandats des corapporteurs, toutes deux traitées dans la [Résolution 1710 \(2010\)](#) sur le mandat des corapporteurs de la commission de suivi.

16. Dans l'avant-dernier rapport d'activité de la commission de suivi précité, le rapporteur, Dick Marty, soulignait quant à lui que «le délai de deux ans fixé pour la soumission du rapport de chaque pays sous procédure de suivi n'a pas toujours été respecté. Dans le cas le plus extrême, la Fédération de Russie, six années se sont écoulées depuis le débat devant l'Assemblée consacré au dernier rapport complet sur le pays». La commission de suivi revient également sur cette question dans le rapport d'activité suivant, Andres Herkel constatant que «l'échéance des deux ans pour préparer un rapport de suivi (quatre ans pour le postsuivi) semble parfois difficile à respecter».

17. Naturellement, la commission de suivi a régulièrement rendu compte de la situation politique des pays sous suivi, en présentant en tant que de besoin à l'Assemblée des rapports sur des questions relevant de l'urgence politique, relatifs par exemple au fonctionnement des institutions démocratiques ou à une réforme constitutionnelle, faisant ainsi la démonstration de sa capacité à réagir rapidement à des situations de crise politique. Si, dans la majorité des cas, une telle manière de procéder est pleinement justifiée en ce qu'elle permet à l'Assemblée de réagir dans de brefs délais à une situation conflictuelle dans un Etat membre, il peut paraître dommageable, dans la logique procédurale voulue en 1997 par l'Assemblée, que cela conduise à différer la présentation d'un rapport complet.

18. Ainsi, sur la base de l'état des procédures concernant les 10 Etats membres sous procédure de suivi, l'on relève que, depuis ces huit dernières années, l'exigence de présentation d'un rapport (complet) tous les deux ans pour les Etats membres sous procédure de suivi, n'a presque jamais été respectée (seulement pour le Monténégro). Quant aux quatre Etats membres engagés dans un dialogue postsuivi, et bien que la présentation d'un rapport tous les quatre ans ne soit requise que depuis 2009, la commission de suivi n'a produit qu'un seul rapport dans les délais (Bulgarie en 2010). Cela ne signifie pas pour autant que la commission, et ses corapporteurs ou rapporteurs, soient inactifs: tout au contraire, les visites d'information sur place sont effectuées, pour tous les pays, à un rythme très régulier (une à deux par an, auxquelles s'ajoutent les visites dans le cadre de l'observation des élections), tout comme les échanges de vues en commission.

2.3. Durée du mandat des rapporteurs

19. Le mandat des corapporteurs de la commission de suivi est limité à une durée de cinq ans (soit, normalement, la durée requise pour préparer deux rapports; cette durée est prolongeable de six mois en fonction des circonstances à l'appréciation de la commission). Cette mesure, positive, visait à favoriser le renouvellement régulier des rapporteurs, combinant «les avantages de la continuité tout en apportant un "regard neuf" à la situation qui existe dans un pays donné», et la participation accrue d'un plus grand nombre de membres de la commission. Toutefois, Andres Herkel, dans le rapport d'activité précité, considère que «vu la complexité de la situation dans laquelle se trouvent de nombreux pays engagés dans une procédure de suivi, cinq ans peuvent être insuffisants pour préparer au moins deux rapports sur un pays. L'expérience a montré que les crises politiques (...) peuvent empêcher les corapporteurs de préparer un rapport pendant presque la moitié de leur mandat». Il propose donc de porter la durée du mandat des (co)rapporteurs à sept ans.

20. Ainsi qu'il l'a été mentionné, lors de l'échange de vues qu'elle a tenu le 24 janvier 2013, la commission de suivi a considéré qu'à l'aune de l'expérience positive faite depuis 2011, date à laquelle la durée du mandat de rapporteur a été portée à cinq ans, il n'était pas souhaitable de modifier la procédure existante sur ce point. Aussi est-il proposé à la commission du Règlement de ne pas davantage approfondir sa réflexion sur cette question.

