



European Conference of Presidents of Parliament
Strasbourg, 22-23 May 2008 - Council of Europe
Conférence européenne des Présidents de Parlement
Strasbourg, 22 - 23 mai 2008 - Conseil de l'Europe



LES PARLEMENTS NATIONAUX ET LE CONSEIL DE L'EUROPE : PROMOTION DES VALEURS FONDAMENTALES DEMOCRATIE, DROITS DE L'HOMME ET PRIMAUTE DU DROIT

**Document d'information préparé par le Secrétariat
sur les instructions du Président de l'Assemblée parlementaire
du Conseil de l'Europe**

I. Valeur ajoutée du Conseil de l'Europe en tant que gardien de valeurs fondamentales

A ce jour, le Conseil de l'Europe a apporté une contribution importante à la défense de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit, aussi bien en Europe qu'au-delà du continent européen. M. Pourgourides, auteur d'un rapport majeur de l'APCE sur la *Situation des droits de l'homme en Europe* – document inscrit dans un débat plus large que l'Assemblée parlementaire a eu en avril 2007 sur ce même thème de la *Situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe* – a su montrer le rôle essentiel du Conseil de l'Europe en matière de promotion des valeurs fondamentales précitées. M. Pourgourides déclare que les réalisations exceptionnelles du Conseil de l'Europe dans ce domaine n'ont été égalées par aucune autre organisation internationale – qu'elle soit mondiale ou régionale. Le Conseil de l'Europe a notamment établi des normes juridiques et renforcé les normes existantes, au niveau européen; cette organisation a également créé des mécanismes de suivi et de contrôle de la mise en œuvre desdites normes – certains de ces mécanismes étant indépendants. Parallèlement à cette action normative et de suivi, le Conseil de l'Europe a aussi déployé des efforts en matière de programmes de coopération et d'assistance dans ces trois domaines que sont les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit ; l'action du Conseil de l'Europe a été menée notamment dans les domaines de l'expertise constitutionnelle et législative, du développement des capacités et de la formation, mais également en vue de sensibiliser les organisations et les personnes aux domaines juridique et des droits de l'homme. En outre, l'action du Conseil de l'Europe, menée également, dans certains cas, en collaboration avec d'autres organisations internationales – telles que l'Union européenne, l'OSCE, les Nations Unies (et ses institutions spécialisées) – et avec des ONG, contribue de manière concrète à l'amélioration et au renforcement permanents des normes juridiques en vigueur dans les Etats membres. Dans ce contexte, l'appareil de protection des droits de l'homme mis en place par le Conseil de l'Europe est apparu comme une composante essentielle de la stabilité démocratique de l'Europe, et comme un élément tout aussi essentiel des processus de coopération et d'intégration européennes – pour reprendre en substance les termes de M. Pourgourides.

II. Le rôle des parlements nationaux dans la promotion des valeurs fondamentales concernées: échange de « bonnes pratiques »

Reconnaissant le rôle important que les Parlements nationaux peuvent jouer en matière de promotion des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe dans les Etats membres, la [Résolution 1547 \(2007\)](#) de l'APCE sur la *Situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe* invite « les Etats membres du Conseil de l'Europe, en particulier leurs instances parlementaires respectives, à s'employer à résoudre toutes les questions soulevées dans les rapports et les avis ayant servi de support à la présente résolution » (les mots en italique sont le fait de l'auteur du présent document); la [Résolution 1547 \(2007\)](#) indique également aux différents parlements nationaux un ensemble de mesures spécifiques à prendre. Parmi les domaines dans lesquels la coopération des Parlements nationaux et du Conseil de l'Europe peut être renforcée – en matière de promotion des valeurs fondamentales précitées et sur la base du principe de subsidiarité – figurent les exemples concrets suivants:

i) Promouvoir la signature et la ratification des Conventions fondamentales du Conseil de l'Europe

Les Parlements nationaux peuvent faciliter la promotion de la signature et de la ratification des Conventions clés du Conseil de l'Europe.

Depuis juin 2006, sur la base des rapports périodiques de sa Commission de suivi – documents annexés à son Rapport d'activité annuel-, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe invite chaque année les autorités des Etats qui ne sont pas soumis à une procédure de suivi ou à un dialogue de post-suivi, à signer et/ou ratifier les Conventions majeures du Conseil de l'Europe, et notamment celles qui prévoient un mécanisme de suivi. Il est souligné que les Parlements nationaux ont une responsabilité particulière de promouvoir la ratification de ces instruments (cf. la [Résolution 1515 \(2006\)](#) de l'APCE (§ 14) et la [Résolution 1548 \(2007\)](#) de l'APCE (§ 23)).

