

L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE CONSEIL DE L'EUROPE

N° 40, février 2005

Membres du Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV)

Président F. Korthals Altes

Vice-président F. H.J.J. Andriessen

Membres A. L. ter Beek
G. van Benthem van den Bergh
M^{me} A.C. van Es
W.J.M. van Genugten
B. Knapen
H. Kruijssen
A. de Ruijter
M^{me} E.M.A. Schmitz
M^{me} H.M. Verrijn Stuart

Secrétaire Mr. P. J.A.M. Peters

Boîte postale 20061
NL-2500 EB La Haye
Les Pays-Bas

Téléphone +31 70 348 5108/6060
Télécopieur +31 70 348 6256
Courriel AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advice.nl

**Liste des membres de la sous-commission
« Conseil de l'Europe »**

Président	W.J.M. van Genugten
Membres	A. Bloed T. Etty C. Flinterman M ^{me} C. Hak P.J.G. Kapteyn H.C. Posthumus Meyjes M ^{me} E.M.A. Schmitz
Membre correspondant	M ^{me} J. E. Goldschmidt
Secrétaire	T. D.J. Oostenbrink

Table des matières

Avant-propos

I	Introduction	7
II	Travaux actuels et la manière dont mission de l'Assemblée parlementaire conçoit sa mission	10
II.1	Tâches et compétences statutaires de l'Assemblée parlementaire	10
II.2	Implication Rôle de l'Assemblée parlementaire dans en matière d'élaboration de la réglementation	11
II.3	Prolifération ou approfondissement affinement des normes dans le cadre du mandat essentiel	13
II.4	La promotion de l'état de droit (« Rule of law – prééminence du droit »)	13
II.5	Le contrôle du respect des obligations et engagements pris par les États membres	13
II.6	Renforcement des organes et des mécanismes de contrôle	16
II.7	Renforcement des démocraties nationales	18
II.8	Tâches essentielles, fonctions essentielles et activités connexes	19
III	Conclusions et recommandations	21
Annexe I	Demande d'avis	
Annexe II	Liste des rapports (<i>Réunions de la Commission permanente (en italiques)</i>) et séances plénières) en 2002 / 2003 / 20004	
Annexe III	Résolution 1380 (2004)	
Annexe IV	Résolution 1407 (2004)	

Avant-propos

Au mois d'avril 2004, le président de la délégation néerlandaise auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est adressé au ministre des Affaires étrangères pour lui demander d'inviter le Conseil consultatif (AIV) à rédiger un avis complémentaire sur l'Assemblée parlementaire (AP) du Conseil de l'Europe ainsi que sur le rôle et la position d'autres assemblées comparables en Europe. Ce second avis devait compléter l'avis antérieur de 2003 « Le Conseil de l'Europe, moins mais mieux »¹.

Cette requête procède de la constatation, d'une part par le Sénat néerlandais (*Eerste Kamer*), au mois de novembre 2003 et, d'autre part, par la délégation néerlandaise auprès de l'AP après contacts avec les membres de l'AIV, le 16 mars 2004, que l'avis « Le Conseil de l'Europe, moins mais mieux » avait accordé trop peu d'attention à l'AP. La même demande a resurgi au cours d'une concertation avec la Chambre des Représentants (*Tweede Kamer*), le 20 avril 2004. Le ministre des Affaires étrangères a alors promis d'y réserver une suite positive. Dans sa demande d'avis du 30 avril 2004 (cf. annexe I), le volet portant sur le rôle et la position d'autres assemblées comparables en Europe fut néanmoins explicitement exclu, l'avis devant se concentrer uniquement sur le rôle, la position et les fonctions de l'AP.

Le présent avis commence par rappeler les grandes lignes de l'avis antérieur et fait référence à ce qui y est écrit sur l'AP. Le chapitre 2 examine les travaux actuels et la manière dont l'AP conçoit sa mission. Le chapitre 3 formule une série de conclusions et de recommandations.

L'avis a été élaboré au sein d'une sous-commission créée à cette fin. Elle se compose de membres provenant de toutes les composantes de l'AIV. Les personnes suivantes en faisaient partie : A. Bloed (CVV), T. Ety (CMR), C. Flinterman (CMR), W.J.M. van Genugten (CMR, président de la sous-commission), Mme C. Hak (CMR), P.J.G. Kapteyn (CEI), H.C. Posthumus Meyjes (CEI) et M^{me} E.M.A. Schmitz (AIV). M^{me} J.E. Goldschmidt midt (CMR) y a principalement participé à titre de membre correspondant. En outre, les membres de la sous-commission ont rencontré longuement les membres de la délégation néerlandaise auprès de l'AP du Conseil de l'Europe et ils ont pu bénéficier des connaissances et de l'expérience des fonctionnaires chargés des contacts, en particulier J. Douma (DWM/ME). L'AIV remercie toutes les personnes consultées pour ces apports. Le secrétariat a été tenu par M. T.D.J. Oostenbrink (secrétaire du CMR) et par les stagiaires M^{mes} S. Everts et M.E. van Weelden.

Le présent avis a été rendu le 21 février 2005.

1 Conseil consultatif (AIV), « Le Conseil de l'Europe, moins mais mieux », avis n° 33, La Haye, octobre 2003.

I Introduction

Dans son avis antérieur sur le Conseil de l'Europe, l'AIV commençait par analyser les objectifs initiaux du Conseil et leur évolution au fil du temps, ainsi que sa mission et ses problèmes de fonctionnement actuels. Ensuite, l'AIV a suggéré instamment que le Conseil de l'Europe – et par conséquent également l'AP en tant qu'organe du Conseil – devaient se concentrer sur leurs « tâches essentielles », pour mieux répondre aux nécessités actuelles. L'AIV désignait comme tâches essentielles :

- « (a) la promotion de la démocratie (y compris l'accompagnement des 'nouveaux' États membres) ;
- (b) la promotion de l'état de droit ;
- (c) la protection des droits de l'homme et la garantie d'une protection réelle contre la violation des droits des citoyens individuels ;
- (d) la protection des droits des minorités ;
- (e) la préservation et la promotion des valeurs culturelles ainsi que de la diversité qui fait la richesse des États membres »².

La suite de l'avis était placée sous le signe des conséquences escomptées de cette concentration sur les tâches essentielles. Dans l'ensemble, cet exercice prenait la forme d'une « exploration », sachant qu'une approche trop radicale aurait amené l'AIV à tirer parfois des conclusions trop simplistes par rapport à la distinction entre les tâches essentielles et celles qui ne le sont pas. L'assainissement du Conseil ne pouvait se faire, aux yeux de l'AIV, que d'une manière systématique et avec un sens aigu des nuances, afin de permettre au Conseil de fonctionner à terme encore mieux qu'il ne le fait déjà. Le recentrage des tâches essentielles ne pouvait dès lors être vu comme une « opération de déshabillage », disait l'AIV dans son avis antérieur, mais précisément comme un effort pour souligner et sauvegarder « l'importance énorme et aussi tout l'excellent travail accompli aujourd'hui »³.

Ce faisant, l'AIV examinait rapidement une série d'institutions du Conseil, et notamment l'AP. Il écrivait :

« L'AP est l'institution parlementaire du Conseil de l'Europe, elle assume de nombreuses fonctions. Une des compétences majeures de l'AP est d'élire le secrétaire général (SG), son adjoint, le commissaire aux droits de l'homme, et les juges de la CDH. En outre, l'AP procure aux activités du Conseil de l'Europe une certaine légitimité démocratique. Elle constitue aussi le moteur de nombreuses activités du Conseil dans les domaines de « l'établissement de normes » et du contrôle. N'oublions pas non plus les débats qui forment les exigences imposées aux nouveaux États membres, leur suivi et les innombrables discussions sur l'évolution qui caractérise le domaine des droits de l'homme et la protection des (personnes appartenant aux) minorités nationales.

L'AP dispose pour ce faire d'un instrumentaire comprenant : les recommandations, adressées au Comité des ministres, pour les affaires qui relèvent de la compétence

2 Idem, p. 14.

3 Idem, p. 25.

des gouvernements ; les *résolutions*, pour les dossiers dans lesquels l'Assemblée parlementaire dispose elle-même de la compétence d'agir ; les *opinions*, quand il s'agit par exemple de l'admission de nouveaux membres et de projets de traités ; et les *ordres*, comprenant généralement des instructions à l'intention d'une ou de plusieurs commissions de l'AP. Le droit d'existence de l'AP ne fait aucun doute, mais il est toutefois clair que l'Assemblée parlementaire, elle aussi, doit nécessairement se pencher sur son propre fonctionnement et se recentrer sur les tâches essentielles. Il convient en effet d'éviter que les membres de l'AP ne laissent trop dicter leur ordre des travaux par des intérêts nationaux, par leurs propres violons d'Ingres et par les groupes de pression, si bien que le terrain d'action du Conseil de l'Europe continue à s'amplifier en dépit du 'système de filtrage' en vigueur au niveau de la prise de décisions. Les discussions qui animent l'AP et les décisions qu'elles entraînent devront toujours contribuer à la réalisation des tâches essentielles précitées. En outre, l'AIV estime qu'il conviendrait de s'inspirer davantage du rapport du Comité des Sages, publié en 1998, mais qui n'a pas encore véritablement produit des résultats concrets, en tous cas trop peu »⁴.

Ce passage en particulier a été considéré par les membres néerlandais de l'AP – qui par ailleurs ont accueilli très favorablement l'avis de l'AIV⁵ – comme une simplification réductrice, ce qui les a incités à demander un avis complémentaire au gouvernement.

Dans la seconde demande d'avis, l'AIV est invité à se prononcer sur le rôle, la position et les fonctions de l'AP au sein du Conseil de l'Europe, le gouvernement indiquant également qu'il ne demandait pas à l'AIV de procéder à une analyse comparative portant sur « les différences entre les mandats des assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne (UE), de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ». En outre, le gouvernement a opté dans sa nouvelle demande d'avis pour une ligne de conduite que l'AIV suivra scrupuleusement pour des raisons évidentes de cohérence, à savoir : « Quelle contribution l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe peut-elle apporter 'afin d'exécuter de façon cohérente et encore plus satisfaisante les missions que le Conseil peut accomplir dans les domaines des tâches essentielles qui lui ont été confiées' ? ».

Si le contexte dans lequel le second avis s'inscrit est parfaitement clair, l'AIV est cependant d'emblée confronté à un point délicat. En l'espèce, la demande d'avis émane du gouvernement à qui l'AIV, en retour, rend un avis. Or dans un régime démocratique, basé sur un système complexe d'équilibre des pouvoirs, il ne paraît pas opportun de faire la leçon aux parlementaires, par le biais du gouvernement, sur la manière dont ils devraient fonctionner. Cela vaut de manière générale et plus encore quand l'avis touche à certains aspects relatifs à l'organisation interne. En l'occurrence, l'AIV aurait nettement préféré que ce soit l'une des deux Chambres du Parlement néerlandais (*Staten-Generaal*) qui ait directement sollicité son avis, une compétence dont dispose d'ailleurs l'AIV en vertu de la loi. Dans ce contexte particulier, l'AIV formule son avis sur « le rôle, la position et les fonctions » de l'Assemblée parlementaire sous forme de suggestions faites au gouvernement

4 Idem, p. 21. Pour le rapport du Comité des Sages, cf. : « Construire la Grande Europe sans clivages – Rapport du Comité des Sages au Comité des Ministres », document 8261, 25 novembre 1998.

5 Voir notamment : Chambre des représentants, documents parlementaires 28810, n°s 1 et 5, et le procès-verbal sténographique de l'entrevue de l'AIV avec les membres néerlandais de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, en date du 16 mars 2004.

et lui demande d'inviter l'AP, par le biais de la délégation parlementaire néerlandaise auprès du Conseil de l'Europe, à contribuer, par la voie de l'autorégulation, à la transformation du Conseil en vue d'en faire un organe où les tâches et les fonctions essentielles occupent effectivement (et plus encore qu'aujourd'hui) une place centrale. La forme précise que prendra le rôle de l'AP dans ce processus devra être définie de l'intérieur, ne fût-ce que parce que le fonctionnement de l'AP, partie intégrante de la structure du Conseil de l'Europe, ne peut être envisagé indépendamment du fonctionnement global de cette organisation. L'AIV estime que les groupes politiques parlementaires au sein de l'AP, ainsi que leurs présidents, ont un rôle crucial à jouer à cet égard.

La manière dont l'AIV conçoit l'AP de manière générale est un deuxième élément préalable important. Aujourd'hui, l'AP est une assemblée constituée de 626 parlementaires, originaires de 46 États membres, et complétée par un certain nombre de délégations parlementaires dotées du statut d'observateur⁶. Ces représentants se rencontrent quatre fois par an pendant les sessions plénières qui durent approximativement une semaine, et autrement, ils entretiennent des contacts divers ou se côtoient dans des réunions en plus petit comité, au sein d'une des dix commissions permanentes de l'AP ou dans le « Comité permanent » chargé de faire les honneurs de la maison lorsque l'AP n'est pas en session⁷. Compte tenu à la fois de la variété des points de vue et de la diversité des intérêts nationaux représentés au sein de l'AP, et du rôle et de la nature spécifique des parlements en tant que tels, cette situation oblige l'AIV à envisager avec circonspection la façon dont l'AP pourrait réaliser une meilleure adéquation de sa contribution aux tâches et aux fonctions essentielles du Conseil.

6 Il s'agit des parlements du Canada, d'Israël et du Mexique.

7 Souvent une session extraordinaire est organisée dans le pays qui exerce la présidence tournante du Conseil de l'Europe.

II Travaux actuels et mission de l'Assemblée parlementaire

Ce chapitre examine des questions posées dans la demande d'avis dans le contexte des Ce chapitre se penche plus en détail sur une série d'aspects importants qui régissent le fonctionnement de l'AP. Nous examinerons d'abord les tâches et les compétences statutaires puis l'implication concrète de l'AP dans l'élaboration de la réglementation, du développement continu de l'affinement des normes, et du contrôle du respect des engagements pris par les États membres. Nous considérerons ensuite la manière dont l'AP participe au renforcement des organes de contrôle et plus généralement des mécanismes, particulièrement en ce qui concerne son rôle dans le processus de consolidation des démocraties nationales. Le chapitre se termine enfin par la distinction qu'il importe d'opérer entre les tâches essentielles et les fonctions essentielles.