2.4. Mandat de la commission de suivi relatif au fonctionnement des institutions démocratiques dans les Etats membres

21. La commission de suivi est chargée de «veiller au respect des obligations contractées par tous les Etats membres aux termes du Statut de l'organisation, de la Convention européenne des droits de l'homme et de toutes les autres conventions de l'organisation auxquelles ils sont parties», outre au respect des engagements pris par les autorités des Etats membres à l'occasion de leur adhésion. Ce mandat précis doit donc lui permettre d'exprimer un avis sur les développements institutionnels dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, lorsque ceux-ci sont considérés comme inquiétants au regard du respect de leurs obligations statutaires et conventionnelles, en particulier lorsque cette question fait l'objet d'une proposition de résolution ou de recommandation déposée par des membres de l'Assemblée.

22. Il y a donc lieu de préciser formellement dans le mandat de la commission de suivi que celle-ci a compétence pour examiner les questions relatives au fonctionnement des institutions démocratiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, au regard du respect de leurs obligations statutaires et conventionnelles, dans le cadre de l'article 25 du Règlement sur la saisine des commissions.

3. Propositions de modification des dispositions para-réglementaires en vigueur

23. A la lumière des observations recueillies, il y a lieu de formuler les propositions suivantes:

- s'agissant de la durée de l'examen d'une demande d'ouverture ou de réouverture d'une procédure de suivi, dans le cadre de la procédure prévue au paragraphe 4 du mandat de la commission de suivi, la commission du Règlement propose de limiter celle-ci au délai commun fixé par le Règlement pour la saisine ordinaire des commissions, à l'article 25.4, soit deux ans;
- s'agissant de la fréquence de présentation des rapports à l'Assemblée, compte tenu du rythme effectif suivi par la commission de suivi depuis ces dix dernières années, il est proposé d'unifier le délai, actuellement différent pour les procédures de suivi (présentation d'un rapport au moins une fois tous les deux ans pour chaque pays suivi) et les dialogues postsuivi (présentation d'un rapport au moins une fois tous les quatre ans) afin que des rapports soient présentés au moins une fois tous les trois ans sur chaque pays suivi ou engagé dans un dialogue postsuivi;
- s'agissant de la compétence de la commission de suivi, il est proposé que le mandat de la commission de suivi lui permette clairement de préparer un rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques dans un Etat membre, sur la base d'une proposition de résolution déposée par des membres de l'Assemblée et examinée conformément à l'article 25 du Règlement.

24. Enfin, il y a lieu de préciser formellement dans le mandat de la commission de suivi que les Etats membres doivent pleinement coopérer avec la commission dans la mise en œuvre de celui-ci, que ce soit dans le cadre d'une procédure de suivi, d'un dialogue postsuivi, de l'examen d'une demande d'ouverture ou de réouverture d'une procédure de suivi, ou bien à l'occasion de l'examen du fonctionnement de leurs institutions démocratiques.

4. Autres observations

25. Par ailleurs, aux termes de la [Directive 585 \(2003\)](#) sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée, l'Assemblée avait chargé sa commission de suivi de définir les critères qui déterminent l'ouverture ou la réouverture d'une procédure de suivi. Dans le dernier rapport d'activité de la commission de suivi, le rapporteur invite à définir les critères de clôture d'une procédure (voir paragraphes 186 et suivants), rappelant que «le fait de reprendre point par point les critères, applicables à tous les Etats membres concernés, qui doivent être retenus pour clore la procédure de suivi, ne pourrait que contribuer à la transparence de toute la procédure et éviter les demandes prématurées».

26. La commission du Règlement prend note du fait que la commission de suivi pourrait discuter au cours de 2013 de manière plus substantielle de la question de la définition des critères qui doivent déterminer la clôture d'une procédure de suivi, question qui ne relève à l'évidence pas du domaine de compétence de la commission du Règlement.