En ce qui concerne les Etats soumis à une procédure de suivi ou un dialogue de post-suivi, la question de la signature et de la ratification des Conventions majeures du Conseil de l'Europe est traitée en liaison avec les rapports par pays sur le respect des engagements et obligations des Etats membres de l'Organisation (cf. paragraphe v), ci-après).

En outre, on pourra noter qu'une proposition intitulée *Intensifier l'engagement des Etats membres en faveur de l'efficacité et de la mise en œuvre du droit des traités du Conseil de l'Europe (doc. 11425)* a été récemment référée, aux fins de rapport, à la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme. La proposition en question invite les Parlements nationaux « à charger leur gouvernement de leur soumettre, une fois par législature, un rapport sur leur politique de ratification des conventions du Conseil de l'Europe, comme c'est déjà le cas dans certains Etats membres » et « à charger leur commission des affaires étrangères (européennes) et, le cas échéant, celle des affaires juridiques et des droits de l'homme, de tenir des débats sur les activités du Conseil de l'Europe dans les domaines juridique et des droits de l'homme, et notamment la mise en œuvre des instruments juridiques correspondants ».

ii) Mise en œuvre, au niveau national, des Conventions majeures du Conseil de l'Europe, sans « clause échappatoire »

Les Parlements pourraient contribuer à garantir qu'au niveau national, le gouvernement de leur pays n'ait pas recours de manière indue à d'éventuelles « clauses échappatoires » ou à des réserves – processus susceptibles de porter atteinte à la protection garantie par les Conventions majeures du Conseil de l'Europe.

Dans son [avis 263\(2007\)](#) sur le *Projet de Convention pour la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle et les abus sexuels*, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe – se fondant sur un rapport de sa Commission des questions juridiques et des droits de l'homme – s'est clairement opposée, dans ce contexte, à toute « clause échappatoire », et a fait observer notamment:

« Pour ce qui est des articles 20, 21, 24 et 25 du Projet de convention *autorisant des réserves qui risquent d'affaiblir, dans certains cas, la protection pénale des enfants menacés d'exploitation et d'abus sexuels*, l'Assemblée regrette que, pour obtenir un consensus suffisamment large entre les représentants gouvernementaux, il ait fallu inclure de telles « clauses échappatoires » dans le projet. Elle recommande au Comité des Ministres de supprimer ces clauses. *A défaut, elle recommande à tous les Etats membres d'adhérer à cette convention sans faire de réserve, et appelle les parlements nationaux à être vigilants à cet égard.* » (§ 4 - les mots en italique sont le fait de l'auteur du présent document).

Comme il est dit dans la [Recommandation 1791 \(2007\)](#) de l'APCE sur la *Situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe* :

« De façon plus générale, l'Assemblée considère que, dans de nombreux cas, l'efficacité des conventions du Conseil de l'Europe [...] est considérablement réduite, non seulement du fait de l'absence de ratification, mais aussi en raison de réserves ou de déclarations interprétatives restrictives formulées par les Etats membres au moment de la signature ou de la ratification, ou encore en raison du contournement de dispositions optionnelles. Par conséquent, l'Assemblée appelle le Comité des Ministres à encourager les Etats membres à signer et/ou à ratifier tous les instruments juridiques principaux du Conseil de l'Europe [...], sans réserves ni déclarations interprétatives restrictives, et à retirer celles qui ont déjà été faites. L'Assemblée demande instamment au Comité des Ministres d'entreprendre une étude d'envergure sur ce sujet » (§ 15).

iii) Examen de la compatibilité des lois et projets de loi

Dans sa [Résolution 1547](#) sur la *Situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe*, l'APCE invite les Etats membres du Conseil de l'Europe, et en particulier leurs instances parlementaires respectives, à « mettre pleinement en oeuvre, au niveau national, les droits garantis par la Convention européenne des Droits de l'Homme et les autres instruments internationaux en matière de droits de l'homme, faisant ainsi des droits de l'homme une réalité pour chacun, partout en Europe » (§ 34.5). Comme le souligne encore le document de travail de l'APCE sur *L'application concrète de la Convention européenne des Droits de l'Homme au niveau national*, les Parlements nationaux ont un rôle essentiel à jouer dans le sens d'une meilleure application de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CeDH) et d'une réduction du nombre de requêtes déposées, dans ce domaine, à la Cour européenne des Droits de l'Homme. Dès lors, les commissions parlementaires nationales devraient procéder à un examen systématique des lois et projets de loi nationaux au regard des dispositions des instruments élaborés par les institutions de Strasbourg, en prenant en considération, de la manière la plus active possible, les normes européennes définies dans les différentes conventions en question, et en particulier dans la CeDH.