II.1 Tâches et compétences statutaires de l'Assemblée parlementaire

Le statut du Conseil de l'Europe, adopté à Londres le 5 mai 1949, définit la mission de l'Assemblée consultative (plus tard Assemblée parlementaire) en son article 22, qui énonce :

« L'Assemblée Consultative est l'organe délibérant du Conseil de l'Europe. Elle discute des questions relevant de sa compétence telle qu'elle est définie dans le présent Statut et transmet ses conclusions au Comité des Ministres sous forme de recommandations. »

L'Assemblée parlementaire peut délibérer et formuler des recommandations sur toute question répondant au but et rentrant dans la compétence du Conseil de l'Europe (article 23). Pour organiser correctement ses travaux, l'AP a le droit d'installer des commissions spéciales. En outre, l'AP a acquis au fil du temps une série de compétences qui ont principalement trait à la nomination de fonctionnaires⁸, aux progrès des normes, au renforcement de l'État de droit et au contrôle du respect des engagements pris par les États membres⁹. De la sorte, les tâches et les compétences de l'AP se sont progressivement concrétisées, dans le respect et dans le prolongement des positions opposées qui ont présidé à sa mise en place en 1949. À l'époque, il s'agissait d'une lutte d'influence entre ceux qui souhaitaient une structure intergouvernementale traditionnelle pour le Conseil de l'Europe (qui mettait lourdement l'accent sur le pouvoir du Comité des ministres), et d'autres qui prônaient un réel pouvoir parlementaire et voulaient peser sur les prises de décision du CM (par le biais de représentants des parlements nationaux). Le compromis issu de cette confrontation aboutit à l'instauration d'un Comité des ministres doublé d'une Assemblée (parlementaire) consultative, composée de délégués élus dans leur pays respectif, si bien que l'on peut affirmer que l'AP est la représentation internationale pluraliste la plus ancienne qui soit basée sur un traité intergouvernemental. Il s'agit donc d'un parle-

8 Cela concerne notamment le secrétaire général du Conseil de l'Europe, le commissaire aux droits de l'homme, les juges de la Cour européenne des droits de l'homme et les membres du Comité pour la prévention de la torture.

9 Outre ce qui sera mentionné au paragraphe 2.5, il s'agit entre autres de son rôle formel dans le cadre des rapports du Comité d'experts auprès de la Charte sociale européenne (articles 28 et 29) et son protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives (article 8).

ment élu au suffrage indirect, dont le caractère diffère de celui du Parlement européen par exemple, ce dernier étant élu au suffrage direct. La légitimité démocratique de l'AP vient plus spécifiquement dudit « double mandat » des parlementaires. Peu de temps après la première session de l'Assemblée consultative, celle-ci a d'ailleurs invité le CM à reconnaître son caractère parlementaire et à permettre la modification de sa dénomination en « Assemblée parlementaire ». Il a cependant fallu attendre jusqu'en 1994 pour que le CM accède formellement à cette requête.

II.2 Rôle de l'Assemblée parlementaire en matière d'élaboration de la réglementation

Par le passé, l'AP a pu contribuer de multiples façons au modelage du terrain d'action du Conseil de l'Europe, tant en ce qui concerne l'élaboration des normes qu'en ce qui concerne leur contrôle. L'AIV estime que ce faisant, l'AP a également contribué à élargir le domaine d'activité du Conseil, certes dans le contexte de ses objectifs au sens large, mais aussi au-delà des limites des tâches essentielles de l'organisation, ce qu'elle a fait soit en inscrivant elle-même certains dossiers à l'ordre des travaux, soit en acceptant d'autres points qui au fur et à mesure ont pu effectivement être qualifiés de proliférations élargissant le champ d'action du Conseil (cf. annexe II. On y trouve un aperçu des rapports débattus). Référence est également faite à la liste des conventions du Conseil reprise à l'annexe VIII du précédent avis, en précisant que la liste de 192 conventions de 2003 s'est encore enrichie de trois nouvelles conventions, la première étant la Convention européenne sur la protection des animaux en transport international (révisée) ; la seconde, le Protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, amendement le système de contrôle de la convention ; la troisième (2005), le Protocole additionnel à la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine, relatif à la recherche biomédicale. Comme il a été dit dans le précédent avis, et répété ici, un examen rapide de cette liste montrera qu'un grand nombre de ces conventions n'auraient pas été adoptées si le Conseil s'était cantonné dans ses tâches essentielles ¹⁰.

De même, la liste des cent recommandations parlementaires et des résolutions de 2004 permet de penser qu'en fonction de l'interprétation plus ou moins stricte du mandat essentiel du Conseil, la pertinence de 20 à 30 % des textes environ soulève des interrogations ¹¹. Mentionnons par exemple les résolutions sur le « Réchauffement climatique : au-delà de Kyoto » (Rés. 1406, 2004), « L'OCDE et l'économie mondiale » (Rés. 1401, 2004), et « Le euro et la Grande Europe » (Rés. 1378, 2004). Cette dernière se termine ainsi :

« En conclusion, l'Assemblée rappelle combien il est important, premièrement, de veiller au respect du Pacte de stabilité et de croissance, deuxièmement, de revitaliser l'activité économique dans la zone euro grâce à une réforme structurelle et, enfin, de faciliter l'entrée des nouveaux États membres de l'Union européenne dans l'UEM le plus tôt possible. (...) »

Cette résolution n'établit nulle part un lien avec les tâches essentielles du Conseil de l'Europe. On ne peut donc que conjecturer sur sa raison d'être, sauf si le passage : « elle

¹⁰ Cf. l'avis n° 33 de l' AIV, « Le Conseil de l'Europe, moins mais mieux », p. 22.

¹¹ Cf. <[http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/asp/doc/ListAT\(SQL\).asp](http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/asp/doc/ListAT(SQL).asp)>.

Cette résolution n'établit nulle part un lien avec les tâches essentielles du Conseil de l'Europe. On ne peut donc que conjecturer sur sa raison d'être, sauf si le passage : « elle [l'Union économique et monétaire] a pour mission 'de favoriser une coopération constructive entre les États membres de la Communauté européenne et le reste de l'Europe.' » (paragraphe 1 de la résolution) constitue véritablement ce lien. Si c'est le cas, l'AIV estime cependant qu'il n'y a pas lieu d'y voir une contribution à la mise en oeuvre des tâches essentielles du Conseil.

Les exemples ci-dessus servent surtout d'outils pour définir les « limites » du mandat essentiel. Lors de la concertation avec l'AIV, les membres néerlandais de l'AP ont indiqué qu'ils étaient disposés à identifier les conventions existantes relevant du champ d'action du Conseil, et qu'ils avaient l'intention ferme, pour les conventions, recommandations et résolutions futures, de toujours vérifier si elles s'inscrivaient également dans ce champ. L'AIV espère que cette promesse des membres néerlandais de l'AP sera tenue.

À cet égard, il va de soi que l'AP, si elle doit pouvoir s'acquitter convenablement de ce contrôle, doit toujours être impliquée de manière précoce dans le processus d'élaboration des normes ¹². Un passage de l'avis 251 (2004) de l'AP sur le projet de protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et les libertés fondamentales [...] est très significatif :

« Enfin l'Assemblée recommande instamment au Comité des Ministres de saisir l'Assemblée parlementaire des demandes d'avis sur des projets de traités au moins trois mois avant la réunion du Comité des Ministres au cours de laquelle le texte doit être examiné et d'inclure ce délai dans les délais qu'il accorde aux comités directeurs chargés de leur préparation. »

« Au moins trois mois », bien plus que les deux semaines seulement dont l'AP a disposé en l'occurrence. Le CM a certes marqué son accord sur la proposition de consulter l'AP lors de l'élaboration de projets de conventions et de protocoles, mais l'AIV continue à penser que le processus de consultation mérite d'être considérablement renforcé pour permettre à l'AP de mieux assumer sa participation comme colégislateur.

En ce qui concerne la concentration sur les tâches essentielles, l'AIV recommande également de jeter un regard critique sur les différentes commissions, permanentes et ad hoc, de l'AP. Si le nombre de commissions permanentes a déjà été réduit de quatorze à dix il y a quelques années, il n'en reste pas moins que certaines devraient faire l'objet d'un nouvel examen critique. L'AIV vise plus spécifiquement la « Commission des questions économiques et du développement » et la « Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales ». De surcroît cette dernière a institué un grand nombre de sous-commissions ¹³. Certaines d'entre elles ne semblent guère pouvoir contribuer à la réalisation des tâches essentielles du Conseil. Dans ce processus d'assainissement, l'AIV estime néanmoins qu'il devrait être possible de transférer certaines tâches partielles des (sous-)commissions en question vers d'autres (sous-)commissions, lorsque leur objet fait bel et bien partie du domaine d'action du Conseil.

12 Cf. « Construire la Grande Europe sans clivages – rapport du Comité des sages au Comité des Ministres », document 8261, 25 novembre 1998, par. 41, 48 et 49.

13 Il s'agit des sous-commissions du développement durable ; de la démocratie locale et régionale ; de l'agriculture et de la pêche ; de l'alimentation et de la protection des consommateurs et de la sous-commission du Prix de l'Europe.

II.3 Prolifération ou affinement des normes dans le cadre du mandat essentiel

Il ne faudrait pas faire l'amalgame entre la prolifération des normes, déjà dénoncée par l'AIV dans son avis précédent, et le renforcement, le durcissement, la promotion des normes existantes dans le domaine du mandat essentiel du Conseil de l'Europe. L'AP avance régulièrement des suggestions visant à adapter en permanence les normes existantes dans le cadre du mandat essentiel, soit en s'appuyant sur les rapports par pays, soit en raison d'une meilleure compréhension et perception du domaine. Citons les exemples récents du protocole n° 13 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances et de la Recommandation 1670 (2004) « Internet et le droit ». Dans celle-ci l'AP indique qu'elle « estime toutefois qu'il faut définir ce que l'on entend par un comportement 'éthique' sur Internet, et établir les principes qui doivent s'appliquer – collectivement – à tous les fournisseurs (d'accès ou de services) et – individuellement – aux internautes » et que « pour les raisons invoquées ci-dessus, l'Assemblée parlementaire recommande au Comité des Ministres :

1. de créer un instrument juridique, de préférence sous la forme d'une convention élargie, portant entre autres sur les droits et les devoirs fondamentaux des internautes ;
2. d'établir, dans le cadre de la convention, un organe international basé en Europe, représentant plusieurs approches culturelles ;
3. de charger l'organe susmentionné de fixer des règles et des principes, et de les adapter continuellement, et de veiller à ce que les comités nationaux de cyberéthique qui le financent les respectent. »

L'AIV estime que, de cette manière, un phénomène actuel est à juste titre pris en compte dans le domaine d'action du Conseil.

II.4 La promotion de l'état de droit (« Rule of law – prééminence du droit »)

Dans le prolongement du renforcement des normes sur le terrain du mandat essentiel du Conseil, citons encore la recommandation 1681 (2004) : « Campagne pour lutter contre la violence domestique à l'encontre des femmes en Europe ». L'AP y précise qu'une telle campagne devrait s'articuler autour de trois axes essentiels : la prévention, l'assistance aux victimes et l'information du grand public. L'Assemblée parlementaire recommande, en conséquence, de traiter le phénomène de la violence domestique dans le cadre du 3^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, de constituer au sein du Conseil de l'Europe un groupe ad hoc ayant notamment pour tâche de définir et d'harmoniser les différents paramètres de cette campagne paneuropéenne, et de mettre en place un mécanisme de suivi pour évaluer les progrès accomplis. Ces actions de l'AP ne visent pas tant le renforcement des normes que le fait de promouvoir la prise de conscience nécessaire pour la mise en œuvre concrète des normes existantes. Simultanément, le Conseil de l'Europe attire l'attention sur un phénomène sous-estimé et demeuré jusqu'à maintenant le parent pauvre des droits de l'homme. L'AIV estime que cette approche par l'AP constitue une action justifiée qui s'inscrit parfaitement dans le débat sur les tâches essentielles.

II.5 Le contrôle du respect des obligations et engagements pris par les États membres

Parmi les textes adoptés par l'AP, nombreux sont ceux qui se rapportent à l'obligation des États membres du Conseil de l'Europe de respecter les engagements qu'ils ont pris en cette qualité. L'AP se fonde généralement à cet égard sur les rapports élaborés par

l'une ou l'autre de ses commissions permanentes, en particulier les commissions des questions politiques ; des questions juridiques et des droits de l'homme ; la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), mais également par d'autres commissions, par exemple celle des migrations, des réfugiés et de la population. Il s'agit souvent de sujets qui, aux yeux de l'AIV, font partie des tâches essentielles.

La manière active et énergique avec laquelle l'AP s'est positionnée dans les années 1967-1969 à l'encontre de la Grèce, un État membre, reste un exemple historique très significatif : l'AP s'inquiétait à juste titre du respect des droits de l'homme dans ce pays sous le « régime des colonels », ce qui l'a entre autres amenée à adopter la recommandation 547 (1969) relative à la situation en Grèce, dans laquelle l'AP « décide de ne pas reconnaître les pouvoirs de tout délégué censé représenter le Parlement grec » et où elle recommande au CM de prendre les mesures appropriées :

« Recommande [...] en outre au Comité des Ministres de prendre, dans un délai à déterminer, les mesures appropriées à la lumière des articles 3, 7 et 8 du Statut du Conseil de l'Europe et des résolutions précitées de l'Assemblée »¹⁴.

Au cours de la même année, le CM a décidé, notamment à la suite de ces actions de l'AP, de suspendre la qualité d'État membre de la Grèce, une suspension qui a duré de 1970 à 1974.

Un second exemple intéressant, toujours dans le domaine du respect des obligations et des engagements pris concerne un ancien État membre, à savoir la Turquie. Récemment les institutions de l'Union européenne ont décidé d'entamer courant 2005 les négociations d'adhésion de ce pays à l'UE. Les activités de l'AP du Conseil de l'Europe font partie des préliminaires qui ont également pesé dans la prise de décision de l'Union européenne. Référence est faite ici aux « critères de Copenhague », pour lesquelles les normes du Conseil de l'Europe ont également servi de modèle, et au texte de la résolution 1380 (2004) de l'AP sur le « Respect des obligations et engagements de la Turquie ». Dans celle-ci, l'Assemblée parlementaire reconnaît que d'importants progrès ont été enregistrés à maints égards dans le domaine des droits de l'homme en Turquie. Elle souligne notamment la limitation du rôle de l'armée, le raccourcissement de la durée maximale de garde à vue et de la détention préventive, l'abolition de la peine de mort, la lutte contre la torture et une série d'avancées en matière de droits syndicaux et de liberté de religion. Par ailleurs, la Turquie est encouragée à poursuivre la réforme de sa constitution et à ratifier une série de conventions du Conseil de l'Europe¹⁵. La résolution de l'AP se termine sur un constat : « La Turquie a clairement démontré ces trois dernières années sa volonté et sa capacité à remplir les obligations statutaires qui lui incombent en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe », en précisant toutefois que l'AP « poursuivra, par le biais de sa commission de suivi, le dialogue postsuivi avec les autorités turques sur les questions évoquées au paragraphe 23 ci-dessus, ou sur toute autre question qui se poserait du fait des obligations de la Turquie en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe ». Le texte de cette résolution est joint en annexe au présent avis, à titre d'exemple, parce qu'il illustre parfaitement comment l'AP peut travailler à la fois de manière nuancée et pondérée mais sans compromis (cf. annexe III).

14 L'article 8 du statut prévoit la suspension du droit de représentation d'un État membre.

15 Il s'agit notamment de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et de la Charte sociale européenne (révisée).

Un autre exemple, toujours dans le domaine du contrôle sur le respect des obligations et des engagements pris par les États membres, concerne la manière dont l'AP examine les dossiers des *nouveaux* membres du Conseil de l'Europe pour vérifier s'ils se tiennent aux engagements pris au moment où leur candidature a été acceptée ¹⁶. La Bosnie-Herzégovine, membre du Conseil depuis le mois d'avril 2002, est un exemple d'un pays sur lequel l'AP s'est penchée en 2004. La résolution 1383 (2004) énonce :

« La Bosnie-Herzégovine a honoré la quasi-totalité des principaux engagements formels à respecter dans le délai d'un an suivant l'adhésion, notamment l'adhésion aux principaux traités relatifs aux droits de l'homme, la mise en oeuvre des amendements aux Constitutions et l'adoption de plusieurs lois dans le domaine de la justice et de l'enseignement. Ce résultat doit maintenant être suivi par l'application concrète de la législation adoptée et le respect des normes du Conseil de l'Europe. »

L'AP poursuit en demandant instamment à la Bosnie-Herzégovine de signer et de ratifier sans plus tarder une série de conventions et elle s'inquiète du grand nombre de disparitions. L'AIV cite cette résolution, pour son caractère critique, et parce qu'elle donne aussi une image encourageante de la situation dans ce pays et des attentes de l'AP face à la Bosnie-Herzégovine.

La résolution 1403 (2004) illustre également la mission de contrôle dont l'AP est chargée. On peut y lire à propos de la situation des droits de l'homme en République tchétchène :

« C'est pourquoi, l'Assemblée, réitérant ses exhortations des paragraphes 9 et 10 de la résolution 1323 :

- i. demande instamment au gouvernement de la Fédération de Russie de prendre des mesures supplémentaires pour éliminer le climat d'impunité qui prévaut en République tchétchène :
[...]
- f. en collaborant pleinement, avec tous les mécanismes du Conseil de l'Europe, en particulier avec le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) ;
- g. en prenant des mesures efficaces pour empêcher toutes représailles contre les personnes qui auraient saisi la Cour européenne des Droits de l'Homme, en veillant à ce que toutes les allégations concernant de telles infractions fassent l'objet d'une enquête prompte, approfondie et indépendante, et à ce que toutes les personnes dont la responsabilité aura été établie soient traduites en justice ; »

L'AP demande également « instamment au Gouvernement de la Fédération de Russie de veiller à ce que les mesures de lutte contre le terrorisme prises ou prévues soient conformes aux normes en matière de droits de l'homme et au droit humanitaire [...] » et :

- « ii. invite instamment la Douma d'État russe à mettre en place, de toute urgence, une commission d'enquête parlementaire chargée des investigations sur les allégations de violations commises par diverses branches de l'exécutif, notamment les différentes autorités chargées de l'application de la loi en République

¹⁶ Entre le mois d'avril 2002 et le mois d'octobre 2004, la commission de suivi s'est penchée sur dix-huit rapports – pays par pays. Outre les États membres cités ici, il s'agit notamment de l'Albanie, de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, de la Fédération de Russie, de la Moldavie et de l'Ukraine.

tchéchène et dans les régions voisines telles que l'Ingouchie, y compris les dysfonctionnements apparents du bureau du procureur militaire en charge de la région. »

L'AIV cite cette résolution parce qu'elle reste d'une actualité brûlante, traite d'un problème grave, et parce que l'AP ne mâche pas ses mots dans cette résolution. Contrairement toutefois à la situation dénoncée précédemment dans la « Grèce des colonels », l'AP n'a pas estimé que la situation en République tchéchène était à ce point douloureuse et apparemment sans perspectives d'amélioration, qu'il aurait fallu recourir à des sanctions plus sévères, par exemple la privation du droit de vote ou une recommandation demandant la suspension de la Fédération de Russie en tant qu'État membre ¹⁷. Certes et comme toujours, pour toutes les résolutions ci-dessus, chacun sait qu'il y a loin de l'écrit à l'action. C'est pourquoi l'AIV estime qu'il est de la plus haute importance que l'Assemblée parlementaire vérifie en permanence si, et dans quelle mesure, son action est prise au sérieux ; partout où cela s'avère nécessaire, l'AP devrait insister sur des mesures de suivi concrètes.

II.6 Renforcement des organes et des mécanismes de contrôle

Le point suivant qui retient en permanence l'attention de l'AP concerne le maintien et, si nécessaire, le renforcement des différents organes de contrôle dont dispose le Conseil de l'Europe. C'est ainsi qu'en 2004 l'élection d'un certain nombre de juges à la Cour européenne des droits de l'homme a pris toute son importance. L'AP a joué à cet égard un rôle très critique, tant dans la phase préliminaire – cf. par exemple la résolution 1366, dans laquelle l'AP formule une série de critères se rapportant à la procédure concernant les élections et aux candidats à proposer – que dans la sélection proprement dite. L'AP prend seulement en considération des listes comportant trois juges considérés comme des candidats valables ayant l'envergure nécessaire. Toutes les listes de préférence, celles présentant des préférences implicites ou celles comportant des candidatures jugées non sérieuses sont renvoyées par retour de courrier. En outre, dans un souci d'équilibre de la Cour, compte tenu notamment de la sous-représentation flagrante de juges du sexe féminin, l'AP estime que les listes nationales devraient présenter au moins une candidate féminine ¹⁸. Lorsque cette condition n'est pas satisfaite, la liste des candidats recommandés n'est en principe même pas examinée par l'AP ¹⁹. L'audition des candidats proposés devant la commission des questions juridiques et des droits de l'homme pourrait, selon l'AIV, être conduite d'une manière plus professionnelle. Les entrevues sont courtes (environ un quart d'heure) et le panel est exclusivement composé de politiciens. En optant pour une durée d'audition plus longue, devant un panel tripartite dans lequel siègeraient également des juges nommés à la Cour et d'autres experts, il serait possible d'améliorer encore la prise de décision ²⁰. De surcroît, aussi longtemps que la

17 La privation du droit de vote de la délégation de la Fédération de Russie auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a néanmoins été prononcée au mois d'avril 2000, en raison de la situation en République tchéchène. Cette situation n'a perduré que quelques mois, jusqu'en janvier 2001. Officiellement, en raison d'un constat d'amélioration de la situation, mais en réalité parce que le Conseil de l'Europe n'a pas réussi à obtenir le moindre soutien pour sa position critique de la part des autres organisations et organes internationaux.

18 Cf. la résolution 1366 (2004), adoptée le 30 janvier 2004.

19 Une dérogation est cependant parfois admise. L'élection récente d'un juge letton le prouve.

20 Cf. J.F. Bruinsma, « De Rechsterverskiezingen voor het EHRM van 2004 », Bulletin *NJCM*, vol. 29 (2004), n° 7.

procédure actuelle restera en vigueur, il conviendrait de témoigner d'une certaine réserve lors de l'audition des candidats par les membres de l'Assemblée parlementaire. En effet, on ne devrait jamais oublier que les membres de l'AP sont aussi des parlementaires nationaux qui participent à l'élaboration de textes législatifs et réglementaires dont la légitimité peut, en principe du moins, faire l'objet d'un contrôle au regard de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), précisément par la Cour pour laquelle les personnes interviewées se sont portées candidates à un poste de juge.

Le protocole 14, adopté au mois de mai 2004 par le CM, constitue un autre exemple où l'AP s'est intéressé au renforcement des organes et mécanismes de contrôle de la CEDH. Celui-ci réexamine la situation de fond en comble. Au début de 2004, l'Assemblée parlementaire était invitée par la présidence (néerlandaise) en exercice du Conseil de l'Europe à faire part de ses réactions face au projet de protocole. L'AP a saisi cette occasion pour formuler une série de remarques critiques portant sur certains points comme l'adjonction d'une nouvelle condition de recevabilité à l'article 35 (requêtes individuelles) ; le fait que le commissaire européen aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ne pouvait pas lui-même porter des cas de violations alléguées devant la Cour ; et l'introduction d'une limite d'âge pour les juges (cf. avis 251 (2004)). Le commentaire relatif au projet de protocole est suivi d'une longue liste de propositions d'amendement du texte préparée par l'AP, mais le protocole définitif n'a retenu qu'une seule suggestion, à savoir la limite d'âge des juges fixée à 70 ans.

Par ailleurs, l'AP s'est à nouveau prononcée en 2004 sur des problématiques comme la « Ratification des protocoles, et retrait des réserves et des dérogations à la Convention européenne des droits de l'homme » (cf. notamment la recommandation 1671 (2004)) et l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme par des États membres tels la Turquie.

Un autre aspect du renforcement des missions de contrôle de l'AP concerne aussi l'appui apporté par l'Assemblée parlementaire au commissaire européen aux droits de l'homme ²¹. L'AP se prononce par exemple en faveur d'un rôle accru du commissaire dans les domaines de la Cour (CDH) et de la Convention (Conv.EDH). Elle suggère un renforcement significatif du rôle du commissaire aussi bien en ce qui concerne l'exécution des arrêts par les parties, qu'en ce qui concerne sa compétence de porter, lui-même, des cas de violations devant la Cour. La recommandation de l'AP, adressée au CM, demande donc que le mandat du commissaire soit renforcé dans ces domaines et qu'il soit doté de suffisamment de moyens budgétaires pour la mise en oeuvre appropriée de toutes ses tâches. Cet appel, adressé au CM, ne diminue en rien la responsabilité propre qu'a l'AP de jouer dans ce domaine un rôle catalyseur.

Dans son avis antérieur, l'AIV s'est déjà penché sur le rôle dévolu au commissaire. Il constatait que la fonction du secrétaire général adjoint n'était pas très profilée, que des progrès étaient nécessaires en matière de coopération, mais que le commissaire, à condition d'être bien épaulé, était susceptible d'apporter une contribution importante à l'ensemble des travaux du Conseil de l'Europe. En ce qui concerne la Cour européenne des droits de l'homme, l'AIV concevait d'ailleurs (et conçoit toujours) le rôle du commis-

21 L'AP élit le commissaire qui est ensuite nommé pour une période de six années (résolution (99)50 du 7 mai 1999. Cf. par exemple la recommandation 1640 (2004), adoptée le 26 janvier 2004 (3e rapport annuel sur les activités du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe) indiquant la position de l'AP.

saire bien plus sur le terrain de l'exécution des arrêts, de leur suivi, et de la réduction du nombre d'affaires en instance devant la Cour, qu'au niveau de son droit d'initiative en matière d'introduction de requêtes. L'AIV concluait également dans son avis précédent à l'utilité d'évaluer sérieusement le mandat du commissaire à l'issue de la première période d'exercice. Les aspects susmentionnés de la recommandation de l'AP soulignent une fois de plus l'importance de la plupart de ces points. L'AIV recommande dès lors au gouvernement de prendre en compte les suggestions et recommandations de l'AP et de l'AIV au moment de procéder à cette évaluation.

D'une manière générale, l'AIV soutient les efforts de renforcement des organes et mécanismes de contrôle actuels et prône un suivi maximal des actions entreprises dans ce domaine. La mise en oeuvre peut s'effectuer dans le contexte propre du Conseil de l'Europe et aussi dans les contextes nationaux, grâce au double mandat des membres de l'Assemblée parlementaire. En outre, l'AIV estime important que l'AP, et de manière générale le Conseil de l'Europe, fassent preuve d'une retenue certaine lorsqu'il s'agit de mettre en place de nouvelles institutions, sauf si celles-ci s'avèrent réellement nécessaires pour l'accomplissement des tâches essentielles. Lorsque de nouvelles institutions doivent être créées, l'AIV estime qu'il faut au préalable étudier de manière critique s'il n'y a pas double emploi avec des activités déjà existantes, ou avec d'autres organisations et institutions européennes, y compris en dehors du giron du Conseil de l'Europe. La complémentarité doit primer. C'est pourquoi l'AIV a pris connaissance avec satisfaction de la décision des ministres, prise à la fois dans le cadre du Conseil de l'Europe et dans celui de l'OSCE, d'oeuvrer (une nouvelle fois) à l'amélioration de la coopération entre ces deux organisations²². Le groupe de coordination établi à cette occasion devrait éviter à l'avenir tout doublon inutile dans les activités opérationnelles. En outre, l'AIV souligne la possibilité d'utiliser l'argument financier pour réguler et fixer des priorités. Avant qu'une décision puisse être prise et mise en oeuvre, il importerait toujours, au sein du Conseil de l'Europe, y compris de l'AP, de procéder plus que ce n'est le cas aujourd'hui à une évaluation systématique et minutieuse des coûts matériels induits ainsi que des ressources en personnel nécessaires. De la sorte, les prises de décisions dénoteraient davantage de réalisme et le risque de favoriser des hobbies, des lobbies, et des intérêts nationaux passagers serait réduit d'autant.

II.7 Renforcement des démocraties nationales

De nombreux efforts de l'AP visent l'interaction avec les parlements nationaux. Ils concernent aussi la mise en place et le renforcement des démocraties nationales. À l'évidence cette mission recouvre partiellement la promotion de l'état de droit, comme déjà dit dans le présent avis. L'AP oeuvre en ce sens pour des pays individuels, en examinant leur situation de manière critique ou stimulante, mais surtout avec une vigilance permanente quant aux exigences que l'on est en droit de poser à tout régime démocratique²³. Dans ce domaine également, les travaux réalisés par l'AP en 2004 offrent d'intéressants points de repère. Cf. par exemple la résolution 1407 (2004) « Nouveaux concepts pour évaluer

22 Voir notamment : OSCE, Décision n° 637, « Renforcement de la coopération entre l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et le Conseil de l'Europe », 535^e séance plénière, doc. PC.Journal n° 535, point 6 de l'ordre du jour, du 2 décembre 2004 ; (PC.DEC/637).