iv) Organisation de débats sur les obligations statutaires et conventionnelles des Etats membres du Conseil de l'Europe, et promotion du respect desdites obligations

Les parlementaires peuvent apporter leur contribution en organisant, au sein de leur parlement national, des débats sur le bilan de leur pays en matière de respect des obligations statutaires et conventionnelles qu'il a contractées en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe. En outre, les parlementaires peuvent contribuer de manière active à la promotion de l'application des recommandations des organismes de suivi du Conseil de l'Europe, tels que le Commissaire aux Droits de l'Homme, ou d'autres instances (telles que le Groupe d'Etats contre la corruption (le GRECO), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (l'ECRI), le Comité d'Experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL), le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (le CPT), etc.).

Depuis juin 2006, l'Assemblée parlementaire – se fondant sur les rapports périodiques résumant les conclusions des instances et institutions du Conseil de l'Europe (rapports annexés au Rapport d'Activité annuel de la Commission de suivi de l'APCE) – invite chaque année les Parlements nationaux des Etats non soumis à une procédure de suivi ou à un dialogue de post-suivi à :

« utiliser ces rapports comme base d'un débat sur le respect par ces pays de leurs obligations statutaires et conventionnelles en tant qu'Etats membres du Conseil de l'Europe » (cf. la [Résolution 1515 \(2006\)](#) de l'APCE, § 13.1.1., et la [Résolution 1548 \(2007\)](#) de l'APCE, § 22.1.1.).

Sur la base des mêmes rapports périodiques, et dans le cadre du même exercice annuel, l'APCE invite également les Parlements nationaux des Etats concernés à promouvoir l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme (cf. également le paragraphe vii, ci-après), ainsi que :

« la conformité avec les recommandations faites par le Commissaire aux droits de l'homme et d'autres organes de suivi spécialisés du Conseil de l'Europe, à la fois en déclenchant et en accélérant les mesures législatives nécessaires, et en exerçant leur rôle de contrôle des actions du gouvernement » (cf. la [Résolution 1515 \(2006\)](#) de l'APCE, § 13.1.2., et la [Résolution 1548 \(2007\)](#) de l'APCE, § 22.1.2.).

v) Promouvoir le respect des engagements liés à l'adhésion au Conseil de l'Europe

Les Parlements ont un rôle essentiel à jouer en matière de promotion du respect des engagements spécifiques contractés par les Etats lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe: à cet égard, les Parlements nationaux peuvent soit déclencher et accélérer les réformes législatives nécessaires, soit exercer leur rôle de contrôle de l'action gouvernementale.

La procédure de suivi conduite par l'Assemblée parlementaire, et plus particulièrement par sa Commission de suivi, est fondée sur une coopération et un dialogue permanents avec les Parlements nationaux des Etats concernés. Ce contrôle, effectué en liaison avec les parlements, est une caractéristique unique et une "valeur ajoutée" par rapport aux procédures de suivi menées par d'autres instances et institutions du Conseil de l'Europe.

vi) **Coopération avec la Cour européenne des Droits de l'Homme**

Les parlementaires peuvent veiller à ce que le travail essentiel de la Cour européenne des Droits de l'Homme soit soutenu, à tous les niveaux, par les Parlements nationaux.

Dans sa [Résolution 1571 \(2007\)](#) intitulée *Devoir des Etats membres du Conseil de l'Europe de coopérer avec la Cour européenne des Droits de l'Homme*, l'Assemblée parlementaire – se fondant sur un rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, et sur le principe de subsidiarité caractérisant l'action de la Cour européenne – réaffirme la nécessité, pour toutes les autorités nationales, de coopérer :

« La Cour demande la coopération de tous les Etats parties à toutes les étapes de la procédure, et même avant que la procédure ait formellement commencé. *Les autorités nationales ont une obligation positive de coopérer avec la Cour à l'établissement des faits, étant donné le caractère subsidiaire de son intervention et qu'elle ne dispose pas de moyens suffisants pour mener des enquêtes dans les pays concernés* » (§ 2 – les mots en italique sont le fait de l'auteur du présent document).