23 Cf. par exemple la résolution 1358 sur le « Fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan » ; la recommandation 1643 (2004) et la résolution 1363 (2004) sur le « Fonctionnement des institutions démocratiques en Géorgie ».

l'état de développement démocratique ». Celle-ci commence par une série de considérations générales relatives à une communauté fondée sur les mêmes valeurs, et examine ensuite les concepts de déficit démocratique ; les niveaux de l'état de développement démocratique et la manière de les atteindre ; et les normes démocratiques traditionnelles du Conseil de l'Europe. L'AP énumère alors en détail 23 paramètres d'évaluation du développement démocratique dans un pays donné. Cette résolution, qui illustre parfaitement le caractère de « prestataire de services » de l'Assemblée parlementaire est jointe en annexe au présent avis (cf. annexe IV).

La commission européenne pour la démocratie par le droit plus connue sous le nom de Commission de Venise joue un rôle important et même dirigeant dans ce processus de renforcement des démocraties nationales. Cette commission créée en 1990 est composée d'experts indépendants en raison de leur expérience au sein des institutions démocratiques, de juges des cours suprêmes ou constitutionnelles ou issus des juridictions en degré d'appel. Ses membres sont désignés pour quatre ans. La Commission de Venise, dont l'AP a toujours été un fervent partisan ²⁴ et à laquelle l'AP a souvent recours, s'efforce de promouvoir les valeurs essentielles communes du Conseil de l'Europe, ce qu'elle réalise notamment par la diffusion du patrimoine constitutionnel européen et l'assistance à la rédaction de constitutions ; par une assistance aux préparatifs et à l'organisations d'élections législatives et de référendums ; par le biais d'études, de rapports et de séminaires transnationaux regroupant des spécialistes de haut niveau. À l'origine, la Commission de Venise axait principalement ses travaux sur la mise en oeuvre de révisions constitutionnelles, mais aujourd'hui cette institution est de plus en plus considérée comme une cellule de réflexion juridique indépendante opérant au sein du Conseil de l'Europe, une plate-forme basée sur un accord partiel qui est également accessible et ouvert aux États non-européens qui peuvent en devenir membres ²⁵. L'AIV se félicite d'une telle évolution.

II.8 Tâches essentielles, fonctions essentielles et activités connexes

Le renforcement des démocraties nationales doit davantage être considéré comme une des fonctions essentielles plutôt qu'une tâche essentielle de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Ces fonctions que le Conseil de l'Europe veut assumer depuis des décennies visent surtout à offrir un « lieu de rencontre » aux (représentants des) jeunes démocraties et aux nouveaux États membres. Étant donné que des parlementaires de ces pays, y compris des membres des partis d'opposition, participent aux travaux de l'AP et y constatent en pratique comment la démocratie fonctionne, ils se familiarisent peu à peu avec les usages qui entourent le jeu démocratique : liberté d'expression et d'opinion, respect pour les personnes défendant d'autres opinions, volonté de rester à l'écoute des aspirations de la minorité. Vivre la démocratie ne relève pas du rationnel : c'est un processus d'expérience. Cette fonction d'apprentissage concerne d'ailleurs également les

24 Cf. notamment la recommandation 1103 (1989), « Recommandation relative au rôle futur du Conseil de l'Europe dans la construction européenne », 15 mars 1989.

25 Tous les États membres du Conseil de l'Europe font partie de la Commission. La République du Kirghizistan est devenue membre à part entière en 2004 ; la République de Bélarus a un statut de membre associé et l'Argentine, le Canada, la Corée, les États-Unis, Israël, le Japon, le Kazakhstan, le Mexique, l'Uruguay et l'État de la Cité du Vatican ont un statut d'observateur ; l'Afrique du Sud est mise sur le même pied que les autres observateurs en vertu d'un accord de coopération spécial.

parlementaires représentant des démocraties européennes plus anciennes ²⁶. Pour eux aussi, préserver un régime démocratique ne coule pas toujours de source. Ce n'est jamais un acquis définitif pouvant se passer d'une vigilance permanente, et il nécessite une attention constante pour les menaces qui pèsent sur toute démocratie ou, au contraire, pour les aspects permettant de la légitimer de manière durable. Cette fonction d'apprentissage réciproque est encore renforcée dans une situation de « double mandat ». En effet, l'expérience acquise au niveau européen a une incidence au niveau national, tantôt de manière fragmentaire et ponctuelle, tantôt de manière plus systématique, par exemple parce que les membres de l'Assemblée parlementaire sont invités à rendre compte devant leur groupe parlementaire national, et tenus de réserver une suite tangible à leur propre expérience européenne au cours des débats nationaux.

26 Cf. également : Doc. A/1685, *Parliamentary diplomacy: the role of international assemblies*, rapport de Mme Squarcialupi, adopté le 6 juin 2000 (UEO, Commission pour les relations parlementaires et publiques).

III Conclusions et recommandations

1. L'Assemblée parlementaire est la représentation internationale pluraliste la plus ancienne instaurée par un traité intergouvernemental. Elle constitue aussi le moteur de nombreuses activités du Conseil en matière d'établissement de normes et de contrôle. Comme l'AP est compétente pour se prononcer et formuler des résolutions sur tous les aspects du mandat du Conseil de l'Europe, cette institution joue un rôle crucial au sein du Conseil de l'Europe. L'AIV tient à souligner ces aspects et avance une série de recommandations susceptibles de renforcer davantage ce rôle. Ce faisant l'AIV ne se départit pas d'une certaine réserve, car il estime qu'en fait il ne lui appartient pas de se prononcer dans un avis adressé au gouvernement sur la manière dont l'Assemblée parlementaire s'acquitte de ses fonctions.
2. L'AIV constate que l'AP a, depuis toujours, payé de sa personne pour participer au débat sur l'élaboration des normes et sur le respect des engagements pris. Bien souvent l'AP peut se targuer d'un excellent travail dans ce domaine et très régulièrement elle donne de la voix ou adopte des positions plus tranchées que le Comité des ministres par exemple. Il apparaît toutefois nécessaire que l'AP vérifie en permanence si, et dans quelle mesure, ses vues sont prises au sérieux, et partout où cela s'avère nécessaire, elle devrait davantage insister sur des mesures de suivi concrètes.
3. Il paraît utile, voire nécessaire que l'AP s'interroge régulièrement sur son propre fonctionnement, afin de se recentrer sur ses tâches essentielles et d'éviter de contribuer à la prolifération des travaux du Conseil de l'Europe hors de sa mission essentielle. Le manque de temps pour les séances plénières, la diversité des positions, des intérêts et la nature propre des parlements obligent cependant l'AIV à rester modeste en ce qui concerne les possibilités de l'AP dans ce domaine, mais il importe que les membres de l'Assemblée parlementaire veillent à éviter la dilution des tâches du Conseil de l'Europe. Les débats au sein de l'Assemblée parlementaire et les décisions sur lesquelles ils débouchent, devront toujours avoir pour objectif la réalisation des tâches essentielles. L'AIV estime par conséquent qu'il incombe en premier lieu à l'Assemblée parlementaire dans son ensemble, mais également aux membres individuels et/ou aux groupes politiques parlementaires de l'Assemblée de garder en permanence à l'esprit, à la fois, leur capacité d'apporter une contribution positive à la réalisation du mandat essentiel du Conseil de l'Europe, mais aussi le risque d'atomisation des actions. L'Assemblée parlementaire doit jouer son rôle, à cet égard, aux côtés du Comité des ministres et du Secrétariat.
4. L'AIV souhaiterait que l'AP fasse preuve de retenue, quand l'enjeu concerne des réglementations qui dépassent le cadre du mandat essentiel tel qu'il l'a formulé. Parmi la centaine de recommandations et de résolutions parlementaires de 2004, 20 à 30% environ des textes soulèvent en effet certaines interrogations. À cet égard, l'AIV rappelle sa recommandation antérieure, à savoir soumettre l'instrumentaire en vigueur à un examen critique et faire preuve de sélectivité quand il s'agit d'adopter de nouvelles conventions. L'AIV recommande également de porter un regard critique sur le maintien des diverses commissions permanentes ou ad hoc de l'Assemblée parlementaire. En effet, certaines ne semblent guère être pertinentes ni contribuer aux tâches essentielles du Conseil. L'AIV part cependant du principe qu'il serait possible de transférer certaines tâches partielles des (sous-)commissions en question vers d'autres (sous-)commissions, lorsque leur objet fait bel et bien partie du champ d'action du Conseil. Il importerait, en outre et avant toute prise de décision, de toujours procéder

à une évaluation systématique et minutieuse des coûts impliqués. De la sorte, les prises de décisions feraient preuve de davantage de réalisme et le risque d'amateurisme, et de prééminence d'intérêts passagers serait réduit d'autant.

5. L'AIV recommande d'améliorer la coordination des activités du Comité des ministres et de l'Assemblée parlementaire. Les possibilités de consultation régulières, intensives et rapides entre ces deux organes ne manquent pas. Le Comité des ministres a certes marqué son accord sur la proposition de consulter l'Assemblée parlementaire lors de l'élaboration de projets de conventions et de protocoles, mais l'AIV continue à penser que le processus de consultation mérite d'être considérablement renforcé pour permettre d'accroître la participation de l'AP et de renforcer son rôle de « colégislateur ».
6. L'AIV réitère sa recommandation de réserve s'agissant de mettre en place de nouvelles institutions, sauf si celles-ci s'avèrent réellement nécessaires pour l'accomplissement des tâches essentielles. En cas de création de nouvelles institutions, l'AIV estime qu'il faut au préalable étudier de manière critique s'il n'y a pas double emploi avec des activités déjà existantes ou avec d'autres organisations et institutions européennes. La complémentarité doit primer et toute duplication volontaire avec les tâches d'une autre institution demande à être expressément justifiée. L'AIV a pris connaissance avec satisfaction de la récente décision du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, de promouvoir l'amélioration de la coopération entre ces deux organisations.
7. L'AIV reconnaît le rôle important de l'Assemblée parlementaire lors de l'élection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme, tant dans la phase préliminaire qu'au niveau de la sélection proprement dite. Mais de nettes améliorations sont souhaitables dans ce domaine, à la fois au niveau national et à l'échelon du Conseil de l'Europe. Une attention particulière reste de mise pour corriger la sous-représentation flagrante des juges de sexe féminin et l'audition des candidats proposés pourrait être conduite d'une manière plus professionnelle. Allonger la durée d'audition, devant un panel tripartite dans lequel siègeraient également des juges nommés à la Cour et d'autres experts permettrait d'améliorer notablement la prise de décision. Aussi longtemps que la procédure actuelle restera en vigueur, il conviendrait cependant de témoigner d'une certaine circonspection lors de l'audition des candidats par les membres de l'Assemblée parlementaire, puisque ces derniers participent dans leur pays à l'élaboration de législations nationales susceptibles, en principe, de faire l'objet d'un contrôle de légitimité par cette même Cour européenne des droits de l'homme.
8. L'Assemblée parlementaire a, récemment encore, exprimé son appréciation des rapports annuels du commissaire européen aux droits de l'homme et fait part de son intention d'entreprendre davantage d'actions sur la base des recommandations formulées par ce commissaire. Son rôle dans le domaine de l'exécution des arrêts de la Cour devrait être accru et il devrait avoir compétence pour lui soumettre lui-même des cas de violations. L'AIV reconnaît et souligne l'importance de la fonction de ce commissaire, mais situe son rôle face à la Cour européenne des droits de l'homme bien plus sur le terrain de l'exécution des arrêts, de leur suivi, et de la réduction du nombre de d'affaires en instance devant la Cour, qu'au niveau de son droit d'initiative propre en matière de requêtes. L'AIV rappelle par ailleurs sa recommandation demandant d'évaluer de façon approfondie le mandat du commissaire à l'issue de chaque mandat. Le gouvernement néerlandais et l'Assemblée parlementaire pourraient s'appuyer à cette fin sur les différentes recommandations de l'avis antérieur et du présent avis.

9. L'AIV souligne le rôle important de l'Assemblée parlementaire dans l'interaction avec les parlements nationaux, lors de la mise en place et du renforcement des démocraties nationales, et sur le terrain de la préservation d'un espace de justice et de sécurité uniforme en Europe. L'Assemblée parlementaire s'y applique pour des pays individuels, en examinant leur situation de manière critique ou encourageante, mais surtout en restant vigilante en permanence quant aux exigences que l'on est en droit de poser à tout régime démocratique. La résolution citée dans le présent avis relative aux nouveaux concepts destinés à évaluer l'état de développement démocratique est un excellent exemple à cet égard. Les travaux de la Commission de Venise s'avèrent également extrêmement pertinents.
10. L'une des fonctions essentielles dont l'Assemblée parlementaire se considère investie, outre l'exécution de ses tâches essentielles, est d'offrir un lieu de rencontre aux (représentants des) jeunes démocraties et aux nouveaux États membres. Le Conseil de l'Europe permet, entre autres, de mettre en pratique et de tester concrètement les murs qui entourent le jeu démocratique. Vivre la démocratie ne relève pas du rationnel : c'est un processus d'expérience. Cette fonction d'apprentissage concerne d'ailleurs également les parlementaires représentant des démocraties européennes plus anciennes. Pour eux aussi, préserver un régime démocratique ne coule pas toujours de source, ce n'est jamais un acquis définitif pouvant se passer d'une vigilance permanente, et il convient d'accorder une attention constante aux menaces qui pèsent sur toute démocratie ou, au contraire aux aspects permettant de la légitimer de manière durable. Cette fonction d'apprentissage réciproque est encore renforcée dans une situation de « double mandat ». En effet, l'expérience acquise au niveau européen a une incidence au niveau national. L'AIV est très en faveur de cette fonction de l'Assemblée parlementaire et lui recommande de continuer à la mettre en valeur.
11. Le présent avis montre une nouvelle fois toute l'importance que l'AIV attache au rôle de l'Assemblée parlementaire en matière de contrôle du suivi de l'acquis du Conseil de l'Europe. Cette activité, souvent basée sur les rapports d'excellente qualité produits par l'Assemblée parlementaire elle-même, a assurément contribué dans une large mesure à renforcer la teneur démocratique du continent européen et mérite d'être répercutée à tous les niveaux du Conseil de l'Europe. L'AIV part du principe que l'amélioration accrue de la coopération entre les différentes institutions du Conseil de l'Europe – à savoir le Comité des ministres, l'Assemblée parlementaire, le Secrétariat, la Cour européenne des droits de l'homme, le Commissaire européen aux droits de l'homme et la Commission de Venise – contribuera à affirmer davantage la place du Conseil dans tous les domaines essentiels où il déploie son action.

Au Président du Conseil consultatif AIV
M. F. Korthals Altes
Boîte postale 20061
2500 EB La Haye

La Haye, avril 2004

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir la présente demande d'avis sur le rôle et la position de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Cet avis doit être considéré comme un complément à l'avis émis en 2003 sous le titre « Le Conseil de l'Europe, moins mais mieux ».

Le 7 avril 2004, j'ai reçu la demande du président de la délégation néerlandaise à de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe visant à inviter le Conseil consultatif AIV à formuler un avis complémentaire sur le rôle et la position de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ainsi que sur le rôle et la position d'autres assemblées comparables en Europe. Cet avis devrait faire suite à l'avis émis en 2003 sous le titre « Le Conseil de l'Europe, moins mais mieux ».

La raison de cette demande vient surtout du constat qu'au mois de novembre 2003 le Sénat, mais aussi la délégation néerlandaise auprès de l'Assemblée – après consultation le 16 mars dernier des membres du Conseil consultatif AIV – ont estimé que l'avis « Le Conseil de l'Europe, moins mais mieux » consacrait trop peu d'attention au rôle et à la position de l'Assemblée parlementaire strasbourgeoise. J'ai moi-même attiré l'attention sur cet aspect dans ma réaction à l'avis précité.

Je souhaiterais dès lors appuyer la demande de la délégation et j'invite par conséquent le Conseil consultatif AIV à préparer un avis sur le rôle, la position et les fonctions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

J'y ajoute ceci : dans ma réaction j'ai souligné l'importance que j'attache, comme vous, au recentrage des travaux du Conseil de l'Europe. Je vous saurais donc gré de me faire connaître la vision de votre commission sur la contribution que cette Assemblée parlementaire peut apporter pour permettre au Conseil d'exercer de manière cohérente et (encore) meilleure les tâches qui relèvent de ses activités essentielles.

La différence entre les mandats des assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne, de l'Union de l'Europe occidentale et de l'OSCE me paraissent cependant d'une nature telle qu'une étude comparative ne devrait pas trouver sa place dans le cadre d'un avis spécifique consacré au fonctionnement du Conseil de l'Europe. Je pense dès lors que l'avis complémentaire sur le rôle et la position de cette institution importante du Conseil devrait surtout être axé sur les caractéristiques de ses relations avec les autres organes institutionnels du Conseil.

J'attends votre avis sur le sujet ci-dessus avec intérêt. En ce moment, le Comité des ministres envisage l'organisation d'un troisième sommet du Conseil de l'Europe, qui pourrait se tenir au mois de mai 2005. En janvier dernier, j'ai déjà précisé devant l'Assemblée parlementaire la position des Pays-Bas à cet égard et indiqué qu'un tel sommet devrait communiquer un nouvel élan au fonctionnement des institutions du Conseil de l'Europe et, parmi celles-ci, à l'Assemblée. Dans ce contexte, je vous prie de me faire parvenir votre avis avant la fin de 2004, de manière à pouvoir en tenir compte lors des préparatifs du sommet en 2005.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Bernard Bot
Ministre des Affaires étrangères

LISTE DES RAPPORTS

(Réunions de la Commission permanente (en italiques) et séances plénières)
en 2002 / 2003 / 20004

COMMISSION	TITRE du RAPPORT
Affaires politiques	<ul style="list-style-type: none"> - Demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine au Conseil de l'Europe (Doc. 9287) - Situation à Chypre (Doc. 9302) - Conflit en République tchétchène (Doc. 9319) - Situation au Proche-Orient (Doc. 9421) - Situation au Proche-Orient (Doc. 9499) - Contrôle parlementaire des institutions internationales (Doc. 9484) - Avenir de la coopération entre les institutions européennes (Doc. 9483) - Demande d'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie au Conseil de l'Europe (Doc. 9533) - Conflit en République tchétchène: rapport d'information (Doc. 9559) - Le Conseil de l'Europe face aux nouveaux enjeux de la construction européenne (Doc. 9544) - L'élargissement de l'Union européenne et la Région de Kaliningrad (Doc. 9560) - Situation en Géorgie et conséquences pour la stabilité de la régions du Caucase (Doc. 9564) - Menace d'une action militaire contre l'Irak (Doc. 9572) - Situation au Bélarus (Doc. 9543) - <i>Restrictions concernant les partis politiques dans les États membres du Conseil de l'Europe (Doc. 9526)</i> - Contribution du Conseil de l'Europe au processus d'élaboration d'une Constitution de l'Union européenne (Doc. 9666) - Irak (Doc. 9690) - Code de bonne conduite en matière électorale (Doc. 9624) - L'Europe et la guerre en Irak (Doc. 9768) - Expériences positives des régions autonomes comme source d'inspiration dans la résolution de conflits en Europe (Doc. 9824) - Le Conseil de l'Europe et la Convention sur l'avenir de l'Europe (Doc. 9846) - Menaces des partis et mouvements extrémistes pour la démocratie en Europe (Doc. 9890) - Relations entre le Conseil de l'Europe et les organisations non gouvernementales (Doc. 9909) - L'avenir de la démocratie : renforcer les institutions démocratiques (Doc. 9951) - Situation à Chypre (Doc. 10028) - Le terrorisme : une menace pour les démocraties (Doc. 10056) - Demande d'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe (Doc. 10128) - Persécution de la presse dans la République du Bélarus (Doc. 10107) - Renforcement des Nations Unies (Doc. 10120) - Situation au Kosovo (Doc. 10157) - Chypre (Doc. 10161)

COMMISSION	TITRE du RAPPORT
<p>Questions juridiques et droits de l'homme</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine (Doc. 10196) - La contribution du Conseil de l'Europe au règlement de la situation en Irak (Doc. 10224) - <i>Le Conseil de l'Europe et le conflit en Irlande du Nord (Doc. 10245)</i> - Défi du terrorisme dans les États membres du Conseil de l'Europe (Doc. 10312) - La situation politique en République tchétchène : mesures visant à accroître la stabilité démocratique conformément aux normes du Conseil de l'Europe (Doc. 10276) - Nouveaux concepts pour évaluer l'état de développement démocratique (Doc. 10279) - <i>Situation au Sahara occidental (Doc. 10346)</i> - <i>Contribution parlementaire à la mise en oeuvre du Pacte de stabilité en Europe du Sud-Est (Doc. 10349)</i> - Projet de protocole à la Convention européenne des Droits de l'Homme relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances (Doc. 9316) - Mise en oeuvre des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (Doc. 9307) - Lutte contre le terrorisme et respect des droits de l'homme (Doc. 9331) - Prisonniers politiques en Azerbaïdjan (Doc. 9310) - <i>Projet de convention sur les relations personnelles concernant les enfants (Doc. 9305 & 9070)</i> - La loi russe sur la religion (Doc. 9393) - Protection des minorités en Belgique (Doc. 9395) - Situation juridique des Roms en Europe (Doc. 9397) - <i>Droit d'association des membres du personnel professionnel des forces armées (Doc. 9518)</i> - Mise en oeuvre des décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme par la Turquie (Doc. 9537) - Risques pour l'intégrité du Statut de la Cour pénale internationale (Doc. 9567) - Protection des minorités en Belgique (Doc 9536) - Premier protocole additionnel à la Convention sur la Cybercriminalité relatif à l'incrimination des actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (Doc. 9538) - <i>Répression de la récidive des crimes contre les mineurs (Doc. 9613)</i> - <i>Projet de protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (Doc. 9611)</i> - <i>Liberté de religion et minorités religieuses en France (Doc. 9612)</i> - Projet de protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme (Doc. 9649) - Protection des langues des signes dans les États membres du Conseil de l'Europe (Doc. 9738) - La situation des droits de l'homme en République tchétchène (Doc. 9732)

COMMISSION

TITRE du RAPPORT

- *Rôle du ministère public dans une société démocratique régie par le principe de la primauté du droit*(Doc. 9796)
- Zones où la Convention européenne des Droits de l'Homme ne peut pas être appliquée (Doc. 9730)
- Droits et libertés fondamentaux des Chypriotes Grecs et des Maronites vivant dans la partie nord de Chypre (Doc. 9714)
- Traitement préférentiel des minorités nationales par l'État-parent : le cas de la loi hongroise du 19 juin 2001 concernant les hongrois vivant dans les pays voisins ("Magyars") (Doc. 9744)
- Menaces qui pèsent sur la Cour pénale internationale (Doc. 9844)
- Prisonniers politiques en Azerbaïdjan (Doc. 9826)
- Droits des personnes détenues par les États-Unis en Afghanistan et sur la base de Guantánamo Bay (Doc. 9817)
- *Le ministère de la justice ("Office of Lord Chancellor") dans le système constitutionnel du Royaume-Uni* (Doc. 9798)
- *L'institution du médiateur* (Doc. 9878)
- Discours raciste, xénophobe et intolérant en politique (Doc. 9904)
- Droits des minorités nationales (Doc. 9862)
- Abolition de la peine de mort dans les États ayant le statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe (Doc. 9908)
- *Condamnation de Grigory Pasko* (Doc. 9926)
- 3e Rapport annuel sur les activités du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe (1er janvier - 31 décembre 2002) (Doc 9916, 10024)
- Prisonniers politiques en Azerbaïdjan (Doc. 10026)
- Conséquences de l'élargissement de l'Union européenne pour la liberté de circulation entre les États membres du Conseil de l'Europe (Doc. 9979)
- Situation des prisons et des maisons d'arrêt en Europe (Doc. 10097)
- Personnes disparues au Bélarus (Doc. 10062)
- Projet de Protocole n° 14 à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, portant modification du système de contrôle de la Convention (Doc. 10137 + 10147)
- Mise en oeuvre des décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme par la Turquie (Doc. 10192)
- La loi italienne sur la suspicion légitime (Doc. 10124)
- *Nouvelle loi bulgare sur la religion (dite loi sur les confessions - 2002* (Doc. 10065)
- *Internet et le droit* (Doc. 10064)
- *Ratification des protocoles et retrait des réserves et des dérogations à la Convention européenne des Droits de l'Homme* (Doc. 10136)
- La situation des droits de l'homme en République tchétchène (Doc. 10283)
- *Restitution des dépôts en devises effectués dans les filiales de l'ancienne Ljubljanska Banka situées en dehors du territoire de Slovénie* (Doc. 10135)
- *Mise en oeuvre des décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme* (Doc. 10351)

COMMISSION	TITRE du RAPPORT
Questions économiques et développement	<ul style="list-style-type: none"> - Gérer la mondialisation : le rôle de l'Organisation mondiale du commerce dans l'économie mondiale (Doc. 9295) - Transport aérien et terrorisme : comment renforcer la sûreté ? (Doc. 9296) - Budgets du Conseil de l'Europe pour l'exercice budgétaire 2003 (Doc. 9386) - Dépenses de l'Assemblée parlementaire pour l'exercice financier 2003 (Doc. 9387) - La "nouvelle économie" et l'Europe (Doc. 9398) - <i>Exploiter le potentiel du tourisme en Europe</i> (Doc. 9461) - La contribution de la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) au développement économique en Europe centrale et orientale (Doc. 9482) - Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale des défis en perspective (Doc. 9478) - Faire que la Région de Kalingrad ait un avenir prospère : nécessité d'une solidarité européenne (Doc. 9524) - OCDE et l'économie mondiale (Doc. 9505) - <i>La nécessité d'une coopération internationale intensifiée pour neutraliser les fonds destinés à des fins terroristes</i> (Doc. 9520) - Les progrès du Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est : renforcer la sécurité et la stabilité politique pas les biais de la coopération économique (Doc. 9638) - Budgets du Conseil de l'Europe pour l'exercice 2004 (Doc. 9734) - Dépenses de l'Assemblée Parlementaire pour l'exercice 2004 (Doc. 9735) - 50 ans d'existence pour la CEMT (Conférence européenne des Ministres du Transport : des politiques du transport pour la grande Europe (Doc. 9737) - L'Europe et le développement des ressources énergétiques dans la région de la mer Caspienne (Doc. 9635) - <i>Développement économique de la Moldova : défis et perspectives</i> (Doc. 9797) - Contribution de la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) au développement économique en Europe central et orientale (Doc. 9825) - Les politiques européennes du transport aérien : des choix cruciaux à une période critique (Doc. 9823) - Le Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe et sa contribution à la coopération pour le développement au 21^{ème} siècle (Doc. 9879) - Les réformes de la fonction publique en Europe (Doc. 9711) - L'OCDE et l'économie mondiale (Doc. 9851) - <i>Erosion du littoral de la mer Méditerranée : les conséquences pour le tourisme</i> (Doc. 9981) - Réaliser le potentiel de Strasbourg, capitale européenne (Doc. 10023) - Améliorer des perspectives des pays en développement : un impératif moral pour le monde (Doc. 10013) - Aspects économiques de l'élargissement de l'Union européenne : les années cruciales en perspective (Doc. 10012)

COMMISSION	TITRE du RAPPORT
Questions sociales, santé et famille	<ul style="list-style-type: none"> - Budgets du Conseils de l'Europe pour l'exercice 2005 (Doc. 10129) - Dépenses de l'Assemblée pour l'exercice 2005 (Doc. 10130) - L'euro et la Grande Europe (Doc. 10188) - Contribution de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) au développement économique en Europe centrale et orientale (Doc. 10198) - La Banque de développement du Conseil de l'Europe: <i>une voix au service de la solidarité</i> (Doc. 10204) - <i>La contrefaçon : problèmes et solutions</i> (Doc. 10069) - <i>L'éthique d'entreprise en Europe</i> (Doc. 10103) - Le Programme de Doha pour le Développement : le commerce mondial à la croisée des chemins (Doc. 10278) - L'OCDE et l'économie mondiale (Doc. 10254) - <i>Éviter les pannes d'électricité en Europe</i> (Doc. 10350) <ul style="list-style-type: none"> - Toxicomanie: conséquences sociales et réponses apportées dans les États membres (Doc. 9303) - Construire au XXI^{ème} siècle une société avec et pour les enfants : suivi de la stratégie européenne pour les enfants (Doc. 9188) - Formation des travailleurs à l'utilisation des nouvelles technologies (Doc. 9402) - Mesures sociales en faveur des enfants de la guerre en Europe du Sud-Est (Doc. 9454) - Contrôler le diagnostic et le traitement des enfants hyperactifs en Europe (Doc. 9456) - Vers des efforts concertés afin de traiter et réparer les lésions de la moelle épinière (Doc. 9401) - Lutter contre le tabagisme passif et actif : oser innover et renforcer les actions pour la sauvegarde de la santé publique (Doc. 9463) - Ratification du Code européen de sécurité sociale (Doc. 9502) - L'enlèvement international d'un enfant par l'un des parents (Doc. 9476) - Améliorer les conditions sociales et sanitaires de la maternité en Europe (Doc. 9566) - Exploitation sexuelle des enfants : tolérance zéro (Doc. 9535) - Les défis de la politique sociale dans nos sociétés vieillissantes (Doc. 9615) - Vers la pleine intégration sociale des personnes handicapées (Doc. 9632) - Amélioration du sort des enfants abandonnés en institutions (Doc. 9692) - Trafic d'organes en Europe (Doc. 9822) - La réforme des systèmes de santé en Europe : concilier équité, qualité et efficacité (Doc. 9903) - <i>Adolescence en détresse : une approche sociale et sanitaire du mal-être des jeunes</i> (Doc. 9986) - <i>Bioterrorisme : une menace sérieuse pour la santé des citoyens</i> (Doc. 10067)