L'Assemblée parlementaire souligne également le rôle des parlements nationaux en matière de soutien à l'action de la Cour; à cet égard, l'APCE invite:

« ...*les parlements nationaux à inclure tous les aspects du devoir des Etats membres de coopérer avec la Cour dans leurs activités visant à contrôler le respect, par les gouvernements, des obligations contractées au titre de la Convention, et à tenir le pouvoir exécutif ou d'autres autorités responsables de toute violation* » (§ 20 les mots en italique sont le fait de l'auteur du présent document).

vii) **Exécution, au niveau national, des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme**

L'action de la Cour européenne des Droits de l'Homme étant fondée sur le principe de subsidiarité, les Etats membres ont une responsabilité importante en ce qui concerne l'exécution des arrêts de la Cour ; et, dans ce contexte, les parlements nationaux peuvent jouer un rôle concret. En premier lieu, les parlements nationaux ont un rôle majeur à jouer en vue de sensibiliser les autorités nationales concernées à l'importance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Dans sa [Résolution 1547 \(2007\)](#) sur la *Situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe*, l'APCE invite tout particulièrement les instances parlementaires nationales à « mettre pleinement en œuvre les arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'ordre juridique de tous les Etats membres » (§ 34.6.; cf. également la [Résolution 1515 \(2006\)](#) de l'APCE (§ 13.1.2) et la [Résolution 1548 \(2007\)](#) de l'APCE (§ 22.1.2.).

Les parlements nationaux peuvent encore contribuer à l'action de l'Etat concerné – comme le souligne la [Recommandation 1764 \(2006\)](#) de l'APCE, intitulée *Mise en oeuvre des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme* - notamment en améliorant ou, le cas échéant, en créant « les mécanismes et les procédures internes [...] permettant de garantir une mise en œuvre rapide et effective des arrêts de la Cour, grâce à l'action concertée de tous les acteurs nationaux concernés, et avec le soutien nécessaire au plus haut niveau politique » (§ 1.4).

Dans sa réponse du 2 avril 2007 à la [Recommandation 1764 \(2006\)](#) de l'APCE, le Comité des Ministres souligne l'importance des parlements nationaux dans ce domaine, et fait observer :

« La responsabilité des parlements à cet égard est double : ils doivent établir des procédures appropriées pour veiller à ce que les modifications législatives qu'exigent les arrêts soient adoptées rapidement et exercer un contrôle parlementaire sur le processus de mise en œuvre mené par d'autres autorités nationales. Dans ce contexte, le Comité se félicite de l'appel lancé aux parlements nationaux par l'Assemblée, les invitant à mettre en place, quand nécessaire, des mécanismes et procédures spécifiques qui leur permettent de surveiller la mise en œuvre des arrêts de la Cour ; il l'encourage à prendre d'autres mesures à cette fin. »

viii) Enquêtes, au niveau national, sur des allégations de violation des droits de l'homme dans les Etats membres

Etant donné que le Conseil de l'Europe n'a pas, en soi, des pouvoirs d'investigation, ce sont les parlements nationaux qui sont les mieux placés pour enquêter, par l'intermédiaire de commissions d'enquête parlementaires, ou encore pour faciliter l'instruction judiciaire sur des allégations de violations des droits de l'homme qui ont pu être commises sur le territoire de leur pays.

Dans la [Résolution 1562 \(2007\)](#) de l'APCE, intitulée *Détentions secrètes et transferts illégaux de détenus impliquant des Etats membres du Conseil de l'Europe: second rapport*, l'APCE invite les parlements nationaux et les autorités judiciaires des Etats membres du Conseil de l'Europe à procéder à des enquêtes sur « les abus des services secrets sur leur territoire en matière de détentions secrètes et de transferts illégaux de détenus » (§ 18.3.1).

A la suite de la recommandation de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme relative à la *“Demande d'enquête afin d'élucider les circonstances suspectes du décès de l'ancien Président Boris Trajkovski de l'ex-République yougoslave de Macédoine”*, le Bureau de l'Assemblée a invité la délégation de l'ex-République yougoslave de Macédoine à proposer au Parlement de son pays la création d'une commission d'enquête sur la mort de l'ancien Président Trajkovski. Tout en faisant observer, dans son mémorandum au Bureau de l'Assemblée, que sa participation pourrait être utile dans une certaine mesure, M. Gross, Rapporteur (Suisse/SOC) ajoute que *la nature technique d'une telle procédure d'enquête et l'absence de pouvoirs d'investigation font qu'un Rapporteur de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ne peut pas se substituer aux autorités nationales compétentes pour enquêter dans ce domaine*. Conformément au principe de subsidiarité, un rapporteur ne peut que soutenir une telle enquête menée au niveau national – notamment « en ouvrant un certain nombre de portes », en indiquant l'éventuelle qualité de tel ou tel type de procédure d'investigation, ou encore, d'une manière générale, en décourageant toute tentative de dissimulation de l'affaire en question (cf. le § 44 du mémorandum – les mots en italique sont le fait de l'auteur du présent document)

A noter que de nombreuses autres recommandations de l'APCE ont invité des parlements nationaux à élucider les cas de violation de la CeDH dans des Etats membres du Conseil de l'Europe.