COMMISSION	TITRE du RAPPORT
Migrations, réfugiés et démographie	<ul style="list-style-type: none"> - Euthanasie (Doc. 9898) - Avenir de la sécurité sociale en Europe (Doc. 10098) - Interdire le châtimeⁿt corporel des enfants en Europe (Doc. 10199) - Stratéⁿgie européenne pour la promotion de la santé et des droits sexuels et reproductifs (Doc. 10266) - Procédures d'expulsion conformes aux droits de l'homme et exécutées dans le respect de la sécurité et de la dignité (Doc. 9196) - Gérer la mondialisation : le rôle de l'Organisation mondiale du commerce dans l'économie mondiale (Doc. 9295) - Formation professionnelle des jeunes demandeurs d'asile dans les pays hôtes (Doc. 9380) - Activités du Comité international de la Croix-Rouge (Doc. 9388) - Situation humanitaire de la population déplacée kurde en Turquie (Doc. 9391) - État de la population mondiale (Doc. 9452) - Situation des réfugiés et de personnes déplacées dans la République Fédérale de Yougoslavie (Doc. 9479) - Situation des réfugiés et de personnes déplacées en Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie (Doc. 9480) - Création d'une charte d'intention sur la migration clandestine (Doc. 9522) - Séjour, statut juridique et liberté de circulation des travailleurs migrants en Europe : les enseignements du cas du Portugal (Doc. 9603) - Déplacement de populations en Europe du sud-est : tendances, problèmes, solutions (Doc. 9519) - La situation des jeunes migrants en Europe (Doc 9645) - Activités de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), 1998 – 2002 (Doc. 9814) - Colonisation par des colons turcs de la partie occupée de Chypre (Doc. 9799) - La situation des réfugiés palestiniens (Doc. 9808) - Migrants occupant un emploi irrégulier dans le secteur agricole des pays du sud de l'Europe (Doc. 9883) - Droits des migrants âgés (Doc. 9884) - Politique commune en matière de migration et d'asile (Doc. 9889) - Les politiques d'intégration des immigrés dans les États membres du conseil de l'Europe (Doc. 9888) - Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Europe (Doc. 9989) - Retours forcés de Roms originaires de l'ex-République fédérale de Yougoslavie, y compris du Kosovo, en Serbie-Monténégro en provenance d'États membres du Conseil de l'Europe (Doc. 9990) - Accès à l'assistance et à la protection pour les demandeurs d'asile dans les ports maritimes et les zones côtières en Europe (Doc. 10011) - Liens entre les Européens vivant à l'étranger en leur pays d'origine (Doc. 10072) - Observatoire / Agence européen(ne) des migrations (Doc. 10108) - Situation des réfugiés et des personnes déplacées dans la Fédération de Russie et dans d'autres pays de la CEI (Doc. 10118)

COMMISSION	TITRE du RAPPORT
Culture, science et éducation	<ul style="list-style-type: none"> - La situation humanitaire de la population tchétchène déplacée (Doc. 10282) - Les tendances en matière de population en Europe et leur sensibilité aux mesures des pouvoirs publics (Doc. 10182) - Personnes disparues du fait de conflits armés ou de violences intérieures dans les Balkans (Doc. 10251) - Mobilité humaine et droit au regroupement familial (Doc. 10123) - Communication scientifique (Doc. 9300) - Religion et changements en Europe centrale et orientale (Doc. 9399) - <i>Coopération européenne dans le domaine du sport (Doc. 9451)</i> - <i>Projet de protocole additionnel à la Convention contre le dopage (Doc. 9453)</i> - La coopération culturelle européenne et le rôle futur de l'Assemblée (Doc. 9473) - L'esprit de l'Europe dans les musées (Doc. 9503) - Activités du Conseil de l'Europe dans le domaine de la jeunesse (Doc. 9617) - La liberté d'expression dans les médias en Europe (Doc. 9640) - Coopération culturelle entre l'Europe et les pays du sud de la Méditerranée (Doc. 9626) - Situation culturelle dans le Caucase du Sud (Doc. 9736) - Contribution du Conseil de l'Europe à l'espace de l'enseignement supérieur (Doc. 9880) - La promotion de l'histoire de l'art en Europe (Doc. 9881) - Recherche sur les cellules souches humaines (Doc. 9902) - Mesures fiscales visant à encourager la conservation du patrimoine culturel (Doc. 9913) - Les lesbiennes et les gays dans le sport (Doc. 9988) - Service public de radiodiffusion (Doc. 10029 + Add) - <i>Mettre un terme au pillage des biens culturels africains (Doc. 10063)</i> - <i>L'éducation des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays (Doc. 9996)</i> - <i>Projet de Protocole additionnel à la Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine, relatif à la recherche biomédicale (Doc. 9924 + 10121)</i> - Monopolisation des médias électroniques et possibilité d'abus de pouvoir en Italie (Doc. 10195) - <i>Les parlements et la société du savoir (Doc. 10252)</i> - <i>Les enjeux du secteur audiovisuel européen (Doc. 10253)</i> - L'éducation à l'Europe (Doc 10203) - <i>Combattre le terrorisme par la culture (Doc. 10341)</i> - <i>Cultures de diaspora (Doc. 10342)</i>

COMMISSION	TITRE du RAPPORT
<p>Environnement, agriculture et questions territoriales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Politique forestière du Canada et coopération avec l'Europe (Doc. 9289) - La pêche dans les mers semi-fermées d'Europe (Doc. 9373) - Préservation et gestion des ressources de la pêche (Doc. 9383) - Sommet mondial sur le développement durable : dix ans après Rio (Doc. 9481) - Prévention des risques écologiques par la destruction des armes chimiques (Doc. 9472) - État de l'environnement de la mer Baltique (Doc. 9470) - Création d'un label de qualité pour les produits alimentaires issus de l'agriculture de montagne (Doc. 9504) Aliments fonctionnels : intérêt du consommateur ou de l'industrie alimentaire ? (Doc. 9604) - Pollution marine (Doc. 9684) - Mondialisation et développement durable (Doc. 9660) - Suivi de Sommet mondial sur le développement durable : un défi commun (Doc. 9659) - Projet de Convention révisée sur la protection des animaux et transport international - Demande d'avis du Comité des Ministres (Doc. 9743) - Défis pour une nouvelle politique agricole (Doc. 9636) - Agriculture et élargissement de l'Union européenne (Doc. 9812) - Les enjeux de l'agriculture méditerranéenne (Doc. 9807) - Environnement et droits de l'homme (Doc. 9791) - Développement de l'agriculture biologique (Doc. 9887) - <i>Coopération paneuropéenne en matière d'environnement : le rôle du Conseil de l'Europe après la Conférence ministérielle de Kiev et le Sommet de Johannesburg</i> (Doc. 9985) - <i>Développement durable des régions de montagne</i> (Doc. 9992) - <i>Ethique publique au niveau local – paquet d'initiatives modèle : demande d'avis du Comité des Ministres</i> (Doc. 9991) - <i>Comptabilité environnementale en tant qu'instrument pour le développement durable</i> (Doc. 10071) - Gestion des ressources en eau en Europe (Doc. 10132) - Les bassins versants transfrontaliers en Europe (Doc. 10131) - Réchauffement climatique : au-delà de Kyoto (Doc. 10277) - <i>La chasse et l'équilibre environnemental en Europe</i> (Doc. 10337)
<p>Suivi</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie (Doc. 9396) - Fonctionnement des institutions démocratique en Moldova (Doc. 9418) - Respect des obligations et engagement de l'Arménie (Doc. 9542) - Respect des obligations et engagement de Azerbaïdjan (Doc. 9545) - Fonctionnement des institutions démocratiques en Moldova (Doc. 9571) - Évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (Doc. 9651) - Respect des obligations et engagements de l'Ukraine (Doc. 9852) - Le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan (Doc. 10030)

COMMISSION	TITRE du RAPPORT
	<ul style="list-style-type: none"> - Respect des obligations et engagements de l'Arménie (Doc. 10027) - Fonctionnement des institutions démocratiques en Géorgie (Doc. 10049) - Crise politique en Ukraine (Doc. 10058) - Respect des obligations et engagements de l'Arménie (Doc. 10163) - Respect des obligations et engagements de l'Albanie (Doc. 10116) - Respect des obligations et engagements de la Turquie (Doc. 10111) - Respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine (Doc. 10200) - Fonctionnement des institutions démocratiques en Serbie-Monténégro (Doc. 10281) - Mise en oeuvre de la Résolution 1358 (2004) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan (Doc. 10285) - Mise en oeuvre des Résolutions 1361 en 1374 (2004) sur le respect des obligations et engagements de l'Arménie (Doc. 10286)
Égalité des chances hommes / femmes	<ul style="list-style-type: none"> - Campagne contre la traite des femmes (Doc. 9190) - Congé parental (Doc. 9315) - Image des femmes dans les médias (Doc. 9394) - Situation des femmes maghrébines (Doc. 9487) - Violence domestique (Doc. 9525) - Les crimes dits d'honneur (Doc. 9720) - Les femmes et les micro-crédits (Doc. 9696) - Statut du conjoint collaborateur dans l'entreprise familiale (Doc. 9800) - Migrations liées à la traite des femmes et à la prostitution (Doc. 9795) - Incidences de la "politique de Mexico" sur le libre choix d'une contraception en Europe (Doc. 9901) - <i>Médiation familiale et égalité des sexes (Doc. 9983)</i> - <i>La situation des femmes dans les pays en transition postcommuniste (Doc. 9997)</i> - <i>Droits de la nationalité et égalité des chances (Doc. 10070)</i> - Esclavage domestique : servitude, personnes au pair et épouses achetées par correspondance (Doc. 10144) - Prévention et règlement des conflits : le rôle des femmes (Doc. 10117) - <i>La responsabilité des hommes, et particulièrement des jeunes hommes, en matière de santé générale (Doc. 10207)</i> - La participation des femmes aux élections (Doc. 10202) - Campagne pour lutter contre la violence domestique à l'encontre des femmes en Europe (Doc. 10273)
Rules of Procedure and Immunities	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Dépôt et adoption d'amendements et de sous-amendements (Doc. 9369)</i> - <i>Octroi du statut de membre de la commission des questions politiques au Président sortant de l'Assemblée parlementaire et aux Présidents des groupes politiques (Doc. 9455)</i>

COMMISSION**TITRE du RAPPORT**

- *Changement du titre de la commission de l'environnement et de l'agriculture en commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales (Doc. 9523)*
- *Immunités des Membres de l'Assemblée parlementaire (Doc. 9718)*
- *Changement du nom de la Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie en Commission des migrations, des réfugiés et de la population (Doc. 9863)*
- *Représentation paritaire au sein de l'Assemblée parlementaire (Doc. 9870)*
- *Augmentation du nombre de sièges de la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Doc. 9984)*
- *Procédure concernant les élections tenues par l'Assemblée parlementaire autres que celles de son Président et de ses Vice-Présidents (Doc. 9987)*
- *Propositions et projets de directives de l'Assemblée (Doc. 10073)*
- *Date de référence pour déterminer la dotation budgétaire aux groupes politiques de l'Assemblée et la répartition des présidences de commissions et des sièges à la Commission de suivi ainsi que pour établir l'ordre des orateurs dans les débats (Doc. 10066)*
- *Contenu des déclarations écrites et des propositions de recommandation et de résolution (Doc. 10183)*

Assemblée parlementaire

Résolution 1380 (2004)¹

Respect des obligations et engagements de la Turquie

1. La Turquie est membre du Conseil de l'Europe depuis 1949 et, à ce titre, s'est engagée à respecter les obligations découlant de l'article 3 du Statut, concernant la démocratie pluraliste, le respect de la prééminence du droit et la protection des droits de l'homme. Elle fait l'objet d'une procédure de suivi depuis l'adoption en 1996 de la Recommandation 1298 relative au respect par la Turquie des engagements concernant la réforme constitutionnelle et législative.
2. Le 28 juin 2001, dans sa Résolution 1256 sur le respect des obligations et engagements de la Turquie, l'Assemblée parlementaire, tout en se félicitant des progrès accomplis par la Turquie, décidait de continuer la procédure de suivi et d'évaluer les progrès jusqu'à ce que l'Assemblée décide de clore la procédure.
3. L'Assemblée constate que, malgré une grave crise économique en 2001, l'instabilité politique à l'origine d'élections anticipées en novembre 2002 et les préoccupations générées par la guerre en Irak, les autorités turques ont poursuivi sans relâche les efforts nécessaires à la mise en oeuvre des réformes indispensables à la modernisation du pays. En à peine plus de deux ans, la Turquie a réalisé plus de réformes que pendant les dix années précédentes.
4. L'Assemblée se félicite de l'adoption d'une importante révision constitutionnelle, en octobre 2001, des sept ensembles de réformes votés par le parlement entre février 2002 et août 2003 ainsi que de nombreuses autres lois, décrets et circulaires visant à mettre en oeuvre ces réformes. Elle se félicite aussi des modifications apportées à la Constitution en mai 2004, qui ont préparé le terrain de la ratification du Statut de la Cour pénale internationale.
5. Elle note avec satisfaction que, malgré les premières inquiétudes suscitées par l'arrivée au pouvoir en novembre 2002 du Parti de la justice et du développement, dirigé par M. Erdogan, le nouveau gouvernement a fait jusqu'ici bon usage de la majorité absolue dont il dispose au parlement, avec le soutien sans faille du seul parti d'opposition, le Parti républicain du peuple (CHP), pour accélérer et intensifier les réformes.
6. En ce qui concerne la démocratie pluraliste, l'Assemblée reconnaît que la Turquie est une démocratie qui fonctionne, avec un système multipartite, des élections libres et une séparation des pouvoirs. La fréquence des cas de dissolution de partis politiques est néanmoins une réelle source de préoccupation et l'Assemblée espère que les modifications constitutionnelles d'octobre 2001 ainsi que celles apportées à la loi sur les partis politiques en mars 2002 limiteront à l'avenir le recours à une mesure aussi extrême que la dissolution. L'Assemblée estime aussi que le seuil de 10% de suffrages requis au niveau national pour qu'un parti entre au parlement est excessif et qu'il convient de réorganiser les modalités de vote des citoyens turcs résidant à l'étranger.
7. En ce qui concerne le fonctionnement des institutions, l'Assemblée félicite la Turquie d'avoir réduit le rôle du Conseil national de sécurité à ce qu'il n'aurait jamais dû cesser d'être, à savoir un organe purement consultatif en matière de défense et de sécurité nationale: l'amendement de l'article 118 de la Constitution ainsi que les amendements

1 *Discussion par l'Assemblée le 22 juin 2004 (18^e séance) (voir Doc. 10111, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), corapporteurs: M^{me} Delvaux-Stehres et M. Van den Brande). Texte adopté par l'Assemblée le 22 juin 2004 (19^e séance).*

apportés à la loi sur le Conseil national de sécurité et son secrétariat général représentent un progrès fondamental qu'il convient de saluer. Grâce aux modifications apportées à la Constitution en mai 2004, la Turquie a parachevé cette réforme en prenant les dispositions nécessaires pour exclure la participation des militaires dans des organismes civils, tels que le Haut Conseil de l'enseignement (YÖK), et pour garantir un contrôle parlementaire, notamment en matière budgétaire, des activités de l'armée. L'Assemblée appelle aussi les autorités turques à exclure toute participation de militaires dans le Conseil supérieur de l'audiovisuel (RTÜK). Nonobstant la position géostratégique de la Turquie, l'Assemblée demande également que la Turquie reconnaisse le droit à l'objection de conscience et introduise un service civil alternatif.

8. L'Assemblée se réjouit de voir que la durée maximale de garde à vue pour les infractions collectives a été ramenée de quinze jours à quatre jours et que le droit de tout détenu à un avocat dès la première heure de garde à vue a été reconnu.
9. L'Assemblée se réjouit également de la décision des autorités turques de supprimer les cours de sûreté de l'Etat, à la suite de l'abrogation de l'article 143 de la Constitution en mai 2004. L'Assemblée engage vivement la Turquie, comme elle l'avait déjà fait en 2001, à recourir à l'expérience de la Commission de Venise pour toute révision constitutionnelle ultérieure. Elle est en effet d'avis que la Constitution de 1982, remaniée à de nombreuses reprises depuis, gagnerait en cohérence et en clarté à faire l'objet d'une refonte complète. En outre, l'Assemblée se réjouit du fait que les autorités turques ont entamé la réflexion quant à un accès individuel direct à la Cour constitutionnelle.
10. L'Assemblée demande également aux autorités turques de finaliser sans retard le projet de création d'une institution de l'ombudsman et félicite la Turquie pour les efforts accomplis afin d'améliorer le dialogue avec les ONG, notamment par la nouvelle composition des conseils régionaux des droits de l'homme et l'assouplissement de la législation applicable aux associations. La liberté d'action des ONG doit néanmoins encore être renforcée.
11. L'Assemblée salue la détermination de la Turquie à lutter contre la corruption, notamment en créant plusieurs commissions d'enquête parlementaires, en adoptant en janvier 2003 un plan d'action urgent et en ratifiant les Conventions pénale et civile du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE nos 173 et 174), en septembre 2003 et mars 2004 respectivement. Elle espère que la Turquie soumettra sous peu les instruments de ratification de la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141), déjà ratifiée par le Parlement turc le 16 juin 2004.
12. En ce qui concerne le droit des femmes, l'Assemblée se félicite des avancées considérables dues aux révisions constitutionnelles d'octobre 2001 et de mai 2004, de l'entrée en vigueur en janvier 2002 du nouveau Code civil et de la loi sur la sécurité de l'emploi d'août 2002, et se réjouit du fait que l'article 10 de la Constitution, modifié en 2004, indique désormais expressément que l'Etat est tenu de garantir l'égalité entre les hommes et les femmes. Un Etat moderne doit garantir l'égalité entre tous ses citoyens, notamment en ce qui concerne l'accès à l'emploi, aux fonctions publiques comme électives, à la santé ou à l'éducation. Elle demande aux autorités turques de mettre en oeuvre des programmes pour éradiquer l'illettrisme féminin, ce qui est un préalable pour permettre aux femmes d'exercer leurs droits. L'Assemblée a pris note avec satisfaction du fait que le Code pénal a été modifié en juillet 2003 pour abroger toute possibilité de circonstances atténuantes en cas de crime d'honneur. Elle demande aux autorités de faire preuve de fermeté dans la lutte contre les crimes d'honneur et la violence domestique, et de soutenir les femmes, notamment en augmentant le nombre de refuges.
13. En ce qui concerne les libertés fondamentales, l'Assemblée félicite la Turquie d'avoir enfin aboli la peine de mort, en ratifiant le Protocole no 6 à la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) en novembre 2003 et en signant le Protocole no 13 à la

CEDH en janvier 2004. A la suite des modifications apportées à la Constitution en mai 2004, le Protocole no 13 à la CEDH devrait être ratifié très prochainement.

14. Elle félicite également la Turquie pour sa détermination à lutter contre la torture et l'impunité: la politique de tolérance zéro affichée par les autorités a commencé à porter ses fruits. L'amélioration des conditions de garde à vue, une meilleure garantie des droits de la défense et le droit à un examen médical ont été salués par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), dont les recommandations sont systématiquement mises en oeuvre, également en ce qui concerne les conditions de détention. Bien que dans son dernier rapport, publié le 18 juin 2004, le CPT reconnaisse que d'importants progrès ont été faits, l'Assemblée partage l'avis du comité, selon lequel les autorités turques doivent rester vigilantes et veiller à ce que leurs instructions soient suivies dans tout le pays.
15. Pour ce qui est de la lutte contre l'impunité, l'Assemblée considère que la suppression de l'autorisation administrative préalable pour poursuivre tout fonctionnaire se rendant coupable de torture ou de traitements inhumains ou dégradants, l'interdiction du sursis ou de la conversion des peines prononcées en amende, l'obligation de traiter les plaintes des victimes en priorité et l'obligation faite au procureur d'enquêter personnellement sont des avancées considérables. Elle constate également que des efforts importants ont été fournis, avec l'assistance du Conseil de l'Europe, pour améliorer la formation de la police et de la gendarmerie.
16. En ce qui concerne la liberté d'expression, l'Assemblée prend acte des importants assouplissements apportés à la législation: l'article 8 de la loi antiterroriste a été purement et simplement abrogé, les articles 312, 159, 169 et l'article 7 de la loi antiterroriste ont été modifiés dans un sens plus conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et les lois réprimant les infractions par voie de presse ont également été amendées. Cependant, l'Assemblée attend encore des progrès en ce qui concerne les délits de diffamation, d'insulte ou d'outrage aux corps constitués, qui ne devraient plus être passibles de peines d'emprisonnement.
17. En ce qui concerne la liberté d'association, l'Assemblée relève les progrès importants qui ont été accomplis: le nouvel article 33 de la Constitution prévoit maintenant que le refus d'enregistrement des statuts, la dissolution ou la suspension d'activités des associations ne pourront plus intervenir que par décision judiciaire. La loi sur les associations de 1983 a été considérablement remaniée, notamment en ce qui concerne le contrôle préalable de leurs activités. En ce qui concerne la liberté de réunion, une manifestation ne pourra plus être interdite que s'il y a clairement danger pour l'ordre public.
18. Pour ce qui est de la liberté de religion et notamment le sort réservé aux minorités religieuses, l'Assemblée félicite les autorités turques d'avoir modifié la loi sur les fondations et la loi sur les constructions, ce qui permettra dorénavant aux associations concernées de vendre et d'acquérir des biens immobiliers ou de construire de nouveaux lieux de culte.
19. La Turquie est un Etat musulman laïc. Cette spécificité prouve son attachement aux valeurs démocratiques européennes, fondées sur la tolérance et le respect mutuel. La Turquie doit veiller à ce que la neutralité de l'Etat continue d'être respectée et que la sphère religieuse n'interfère pas avec les principes de gouvernance d'une société moderne.
20. L'Assemblée se réjouit de la levée de l'état d'urgence dans les quatre dernières provinces du Sud-Est, où il était encore appliqué, du vote de la loi de réintégration dans la société en juillet 2003, qui a permis entre autres la libération de plusieurs milliers de citoyens turcs d'origine kurde et le retour à une vie normale pour les centaines d'autres personnes qui se sont rendues aux autorités. L'Assemblée espère aussi que le parlement adoptera bientôt le projet de loi visant à octroyer une indemnisation à toutes les personnes victimes du terrorisme et des mesures prises par les autorités pour le combattre.

Près de cinq ans après la fin des hostilités, l'Assemblée estime qu'il est temps d'investir davantage dans la reconstruction économique et sociale du Sud-Est. Elle prend note de la volonté des autorités turques de développer les programmes de «retour au village» avec l'assistance de la Banque mondiale et de l'Onu. L'Assemblée se réjouit également de la récente adoption de la loi encourageant les investissements dans les provinces où le revenu par habitant est peu élevé.

21. L'Assemblée regrette que la Turquie n'ait toujours pas ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE no 157) ni la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE no 148). L'Assemblée estime cependant que les premiers pas ont été accomplis pour reconnaître des droits culturels aux membres de différents groupes ethniques, notamment à la population d'origine kurde. La Constitution a été révisée et n'interdit plus l'usage d'autres langues que le turc; il est maintenant possible d'ouvrir des écoles de langues pour étudier la ou les langues kurdes et des émissions de radio ou de télévision en langue kurde sont aujourd'hui autorisées, de même que le droit pour les parents de choisir un prénom kurde pour leur enfant. L'Assemblée encourage vivement les autorités turques à continuer de promouvoir la diversité culturelle et linguistique, et espère que les mesures qui seront prises auront un impact concret sur la vie quotidienne des populations concernées, notamment en ce qui concerne l'accès à la justice et à l'administration, et l'organisation des soins de santé.
22. En ce qui concerne l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, l'Assemblée note que les demandes qu'elle avait exprimées dans sa Résolution 1256 ont été satisfaites:
 - i. elle félicite les autorités turques d'avoir introduit les modifications nécessaires dans son droit interne en 2002 et 2003 pour permettre la révision des procès à la suite des arrêts de la Cour constatant une violation de la Convention, ce qui a permis notamment la réouverture du procès de Leyla Zana et de trois autres parlementaires devant la Cour de sûreté d'Ankara. Néanmoins, l'Assemblée regrette vivement la décision rendue par la Cour de sûreté d'Ankara le 21 avril 2004, à l'issue du nouveau procès, qui confirme les peines de prison prononcées en 1994. Elle invite la Cour de cassation turque à examiner avec la plus grande attention les plaintes dont elle a été saisie, qui concernent la manière dont le procès s'est déroulé, et prend note avec satisfaction de la décision, rendue par la cour le 9 juin 2004, de libérer les intéressés dans l'intervalle;
 - ii. l'Assemblée prend également note du fait que, plus de cinq ans après l'arrêt rendu au bénéfice de M^{me} Loizidou en matière de satisfaction équitable, et conformément à l'article 46 de la Convention qui s'impose à elle comme à tous les autres Etats parties à la Convention, la Turquie a enfin accepté inconditionnellement de procéder au paiement requis. Elle rappelle aux autorités turques qu'elles doivent encore exécuter l'arrêt rendu au fond en 1996 dans la même affaire, notamment en ce qui concerne l'adoption de mesures générales visant à éviter la répétition ou la continuation des violations constatées par la Cour. Elle demande à la Turquie de continuer de coopérer pleinement avec le Comité des Ministres dans la difficile tâche qui lui incombe de veiller à la bonne exécution des arrêts, notamment en ce qui concerne l'affaire inter-étatique Chypre contre Turquie.
23. En conséquence, et dans le cadre du processus actuel de réformes engagé par les autorités turques, l'Assemblée invite la Turquie:
 - i. à procéder à une refonte de la Constitution de 1982, avec l'assistance de la Commission de Venise, afin d'achever son adaptation aux normes européennes en vigueur;
 - ii. à modifier le Code électoral pour abaisser le seuil de 10 % et permettre aux citoyens turcs vivant à l'étranger de voter sans avoir à se présenter à la frontière;

- iii. à reconnaître le droit à l'objection de conscience et à créer un service civil alternatif;
 - iv. à créer l'institution de l'ombudsman;
 - v. à ratifier la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Charte des langues régionales et minoritaires, la Charte sociale européenne révisée, et à accepter les dispositions de la Charte sociale qui ne le sont pas encore;
 - vi. à achever la révision du Code pénal, avec l'assistance du Conseil de l'Europe, en tenant compte des observations de l'Assemblée concernant la définition des délits d'insulte ou de diffamation, de viol, de crimes d'honneur et, plus généralement, des impératifs de proportionnalité posés par la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme en matière de liberté d'expression et d'association;
 - vii. à procéder, avec l'assistance du Conseil de l'Europe, à l'examen approfondi des lois datant de l'époque de l'état d'urgence, notamment la loi sur les associations, la loi sur les syndicats et la loi sur les partis politiques, pour assurer une cohérence maximale avec l'esprit des réformes récentes;
 - viii. à mettre en oeuvre la réforme de l'administration locale et régionale ainsi que la décentralisation, en respectant les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122); dans le cadre de cette réforme, à mettre à disposition des autorités compétentes les moyens institutionnels et humains nécessaires et à procéder à une péréquation équitable des ressources pour pallier le sous-développement de certaines régions, notamment le sud-est de la Turquie, et passer du dialogue à un partenariat formel avec les agences des Nations Unies pour oeuvrer à un retour, dans la sécurité et dans la dignité, des personnes déplacées à la suite du conflit durant les années 1990;
 - ix. à poursuivre, avec l'assistance du Conseil de l'Europe, la formation des juges et procureurs ainsi que de la police et de la gendarmerie;
 - x. à lever la réserve géographique à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés et à mettre en oeuvre les recommandations du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en ce qui concerne le traitement des réfugiés et des demandeurs d'asile;
 - xi. à poursuivre la politique visant à reconnaître l'existence des minorités nationales vivant en Turquie et à leur accorder le droit de maintenir, de développer et d'exprimer leur identité, et de la mettre en oeuvre concrètement;
 - xii. à poursuivre les efforts visant à lutter contre l'illettrisme féminin et contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes.
24. L'Assemblée estime que la Turquie a clairement démontré ces trois dernières années sa volonté et sa capacité à remplir les obligations statutaires qui lui incombent en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe. Au vu des progrès réalisés depuis 2001, l'Assemblée exprime sa confiance aux autorités turques pour appliquer et consolider les réformes concernées, dont la mise en oeuvre nécessitera un important travail d'adaptation dans la loi et la réglementation, qui s'étendra au-delà de 2004. L'Assemblée décide donc de clore la procédure de suivi ouverte depuis 1996.
25. L'Assemblée poursuivra, par le biais de sa commission de suivi, le dialogue postsuivi avec les autorités turques sur les questions évoquées au paragraphe 23 ci-dessus, ou sur toute autre question qui se poserait du fait des obligations de la Turquie en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe.

Assemblée parlementaire

Résolution 1407 (2004)¹

Nouveaux concepts pour évaluer l'état de développement démocratique

1. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe reconnaît que la démocratie traverse actuellement une crise dangereuse, dont attestent des taux élevés d'abstention aux élections, une faible participation des citoyens à la vie publique, la diminution de la confiance dans les partis politiques et les personnalités politiques, ainsi que du respect qu'ils inspirent, et enfin la tendance à élire des gestionnaires plutôt que des dirigeants, des technocrates plutôt que des décideurs, des vedettes plutôt que des hommes d'Etat.
2. Le déficit démocratique dans son ensemble et ces différentes évolutions négatives soulignent l'insuffisance des notions classiques de droits et de libertés démocratiques, et montrent la nécessité d'introduire de nouveaux concepts. Le processus de mondialisation ne fait qu'amplifier les faiblesses des systèmes démocratiques et les rend d'autant plus vulnérables aux phénomènes transnationaux.
3. Si les principes de la démocratie, de la prééminence du droit et des droits de l'homme sont réputés universels, leurs modèles ne sont qu'indicatifs. Les mêmes valeurs semées dans des contextes culturels, sociaux, historiques et géographiques différents pourraient faire apparaître un large éventail de comportements publics différents. Par ailleurs, on pourrait atteindre des objectifs démocratiques similaires ou comparables par des voies politiques autres et à partir de contextes culturels et sociaux différents.
4. La détermination à appliquer des normes démocratiques constitue l'une des exigences fondamentales que doit respecter tout Etat membre du Conseil de l'Europe. Avant son adhésion au Conseil de l'Europe, tout pays candidat doit se soumettre à un examen approfondi de l'état de sa démocratie, de l'ensemble de sa législation nationale, ainsi que du fonctionnement de ses institutions démocratiques et de son système judiciaire.
5. La réforme et le développement démocratiques ne peuvent être durables que s'ils reposent sur l'intégration totale de normes et de pratiques démocratiques dans les systèmes administratifs, politiques et judiciaires, y compris les textes normatifs et leur application dans la pratique quotidienne à un niveau opérationnel.
6. L'Assemblée est consciente du fait que l'état de développement démocratique n'est pas suffisant dans les Etats membres, ainsi qu'on a pu le constater dans le cadre des procédures de suivi du Conseil de l'Europe. Il est donc nécessaire d'associer à ces procédures une aide active aux Etats membres, ainsi que des mécanismes de coopération. Il convient de substituer à la logique du suivi une logique de partenariat, ou du moins d'associer au suivi un mécanisme de partenariat.
7. L'Assemblée entend poursuivre sa coopération active avec le Comité des Ministres et avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe afin de renforcer les synergies pour le Conseil de l'Europe en tirant parti des moyens et de l'expérience propres à chacun de ces organismes quant à l'évaluation du développement démocratique.
8. L'un des principaux thèmes de la Conférence des présidents de parlements européens (Strasbourg, 18-19 mai 2004) était «Notre démocratie est-elle démocratique?». L'appel aux parlements nationaux contenu dans les conclusions de la conférence pour qu'ils échangent des informations dans ce domaine mérite le plein soutien de l'Assemblée.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 8 octobre 2004 (32^e séance) (voir [Doc. 10279](#), rapport de la commission des questions politiques, rapporteur: M. Severin). *Texte adopté par l'Assemblée* le 8 octobre 2004 (32^e séance).

9. Le développement démocratique en Europe doit être déterminé par une série de facteurs différents dont le poids respectif est susceptible de varier selon les circonstances historiques, géographiques, démographiques, culturelles, sociales et économiques nationales. Dans ce contexte, l'Assemblée estime que la liste suivante – qu'il conviendra d'ajouter aux normes démocratiques traditionnelles du Conseil de l'Europe telles que les diverses libertés individuelles, des élections libres et équitables, la séparation des pouvoirs, l'existence de freins et de contrepoids à l'action des institutions de l'Etat, etc. – doit inclure des paramètres d'évaluation du développement démocratique dans un pays donné:
- i. la transparence de l'action et de l'administration gouvernementales;
 - ii. la responsabilité des organes de décision à l'égard du public;
 - iii. l'ouverture au public des processus de décision politique;
 - iv. les possibilités données aux citoyens de participer effectivement aux processus de décision et leur volonté de le faire;
 - v. la possibilité pour les étrangers qui résident dans un Etat d'acquérir graduellement tous les droits de citoyenneté, y compris ceux de participer aux processus de décision politique régionaux et locaux;
 - vi. l'ampleur de l'action politique du public en dehors du parlement et ses répercussions sur le fonctionnement du parlement en tant que cadre du débat démocratique et de la prise de décision;
 - vii. le développement de la société civile et la mesure dans laquelle ses structures et ses entités ne sont pas contrôlées par l'Etat et ne constituent pas autant de partis d'opposition déguisés, dépourvus de légitimité démocratique;
 - viii. la laïcité de l'Etat, ce dernier devant rester à égale distance de toutes les religions et confessions, agnostiques inclus; cela ne doit pas empêcher de considérer certains éléments de la culture spirituelle et matérielle des religions traditionnelles de la population de l'Etat comme partie importante de la culture nationale;
 - ix. le développement du pluralisme politique et la manière dont les partis sont financés et fonctionnent;
 - x. le développement du multiculturalisme civique caractérisé à la fois par l'égalité de tous les citoyens et leur égale loyauté à l'égard de l'Etat commun (la nation civique), et par un respect de la diversité et de la coexistence interculturelles (le multiculturalisme en tant que tissu social complexe pluridimensionnel);
 - xi. la capacité d'associer la démocratie nationale à la démocratie locale, régionale, non nationale, transnationale et mondiale;
 - xii. le niveau général de développement économique d'une société;
 - xiii. le développement de la classe moyenne par rapport au degré de polarisation économique d'une société;
 - xiv. la condition des minorités, y compris les mesures de discrimination positive susceptibles de leur donner le sentiment qu'elles ont des chances égales à celles de la majorité et de leur offrir la possibilité de réussir leur intégration dans une société donnée sans perdre leur identité;
 - xv. l'égalité des sexes en matière de participation aux processus de décision démocratiques;
 - xvi. l'application du principe de subsidiarité en tant que forme de décentralisation verticale de l'action gouvernementale et administrative, l'autonomie locale et régionale dans le respect de la cohésion de l'Etat, et une décentralisation horizontale dans le partage du fardeau de l'ordre social entre les institutions de l'Etat et les structures de la société;
 - xvii. l'indépendance des médias par rapport aux structures gouvernementales, aux monopoles économiques, au contrôle oligarchique ou à tout autre groupe d'intérêt non transparent;

- xviii. les mesures de protection de la démocratie contre les initiatives non démocratiques;
 - xix. l'étendue des mesures de lutte contre la corruption et leur efficacité;
 - xx. l'efficacité des politiques de lutte contre le crime organisé;
 - xxi. le statut des détenus et leurs conditions de vie dans les prisons;
 - xxii. l'efficacité des règles et réglementations de lutte contre la discrimination, y compris le rejet de toute discrimination politique, sociale et économique, fondée sur des critères ethniques se traduisant par un séparatisme politique et la ségrégation culturelle;
 - xxiii. l'efficacité du contrôle civil sur les institutions publiques (en particulier les militaires et la sécurité), ainsi que la transparence et la responsabilité de la bureaucratie.
10. L'Assemblée reconnaît que tous ces critères devront être appliqués et vérifiés dans l'ensemble des Etats membres, qu'il s'agisse de démocraties anciennes, nouvelles ou récemment rétablies, le déficit démocratique constituant pour tous les pays un danger d'égale importance.
 11. Pour éviter le formalisme démocratique et mettre en place une démocratie réelle et vivante, capable d'exercer un authentique attrait populaire, il est primordial d'éviter d'avoir deux poids deux mesures dans l'appréciation des progrès de la démocratie et d'adapter les méthodes d'évaluation d'un éventuel «déficit démocratique» de manière à refléter correctement la diversité de l'environnement culturel, historique et social au sein duquel la démocratie doit se développer.
 12. La démocratie n'est jamais parfaite mais toujours perfectible; la démocratie ne se résume pas à un simple ensemble de lois et d'institutions, mais constitue bel et bien un mode de vie et de pensée; par conséquent, elle doit se développer naturellement, sans qu'il soit possible de l'exporter ou de la transférer de manière mécanique d'un endroit à un autre; la démocratie n'est pas immuable, mais en constante évolution.
 13. L'Assemblée appelle les parlements nationaux des Etats membres et la société civile à concourir à la promotion de la démocratie participative en Europe par le biais des actions suivantes:
 - i. des projets politiques majeurs devraient être discutés et définis afin d'apporter à la population des idées et des idéaux politiques pouvant alimenter le débat public;
 - ii. la dimension sociale de la politique devrait être réintroduite en s'attaquant aux principaux clivages et fractures qui divisent l'Europe, dans les secteurs social, culturel, économique ou environnemental, par exemple;
 - iii. le savoir-faire et le savoir devraient faire partie intégrante de la vie et des décisions politiques, en particulier pour ce qui concerne les sciences sociales;
 - iv. le tissu social et la cohésion de nos sociétés devraient être renforcés par le développement de l'esprit de solidarité;
 - v. une culture du règlement des conflits devrait être encouragée pour faire en sorte que les divergences d'opinions et les conflits d'intérêts puissent être résolus par des moyens et des processus démocratiques appropriés;
 - vi. les partis et organisations politiques devraient s'efforcer de recruter des membres représentatifs des différents courants existant dans la société et capables de concevoir des idées politiques et de les communiquer au grand public;
 - vii. les partis politiques devraient montrer une plus grande transparence et s'ouvrir davantage à la société civile et aux différents secteurs de la société;
 - viii. la prise de décision démocratique devrait être décentralisée et les décisions être prises aussi près que possible des personnes concernées, ce qui est particulièrement important dans une Union européenne élargie et renforcée;
 - ix. la population devrait avoir plus souvent l'occasion d'exprimer ses divergences de vues que ce soit à titre personnel, comme forme de liberté individuelle, ou que ce soit pour des décisions locales, régionales et nationales, dans le cadre de processus de consultation et de participation.

14. Dans ce contexte, le livre vert sur «L'avenir de la démocratie en Europe – Tendances, analyses et réformes», commandité par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe dans le cadre du projet intégré «Les institutions démocratiques en action», offre une base de réflexion pour les parlements nationaux et les gouvernements des Etats membres.
15. est déterminée à mettre en place un mécanisme de rapports périodiques sur l'état de développement démocratique, qui permette à chaque Etat membre ou Etat observateur de présenter des informations actualisées sur les réformes démocratiques et autres mesures adoptées.
16. L'Assemblée est également déterminée à nouer un dialogue et à engager une coopération active avec d'autres organisations internationales concernées, ainsi qu'avec les parlements d'Etats non membres, en vue de promouvoir ses normes et ses valeurs démocratiques au-delà de ses frontières, tout en reconnaissant à chacun le droit à son opinion compte tenu des différences de situations et de traditions

Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en anglais ou en français

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12 LA CIG 2000, ET APRÈS ? VERS UNE UNION EUROPÉENNE À TRENTE ÉTATS MEMBRES, *janvier 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000 **
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *April 2001*
- 20 EUROPEAN MILITARY-INDUSTRIAL COOPERATION, *May 2001*

* Issued jointly by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the Advisory Committee on Issues of Public International Law (CAVV).

- 21 ENREGISTREMENT DES COMMUNAUTÉS DE RELIGION OU DE CONVICTION,
juin 2001
- 22 LA CONFÉRENCE MONDIALE CONTRE LE RACISME ET LE PROBLÈME DE LA
RÉPARATION, *juin 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY,
September 2001
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and
the IGC 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment
and quality, *January 2002*
- 26 LES PAYS-BAS ET L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN
EUROPE : rôle et orientations, *mai 2002*
- 27 JETER UN PONT ENTRE LES CITOYENS ET BRUXELLES : plus de légitimité et de
dynamisme pour l'Union Européenne, *mai 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving
for invulnerability, *August 2002*
- 29 CROISSANCE EN FAVEUR DES PAUVRES « PRO-POOR GROWTH » DANS LES
PAYS PARTENAIRES BILATÉRAUX D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : une analyse
des stratégies de lutte contre la pauvreté, *janvier 2003*
- 30 UNE APPROCHE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT
FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *avril 2003*
- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*
- 32 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater
legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33 THE COUNCIL OF EUROPE: less can be more, *October 2003*
- 34 THE NETHERLANDS AND CRISIS MANAGEMENT: three issues of
current interest, *March 2004*
- 35 FAILING STATES: a global responsibility, *May 2004**
- 36 PRE-EMPTIVE ACTION, *July 2004**
- 37 TURKEY: towards membership of the European Union, *July 2004*
- 38 LES NATIONS UNIES ET LES DROITS DE L'HOMME, *Septembre 2004*
- 39 SERVICES LIBERALISATION AND DEVELOPING COUNTRIES
DOES LIBERALISATION PRODUCE DEPRIVATION?, *September 2004*

Advisory letters issued by the Advisory Council on International Affairs

The enlargement of the European Union, *10 December 1997*

The UN Committee against Torture, *13 July 1999*

The Charter of Fundamental Rights, *9 November 2000*

The Dutch presidency of the EU in 2004, *15 May 2003**

The results of the Convention on the Future of Europe, *28 August 2003*

From internal to external borders. Recommendations for developing a common European asylum and immigration policy by 2009, *12 March 2004*

* Joint report by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ).